

Il diritto al primo colpo: unilateralità degli effetti e della esecuzione delle pretese amministrative *

Marco Mazzamuto

SOMMARIO: 1. Il diritto al primo colpo. – 2. L'unilateralità. – 3. L'unilateralità dell'amministrazione: l'esecutorietà. – 4. L'esecuzione forzata: una storia plurale. – 5. Spunti ricostruttivi. – 6. Recenti profili di intersezione tra le giurisdizioni. 7. Brevi conclusioni.

1. *Il diritto al primo colpo*

L'unilateralità è un concetto non facile da maneggiare. A chi spetta il primo colpo o il diritto al primo colpo, si trova cioè in una situazione di vantaggio di fronte ad un altro soggetto che in ipotesi, nella prospettiva di una controversia, ritenga di subire un torto?

Potrebbe anzitutto evocarsi l'eterno conflitto tra il fatto e il diritto. Il fatto può sempre impadronirsi del primo colpo rispetto al diritto e ciò per la semplice ragione che il diritto è in sé un'astrazione, un puro dover essere.

Tanto tale conflitto è fisiologico che, nella nota teorica kelseniana, si è addivenuti ad attribuire rilievo primario alle norme secondarie, ossia alle sanzioni, e che a volte lo stesso ordinamento giuridico è persino costretto a venire a compromessi, come nel caso del possesso.

Ma ciò, per le intenzioni del presente scritto, ci porterebbe troppo lontano.

Dobbiamo quindi restringere il discorso all'interno del dover essere giuridico, alla ricerca di un primo colpo che sia tale in quanto così stabilito dal diritto.

Così, ad es., nel secolo decimonono, rimanendo alla metafora del primo colpo, nell'ordinamento delle regole cavalleresche, romanianamente inteso¹, a pro-

* Il presente lavoro è destinato agli atti del convegno su *L'esecuzione forzata tributaria*, Catania, 24-25 novembre 2023.

¹ È proprio sulla scorta della teoria dell'ordinamento romaniana che, a partire da una pronuncia del Consiglio di Stato, la quale non aveva escluso la potenziale rilevanza della violazione delle regole cavalleresche

posito del duello si riscontravano regole siffatte: «Se l'offeso è del pari provocato o sfidato a lui spetta la scelta del luogo e delle armi. Succedendo il duello alla pistola egli ha diritto al primo colpo nelle condizioni al primo sangue, ovvero al secondo colpo, a sua scelta, quando i duellanti si avanzino l'uno contro l'altro, cioè a tutta oltranza»; «Se l'offeso sfida in seguito a provocazione dell'avversario, avrà parimente la scelta delle armi e nel duello alla pistola avrà anche il diritto del primo colpo alla distanza convenuta»².

Un intero ordinamento giuridico, nella immensa varietà di fattispecie regolate, potrebbe in ipotesi venire indagato nella prospettiva del diritto al primo colpo. Il nostro intento è ovviamente ben più limitato, essendo volto allo studio delle pretese amministrative e rimanendo a tal fine sufficiente evocare la *summa divisio* tra diritto pubblico e diritto privato.

2. *L'unilateralità*

L'unilateralità richiama l'idea della invasione della sfera giuridica altrui, senza che occorra acquisire il consenso del soggetto inciso. Siffatta interferenza può rappresentarsi sia sul piano della produzione di un astratto effetto giuridico, sia sul piano della conformazione del fatto al diritto.

Il mondo dei soggetti privati è sempre stato ritenuto tendenzialmente estraneo all'unilateralità. Non che manchino invero atti unilaterali di diritto privato, ma nel segno della tipicità, così come è significativo che l'eventuale apertura ad atti atipici sia stata a volte prospettata a condizione che essi non si traducano in effetti sfavorevoli verso i terzi. Sul piano sistematico, nel diritto dei privati, l'incidenza nella sfera giuridica altrui è tradizionalmente ricostruito all'insegna della necessaria bilateralità, della figura paradigmatica del contratto.

Certo, andando in fondo, un tale assunto potrebbe essere discutibile, ove si intenda massimamente valorizzare la dimensione relazionale dei fenomeni giuridici anche con riguardo a tutto un ambito in cui l'unilateralità sembra nascondersi nell'alveo di diritti di matrice giusnaturalistica, cioè di una sfera ritenuta origi-

come vizio dell'atto amministrativo sotto il profilo dell'eccesso di potere, P. Calamandrei., *Regole cavalleresche e processo*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1929, 155 ss., ebbe a sostenere che «l'ordinamento cavalleresco non sia stato studiato dai giuristi così attentamente come esso meriterebbe», essendo storicamente il primo «codice di diritto processuale» e rimanendo «in se' considerato» pur sempre «un ordinamento giuridico, nel senso in cui questa espressione è adoprata dal Romano», e, anche nel conflitto con l'ordinamento statale, quest'ultimo ne tiene conto, tanto che, pur configurando il duello come reato, «ne trae argomento a favore dei gentiluomini per attenuare le pene o addirittura per cambiare il titolo di reato»; infine arrivando a prospettare che il Consiglio di Stato avrebbe potuto configurare una «violazione di legge», nella misura in cui le regole cavalleresche potevano considerarsi fatte proprie dall'ordinamento statale.

² G. Gandolfo, *Metodo teorico-pratico per la scherma di sciabola*, Torino, 1876, 59.

naria e appunto ancora irrelata di posizioni giuridiche. Si prenda, ad es., il rapporto tra il proprietario e la *res*, ove anche l'esercizio unilaterale delle facoltà di proprietario potrebbe ritenersi invasiva, in senso escludente, della sfera giuridica altrui: *ius excludendi omnes alios*. Al limite qualsivoglia diritto o facoltà potrebbe rappresentarsi in termini di unilateralità.

Ma stiamo al costrutto corrente che risponde pur sempre ad una sedimentata assunzione di determinate assiologie negli ordinamenti giuridici moderni di cui il giurista *de iure condito* non può non farsi carico. Ne' del resto, in una scienza pratica quale è il diritto, è necessario portare sino alle ultime conseguenze la geometria dei concetti.

Nei rapporti privatistici dunque non sussiste normalmente l'unilateralità, né nella produzione dell'effetto giuridico, né tanto meno nella produzione di un titolo giuridico per l'esecuzione e nell'esecuzione stessa. Questa interdizione risponde alla principale *ratio* che informa costitutivamente l'esistenza dell'ordinamento giuridico, e cioè che, nel momento più critico delle relazioni sociali, della interferenza o del conflitto tra posizioni soggettive, i cittadini non vengano alle armi, non si facciano giustizia da loro stessi come nello stato di natura, ma si sottopongano pacificamente alla intermediazione dell'ordinamento. Esigenza questa che mantiene piena vividezza in tutti i passaggi della vicenda giuridica, nel momento cognitorio in cui si afferma l'esistenza di un diritto e *a fortiori* nel momento in cui, ove occorra, si dà esecuzione materiale al diritto già proclamato.

L'unilateralità appare invece un attributo naturale dei poteri collettivi per contrapposizione alla bilateralità dei rapporti privatistici³: unilaterale è la legge, la sentenza di un giudice, il provvedimento amministrativo⁴.

Si potrebbe pure evidenziare che questa sia una condizione pregiuridica dei pubblici poteri, i quali possono imporsi anche sul mero terreno dell'effettività, se non fosse che, con la grande svolta dello Stato di diritto, e poi dello Stato di diritto costituzionale, l'insieme di tutti tali poteri si vuole che siano ormai fondati sul diritto e regolati dal diritto, sicché la loro considerazione rientra ormai pienamente nella disamina del giurista.

³ Ad es., con riguardo alla contrapposizione tra diritto pubblico e diritto privato, J. Rivero, *Droit public et droit privé: conquête ou status quo?*, in *Recueil Dalloz*, 1947, 69: «il diritto privato non si riduce al diritto dei contratti», ma esso appare «nella sua essenza come un diritto del libero consenso», mentre «nel diritto pubblico, il procedimento-tipo è quello della decisione esecutoria, attraverso la quale l'amministrazione forza la volontà dell'amministrato, e comanda»; «L'anima del diritto pubblico [...] e la giustificazione della sua tecnica autoritaria è la preoccupazione di realizzare direttamente l'interesse generale; è in nome dell'interesse generale che decide ed esegue».

⁴ C. Laviolle, *L'évolution de la conception de la décision exécutoire en droit administratif français*, Parigi, 1974, 8: «questi diversi organi esprimono il Potere dello Stato e le loro decisioni sono per sé stesse direttamente imperative, esecutorie».

E bene subito precisare che l'unilateralità di cui stiamo parlando non ha di per sé nulla a che fare con i caratteri, pur assai rilevanti sotto altri profili, del procedimento che porta all'adozione dell'atto. Come già evidenziava il nostro più grande Maestro del diritto pubblico, a torto taluni scrittori «credono che libertà significhi partecipazione del popolo al governo: grave equivoco, perché l'indole intrinseca del potere esecutivo non muta né può mutare sol perché il popolo è radunato nei comizi ed elegge i rappresentanti. Esso potrà essere buono o cattivo [...] ma non perciò muta la sua qualità intrinseca e la ragione del suo *imperium*»⁵. E su questa falsariga: che la legislazione sia frutto di un'assemblea rappresentativa o persino di un'assemblea di democrazia diretta di roussoviana memoria nulla toglie alla unilateralità di una decisione che è assunta a maggioranza e produce effetti anche nei confronti dei dissenzienti; che sia rispettato il sacro principio del contraddittorio nel processo nulla toglie all'unilateralità di una decisione che spetta al giudice e che si impone sia sulla parte vittoriosa, sia sulla parte soccombente; che, infine, il procedimento amministrativo sia aperto alla partecipazione degli interessati o dei cittadini nulla toglie all'unilateralità di una decisione che spetta all'amministrazione e che si impone, favorevolmente o sfavorevolmente, sui soggetti coinvolti.

La parabola dell'unilateralità pubblica è alquanto articolata soprattutto in relazione alla divisione dei poteri e delle funzioni che caratterizza in modo decisivo l'assetto dell'ordinamento con l'affermarsi dello Stato di diritto⁶. Così la legge gode certamente di una unilateralità degli effetti, ma non spetta al potere legislativo garantirne il rispetto nei casi concreti, né tanto meno l'esecuzione materiale, occorrendo a tal fine l'intermediazione di altri poteri che dà luogo ad una conseguente filiera di atti unilaterali. E anche il potere giurisdizionale tradizionalmente non può fare a meno in sede di esecuzione del ricorso alla forza pubblica⁷.

È tuttavia sull'unilateralità dell'amministrazione che dobbiamo concentrarci.

⁵ V.E. Orlando, *Principii di diritto amministrativo*, Firenze, 1891, 301.

⁶ U. Borsi, *L'esecutorietà degli atti amministrativi*, 1901, ora in *Studi di diritto pubblico*, I, Padova, 1976, 49: con riguardo agli atti dei tre poteri (legislativo, giudiziario ed esecutivo), «poiché differenti sono gli scopi ai quali questi atti mirano, la sovranità si rileva in ciascuno di essi in diversa misura, pur affermandosi in tutti in un atteggiamento solo ed unitario».

⁷ Già G.D. Romagnosi, *Principi fondamentali di diritto amministrativo*, Milano, 1837, 68 (seguito alla prima edizione del 1814): «Una particolarità dell'ordine giudiziario si è di non aver che occhi e bocca; perché altro non fanno che vedere e decidere, le mani o sia l'esecuzione appartiene al potere esecutivo». A.M. Sandulli, *Note sul potere amministrativo di coazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1964, 833: «il potere legislativo, quanto gli altri poteri dello Stato, non dispongono generalmente di un'immediata possibilità di coercizione (esercitandosi l'attuazione coattiva delle leggi e delle sentenze solo a mezzo dell'autorità amministrativa, la quale rappresenta [...] il braccio secolare sia del Legislativo che del Giudiziario)».

3. L'unilateralità dell'amministrazione: l'esecutorietà

Nella tradizione francese, di cui siamo figli, l'esecutorietà degli atti amministrativi ha sempre avuto una doppia valenza, volendosi con ciò riferire sia alla particolare efficacia dell'atto amministrativo, asseverata dal carattere non automaticamente sospensivo del ricorso alla giustizia amministrativa, sia alla possibilità di portarlo unilateralmente ad esecuzione, in entrambi i casi senza che occorra la intermediazione di un giudice.

Si tratta, per stare alla metafora del diritto al primo colpo, del *privilège du préalable* e del *privilège d'exécution*⁸. L'amministrazione non ha bisogno del previo asseveramento del giudice per esercitare i propri poteri provvedimenti. Anzi siffatti privilegi costituiscono anche un vincolo, nel senso che all'amministrazione di regola non è consentito optare per l'accertamento giudiziale, avendo il dovere e la responsabilità di esercitare in prima battuta il potere conferitogli dall'ordinamento, solo in seconda battuta suscettibile di vaglio da parte degli organi di giustizia⁹. Né, ai fini dell'esecuzione, occorre di regola l'apposizione della formula esecutiva, provenendo gli atti dal potere esecutivo.

Analogamente *ex parte civis* costituisce un non meno inveterato principio che per accedere alla giustizia amministrativa occorre una *décision préalable* dell'Amministrazione, cui fa *pendant* la struttura impugnatoria del processo amministrativo¹⁰. Nel nostro ordinamento di ciò si è avuta di recente conferma nel codice del processo amministrativo, ove, tranne alcune eccezioni, «In nes-

⁸ È nota la *querelle* che ha agitato la dottrina francese sul propugnatore, Maurice Hauriou, della formula della *décision exécutoire*, che avrebbe ingenerato, a detta dei detrattori, un'ambiguità nel sovrapporre le due valenze (di recente, E. Millard, *Les disciples administrativistes d'Hauriou: Intervention au Colloque "A propos de Maurice Hauriou"*, in *Revista Opinião jurídica*, 2005, 373 ss.). Nella prima edizione del suo *Précis de droit administratif et de droit public*, Parigi, 1892, 160, sembra primeggiare la produzione dell'effetto («l'atto d'amministrazione è una decisione esecutoria, presa in nome di una persona amministrativa da un rappresentante legale, in vista di produrre un effetto di diritto»), ma non si manca altresì di evocare l'esecuzione (che «la decisione sia esecutoria, cioè tende all'esecuzione per sua sola virtù»), nella undicesima edizione del 1927, 357, il profilo dell'esecuzione sembra emergere più decisamente («ogni dichiarazione di volontà in vista di produrre un effetto di diritto, nei confronti degli amministrati, emessa da un'autorità amministrativa in una forma esecutoria, cioè in una forma che comporta l'esecuzione d'ufficio»).

⁹ *Conseil d'État*, 30 mai 1913, *Préfet de L'Eure*. Così anche di recente *Conseil d'État*, 24 février 2016, n. 395194, *département de L'Eure*: «è irricevibile la domanda di una collettività pubblica al giudice amministrativo perché pronunci una misura ch'essa ha il potere di prendere» e ciò anche con riferimento alla formazione di un titolo esecutivo, sicché, con l'eccezione dei crediti di origine contrattuale, «le collettività territoriali, che possono emettere *titres exécutoires* nei confronti dei loro debitori, non possono adire direttamente il giudice amministrativo con una domanda tendente al recupero del loro credito».

¹⁰ R. Jacquelin, *Les principes dominants du contentieux administratif*, Parigi, 1899, 111: «il contenzioso e la competenza della giurisdizione amministrativa non possono essere generati che a condizione che un atto amministrativo sia intervenuto preventivamente come fondamento del reclamo del privato». Nell'attuale disciplina legislativa: «La giurisdizione non può essere adita che per mezzo di un ricorso formato contro una decisione» (art. R421-1 CJA).

sun caso il giudice può pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati» (art. 34 cpa)¹¹.

Per comprendere quanto sia risalente questa tradizione basti evocare l'avviso del *Conseil d'État* del 25 termidoro anno XII, il cui contenuto, secondo Laferrière, si limiterebbe in sostanza a ricordare che «la forza esecutoria è inerente agli atti amministrativi, senza che vi sia bisogno dell'intervento di alcun giudice, in quanto questa forza esecutoria è un attributo del potere esecutivo così come del potere giudiziario»¹². Di ciò si ebbe subito traccia nel nostro Romagnosi, sistematore delle primizie francesi nel corso della breve vita del Regno d'Italia napoleonico (1805-1814)¹³: a partire dal «principio fondamentale [...] proclamato da S.M. nella seduta reale del giugno, 1805, in Milano» cioè che «l'amministrare è il fatto di un solo; il giudicare è il fatto di molti», osservava che «l'unità di fatto e la rapidità dell'esecuzione in oggetti importanti la cosa pubblica, e spesso urgenti, non può comportare i ritardi d'una discussione contenziosa e collegiale. Viceversa dove si tratta di togliere definitivamente un diritto al pubblico o al privato, o d'irrogare una pena, è necessaria la maggior rettitudine dei giudizj», fermo restando che «sebbene l'amministrazione presa in istretto senso sia soggetta alle leggi e tutta esecutiva, ciò nonostante può o per isbaglio o per mala volontà dell'amministratore importare lesione alla cosa pubblica o privata», sicché «i di lei atti non potevano essere definitivi, come quelli della giustizia» e, se le sue determinazioni «sono *esecutorie*» (corsivo nostro), è «salvo sempre il diritto di chiunque ha interesse», «sono di loro natura rivocabili dalla stessa autorità che le emanò» e «in caso di rifiuto e sempre aperto il ricorso alle autorità superiori»¹⁴.

La dottrina giuspubblicistica nazionale, che, agli inizi del XX sec., per prima s'impegnò in una ricostruzione sistematica della nozione di esecutorietà era ben consapevole delle incertezze dommatiche della coeva dottrina francese e ritenne di restringerne il significato alla esecuzione coattiva delle decisioni amministrative, venendo così a distinguere l'esecutorietà dall'effetto, dalla obbligatorietà e dalla eseguibilità dell'atto amministrativo, così come dal più ampio concetto della sua esecuzione: «quando noi enunciamo la frase esecutorietà degli atti amministrativi sappiamo di non richiamarci ad un concetto univoco e generalmente accolto»; «atto esecutorio, nel senso da noi ritenuto, vale atto che è titolo esecuti-

¹¹ Sulla derivazione francese, M. Mazzamuto, *Il principio del divieto di pronuncia con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati*, in *Dir. proc. amm.*, 2018, 67.

¹² Avviso citato da E. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, I, Parigi, 1887, 403, nel quale si statuiva che «Le condanne e i vincoli emanati dagli amministratori nei casi e nelle loro materie di competenza comportano ipoteca allo stesso modo e alle stesse condizioni di quelle dell'autorità giudiziaria».

¹³ M. Mazzamuto., *Giandomenico Romagnosi inventore del diritto amministrativo?*, in *Dir. e soc.*, 2016, 705.

¹⁴ Romagnosi, *op. cit.*, pp. 16-17.

vo secondo quelle norme e con quella misura di effetti che il diritto da cui è disciplinato pone e determina», sicché «la persona pubblica è dotata di potere coercitivo per realizzare la propria volontà»¹⁵.

Non veniva però meno la connessione con le altre valenze dell'unilateralità: unilaterali della decisione, unilaterali degli effetti e unilaterali, ove occorra, dell'esecuzione costituivano un tutt'uno, nel fondamento e nella *ratio*: nel fondamento, «l'atto amministrativo, in quanto manifesta l'esercizio del potere sovrano, è per sé stesso e per propria natura di carattere esecutorio»; e per questo «l'esecutorietà dell'atto amministrativo non è che un'energia giuridica insita in esso che gli dà modo di realizzarsi direttamente» in ordine al contenuto obbligatorio dell'atto; nella *ratio*, «se da un lato l'espressione potestativa contenuta nell'atto costituisce il fondamento dell'esecutorietà dell'atto stesso, dall'altro [...] è sempre l'*utilitas publica*» la quale «giustifica l'esecutorietà dell'atto amministrativo»¹⁶.

Il quadro sistematico non muta essenzialmente in Cammeo, così come si sente non meno l'eco della tradizione francese.

La premessa maggiore è che i due principi operanti nel diritto privato – e cioè che il cittadino può far valere una pretesa solo se acclarata dagli organi giudiziari e che il soddisfacimento forzoso della pretesa esiga altresì il concorso dei medesimi organi, «perché nessun interesse ha un'importanza sociale superiore tale richiedere una maggior protezione, e perché finalmente l'uso della forza da parte dei cittadini turberebbe l'ordine sociale» – non valgono per i rapporti di diritto pubblico, ove «il caso si presenta con caratteri sostanzialmente contrari». La possibilità per l'amministrazione di farsi ragione da sé viene riallacciata a svariate argomentazioni: l'operato degli organi amministrativi è circondato da limiti giuridici ed è segnato da «imparzialità», non rispondendo ad un interesse personale¹⁷; «l'amministrare, accanto al legiferare ed al giudicare, è una delle tre funzioni dello Stato, cioè una delle tre attività nelle quali si esplica la sovranità: è logico che essa, come le altre, partecipi della facoltà di coercizione, da cui la sovranità è caratterizzata»; se i privati devono ricorrere allo Stato per fare uso della forza, è con ciò «compatibile che lo Stato stesso, nella sua funzione amministrativa, si faccia ragione da sé usando la forza»; sarebbe «irrazionale» ritenere di «imporre

¹⁵ Borsi, *op. cit.*, 6, 47 e 77. F. Cammeo, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, I, Milano, 1910, 97 e 717: gli atti amministrativi «sono di regola eseguibili direttamente dall'amministrazione stessa senza che essa né sia costretta a far preventivamente dichiarare dinanzi ad organi giurisdizionali la fondatezza giuridica della sua pretesa, né sia costretta a ricorrere al concorso di organi giudiziari o dipendenti dai giudiziari per l'uso della coazione», per quanto Cammeo non rinunci incidentalmente a parlare di «esecutorietà giuridica» con riguardo alla produzione degli «effetti giuridici»; O. Ranalletti, *Atti amministrativi*, 1937, ora in *Scritti giuridici scelti*, III, Padova, 1992, 1095, sulla «possibilità, che ha l'atto amministrativo, di essere eseguito coattivamente dalla stessa amministrazione, con i propri mezzi, senza intervento dell'autorità giudiziaria, ne costituisce l'esecutorietà».

¹⁶ Borsi, *op. cit.*, 49 ss., 65, 123.

¹⁷ Cammeo, *Commentario*, cit., 97.

all'amministrazione, come regola, di adire l'autorità giudiziaria in sede di esecuzione, perché questa, se realmente deve esercitare la coazione, invochi dall'amministrazione stessa l'intervento dei corpi armati»¹⁸.

Sin qui nulla di particolare, mentre colpisce lo straordinario realismo con il quale Cammeo accompagna tali considerazioni: se si volesse intendere «che ogni atto dell'autorità amministrativa deve sempre e di necessità essere in tal modo eseguibile, senza di che esso perderebbe la sua natura, si affermerebbe un principio esagerato e quindi falso», altro se si volesse intendere che «nessun ordinamento giuridico può concepirsi senza *che in casi più o meno numerosi*» sussista l'esecutorietà, il che sarebbe invece «cosa giusta», potendo semmai ravvisarsi una diversa tendenza tra gli Stati continentali, da un lato, e l'Inghilterra e gli Stati Uniti, dall'altra. Non a caso Cammeo sente l'esigenza di entrare più all'interno dei meandri del diritto positivo e del taglio delle «varie forme di esecuzione»¹⁹.

Ciò non significa affatto che non si fosse maturata nella giuspubblicistica liberale, sia in quella italiana (ma già con Romagnosi), sia in quella d'oltralpe, l'esigenza di delimitare il privilegio dell'esecuzione.

Senza potere indugiare su una completa disamina: nel caso di Borsi, ad es., si restringe l'esecutorietà ai soli atti amministrativi d'impero o si ripudia l'idea che l'esecutorietà debba *tout court* riconnettersi al tradizionale *ius coercionis*, in quanto nello «Stato moderno [...] esso ha nuove basi» ed è «la legge» che «determina i diritti e i doveri dell'Autorità amministrativa», il che comporta che, se negli «atti amministrativi d'impero [...] la facoltà di imporre un obbligo implica sempre la facoltà di farlo adempiere, altrimenti il concetto d'obbligo verrebbe meno» e in ciò l'esecutorietà non esige una specifica autorizzazione legislativa, invece «quando per indurre un dato subbietto ad adempiere un obbligo impostogli sia necessario imporgli altri e spesso maggiori obblighi, allora la facoltà di imporre il primo non implica per nulla la facoltà di imporre i secondi e quest'ultima, per essere legittimamente esercitata, deve trovare essa stessa la propria base nella legge» e lo stesso criterio viene posto nel più delicato ambito della «coazione fisica», facendo pur sempre salve evenienze «eccezionalmente gravi o di vivissima urgenza»²⁰. O ancora nel caso di Cammeo, premesso che «non bisogna dare alla esecutorietà degli atti amministrativi una maggiore ed esagerata importanza», si afferma, ad es., che le pretese di diritto privato «non sono di regola esecutorie», ma «soltanto per eccezione in quanto vi sia una disposizione di legge che conferisce all'amministrazione cotale privilegio», mentre «le pretese di diritto pubblico sono di regola *ipso iure* esecutorie», ma anche queste ultime esigono una «espres-

¹⁸ F. Cammeo, *La esecuzione d'ufficio specie nei riguardi dei regolamenti comunali*, in *Giur. it.*, 1929, III, 19-21.

¹⁹ Cammeo, *Commentario*, cit., 99 e 685 ss.

²⁰ Borsi, *op. cit.*, 123-4, 133.

sa disposizione» nei seguenti casi: a) «per l'esecuzione mediante pena»; b) «per l'esecuzione mediante espropriazione forzata del patrimonio in ordine a crediti di diritto pubblico»; c) «per l'uso materiale della forza rivolto all'adempimento degli obblighi di fare non fungibili il quale implica una diretta limitazione alla libertà personale»²¹.

Significativo dell'approccio articolato della nostra dottrina giuspubblicistica è anche il successivo contributo di Santi Romano, ove, sul presupposto che «fra gli effetti dell'atto bisogna distinguere quelli che si producono ipso iure e quelli che, per concretarsi, hanno bisogno di un'esecuzione, cioè di ulteriori atti amministrativi o del compimento di azioni materiali», sicché bisogna distinguere la «semplice eseguibilità, che importa la possibilità giuridica di agire in conformità dell'atto» dalla «esecutorietà in senso stretto e tecnico», si afferma, da un lato, che quest'ultima è «una forza particolare che non possiedono tutti gli atti amministrativi», d'altro lato, che si hanno a riguardo «molte disposizioni» e che esse «non siano eccezionali e possano, per conseguenza, estendersi a casi previsti, purché analoghi. Ciò perché, di regola, le pretese della pubblica amministrazione, anche quelle derivanti *ex lege*, sono esecutive, e gli atti amministrativi, in particolare, godono, come si è detto, di una presunzione di legittimità. Il divieto di farsi ragione da sé, che riguarda essenzialmente i privati, esclude soprattutto la coercizione che non sia esercitata dallo Stato. Per gli altri enti pubblici, come sarebbero i Comuni, la facoltà di esecuzione d'ufficio è a ritenersi più limitata»²².

O è ancora il caso di Lucifredi: nella pluralità anche concorrente di mezzi di esecuzione amministrativa, l'amministrazione, secondo un principio di proporzionalità, «non deve far uso di mezzi più rigorosi di quelli che sono sufficienti»; se, nel caso di somme di danaro, «i mezzi di esecuzione sono sostanzialmente identici a quelli regolati da Codice di Procedura Civile (esecuzione mobiliare ed esecuzione immobiliare)», ma a partire da un «procedimento essenzialmente amministrativo» sulla scorta del generale principio dell'esecutorietà degli atti amministrativi, e se, nel caso di prestazioni fungibili, l'esecuzione d'ufficio per via sostitutiva, che «ha le caratteristiche dell'analogia sua di diritto privato» e ove l'obbligo originario si trasforma in quello di «sopportare il fatto altrui pagandone il costo», non esige «alcuno specifico fondamento legislativo», nel caso delle prestazioni infungibili, non si ha remore a delimitare l'uso della coazione fisica sulle cose e sulle persone, osservando che «data l'estensione che la tutela dei diritti individuali ha nei

²¹ Cammeo, *Commentario*, cit., 98 e 710. La disamina delle fattispecie troverà ulteriore analitico sviluppo in Cammeo, *La esecuzione*, cit. G. Sacchi Morsiani, *L'esecuzione delle pretese amministrative*, Padova, 1977, 52 ss., valorizza in tal senso correttamente la sensibilità garantista di Cammeo, ma, a nostro avviso, erroneamente contrapponendola a quella di Borsi, mentre deve ritenersi che entrambi condividessero una medesima *ratio* liberale.

²² S. Romano, *Corso di diritto amministrativo*, III ed., Padova, 1937, 282 ss.

moderni ordinamenti giuridici, l'adozione di questa forma di coazione deve essere considerata come una specie di *extrema ratio*» e specialmente riguardo alle persone esige «l'urgenza» o «apposite norme di legge», andandosi altrimenti a cozzare «con i generali principi relativi alla libertà personale e colle norme costituzionali che la garantiscono»²³.

Anche in Francia, famose sono rimaste le conclusioni di Jean Romieu del 2 dicembre 1902 nel caso *Société immobilière Saint-Just*, ove si pone la seguente questione, «una delle più gravi e più importanti del diritto amministrativo»: «Cosa è l'esecuzione forzata per via amministrativa degli atti del potere pubblico sulle persone e sui beni? Quale ne è il fondamento giuridico? Quali ne sono le regole e i limiti?». Rispetto al sistema invalso in Francia ove «nei rapporti del poter pubblico con i cittadini, l'obbligazione e la coercizione sono indissolubilmente legati», si prospetta di limitare l'istituto ai casi in cui, di fronte alla resistenza del cittadino, la sanzione penale è insufficiente in ragione dell'urgenza («quando la casa brucia, non si va a domandare al giudice l'autorizzazione per inviare i pompieri», non diversamente dai casi «eccezionalmente gravi o di vivissima urgenza» del nostro Borsi) o non è prevista²⁴. Di là a poco un'autorevole dottrina mantiene fermo che «l'esecuzione diretta amministrativa», cioè senza l'intermediazione giudiziale, è «la regola», ma si evoca la giurisprudenza del Consiglio di Stato che esige alternativamente due condizioni («una necessità imperiosa» o che «non vi sono altri mezzi per mettere fine ad uno stato contrario alla legge») e si precisa che il *privilège du préalable* non fa venir meno le garanzie giurisdizionali, in quanto, a parte l'urgenza, «nel più grande numero di casi [...] si applicherà la regola generale che il creditore non può procedere all'esecuzione forzata che dopo aver messo in mora il debitore» e, in via preventiva, «questa ingiunzione potrà essere deferita al Consiglio di Stato», fermo restando in caso di ingiusta esecuzione la riparazione del danno²⁵.

È sulla scorta di questa tradizione che si deve l'assunto, a lungo affermato nel nostro sistema, che l'esecutorietà, come esecuzione coattiva dei provvedimenti, appartenga naturalmente al potere amministrativo, senza che occorra di regola un'espressa autorizzazione legislativa²⁶.

²³ R. Lucifredi, *Le prestazioni obbligatorie in natura dei privati alle pubbliche amministrazioni. La teoria generale*, Padova, 1934, 180 ss e 200 ss.

²⁴ *Conclusions Romieu sur Société immobilière Saint-Just*, in www.revuegeneraledudroit.eu.

²⁵ H. Berthelemy, *Sur l'obligation de faire ou de ne pas faire et son exécution forcée dans le droit public*, in *Revue du droit public*, 1912, 529 ss e 539.

²⁶ Borsi, *op. cit.*, 50: l'atto «in quanto rivela l'esercizio della sovranità, non abbisogna per essere esecutivo di una espressa disposizione di legge che lo dichiara tale». Non ci sembra in tal senso condivisibile quanto sostenuto da B. Mattarella, *L'imperatività del provvedimento amministrativo*, Padova, 2000, 118, e cioè che «Borsi rifiutava il punto di vista prevalso in Francia, basato sul primato della legge, e accettava la concezione della separazione dei poteri, propria degli autori tedeschi». Ciò appare il frutto di una non meno condivisibile tendenza diffusa in una parte della nostra dottrina a ricollegare le vicende del nostro ordinamento al modello tedesco, più che a quello francese (v. M. Mazzamuto, *The Formation of the Italian Administrative Justice System*,

Persino nella nostra giurisprudenza costituzionale non si è mancato di rimarcare reiteratamente il carattere di «principio» dell'esecutorietà e la sua «fondamentale importanza nel nostro ordinamento», specie per la vita finanziaria dello Stato²⁷.

Nelle vicende più recenti, si è evidenziato che la teoria dell'esecutorietà avrebbe registrato nella nostra dottrina «una doppia transizione»: il passaggio dall'esecutorietà degli atti a quella delle pretese; l'esecutorietà non come principio generale, ma come privilegio particolare previsto, almeno implicitamente, dalla legge²⁸.

Si tratta tuttavia di mutamenti per lo più apparenti.

L'esigenza di riferirsi più largamente alla esecutorietà delle pretese, che potrebbero avere fondamento direttamente nella legge e non solo negli atti amministrativi, si ritrova già negli scritti di Cammeo, che, poco dopo quelli di Borsi, rientrano tra i contributi fondativi della nostra dottrina in materia²⁹.

La contrapposizione va invero valutata e relativizzata nell'ottica della tutela.

L'insistenza di Borsi sulla esecutorietà degli «atti» rimane in tal senso di grande importanza, poiché, in ambito pubblicistico, è attraverso l'impugnativa degli

European Common Principles of Administrative Law, and 'Jurisdictionalisation' of Administrative Justice in the 19th Century, in G. Della Cananea, S. Mannoni, *Administrative Justice Fin de siècle*, Oxford, 2021, 282), nonché a travisare i caratteri dello stesso ordinamento francese, come se fosse un mero Stato di diritto legislativo, mentre il diritto amministrativo nella sua costruzione generale e sistematica fu il frutto della giurisprudenza pretoria del Consiglio di Stato (v. M. Mazzamuto, *Il diritto amministrativo: un perfetto sconosciuto?*, in *Diritto e questioni pubbliche*, 2022, 167).

²⁷ Limitandoci a qualche pronuncia: «ogni richiamo al principio della normale esecutorietà degli atti amministrativi non reca alcun contributo alla soluzione della questione nel senso sostenuto dalla Amministrazione finanziaria, perché quel principio non verrebbe in alcun modo intaccato o eluso dal venir meno dell'istituto del *solve et repete*» (Corte cost. n. 21/1961); nell'esecuzione esattoriale «si manifesta, più energicamente forse che non in altri, data l'importanza dell'interesse tutelato (tra l'altro quello fondamentale di garantire il regolare svolgimento della vita finanziaria dello Stato) il principio dell'esecutorietà dell'atto amministrativo: un principio che, quale che sia la sua ragione giustificatrice, è certamente fondamentale nel nostro ordinamento» (Corte cost. n. 87/1962); «Non c'è dubbio che il ruolo di imposte, secondo le regole proprie dei provvedimenti amministrativi, si caratterizza per gli attributi dell'autoritatività e dell'esecutorietà. Tale regime giuridico, predisposto ad assicurare alla pubblica amministrazione la pronta e regolare disponibilità dei mezzi economici necessari per far fronte ai suoi compiti, soddisfa una fondamentale esigenza della vita dello Stato e trova perciò giustificazione costituzionale in un preminente, pubblico interesse» (Corte cost. n. 13/1970); «Il principio dell'esecutorietà è di fondamentale importanza nel nostro ordinamento poiché garantisce il regolare svolgimento della vita finanziaria dello Stato assicurandogli la pronta disponibilità di quei mezzi economici che sono indispensabili per assolvere i compiti di pubblico interesse (sentenza 13 del 1970). Gli scopi ai quali il regime giuridico dell'esecutorietà è preordinato si realizzano, peraltro, senza violazione dei precetti costituzionali che assicurano l'egualianza dei cittadini dinanzi alla legge e l'intangibilità del loro diritto di agire in giudizio per la tutela dei diritti e interessi legittimi contro tutti gli atti lesivi della pubblica amministrazione [...] Queste le ragioni poste dalla Corte nelle ricordate sentenze a sostegno della legittimità costituzionale del principio dell'esecutorietà dell'atto amministrativo» (Corte cost. n. 44/1970).

²⁸ G. Falcon, *Esecutorietà esecuzione dell'atto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, VI, Torino, 1991, 141.

²⁹ Si deve a Cammeo, *Commentario*, cit., 688, che sarebbe «più esatto parlare di esecutorietà delle pretese dell'amministrazione», atteso che vi sono pretese che «nascono indubbiamente *ex lege* senza che occorra, massime in casi di urgenza, alcun atto o dichiarazione preventiva, e che sono tuttavia suscettibili di esecuzione forzata».

atti che si realizza la tutela in forma specifica di fronte al giudice amministrativo³⁰: ad es., impugnando e ottenendo la sospensione di un'ordinanza di demolizione così come di atti successivi, quale l'acquisizione al patrimonio del Comune³¹. Non a caso, tanto è rilevante a tal fine la presenza di un atto che nella tradizione impugnatoria della giustizia amministrativa si è, ove occorra, non da ora ricorso alla figura dell'atto implicito ricavabile pure soltanto da un comportamento conseguente³².

Ma è anche vero che vi sono fattispecie nelle quali è tale l'immediatezza materiale dell'intervento coattivo che a poco servirebbe presumere l'adozione di un atto, mancando il tempo utile per una interdizione giurisdizionale.

In questi casi, la tutela non potrebbe, in ipotesi, che operare *a posteriori* in chiave meramente risarcitoria. Ad es., si pensi ai poteri di polizia, attraverso i quali, in diretta applicazione della legge, si provvede materialmente e con immediatezza allo scioglimento di una riunione in luogo pubblico nella quale si sta mettendo a repentaglio l'ordine pubblico. Proprio riguardo a questo esempio Orlando evidenziava «l'impossibilità [...] di un ricorso contro una decisione dell'autorità di polizia che possa giudicarne la legalità ed eventualmente arrestarne gli effetti. Il diritto non può offrire in questo caso altro rimedio se non che un rigoroso regolamento della responsabilità civile e penale dei pubblici funzionari»³³.

In altre parole, parlare più largamente di esecutorietà delle pretese ha il merito di poter focalizzare anche queste situazioni, ma a condizione che, nell'interpretazione delle fattispecie, non si rinunci a dare il massimo spazio possibile all'esecutorietà degli atti, anche impliciti, ogni qual volta vi sia il tempo per un intervento cautelare del giudice. Così, tornando all'esempio precedente, non è da escludere che possa addivenirsi ad un espresso divieto di polizia che intervenga *ex ante*, ove l'autorità di polizia ritenga già astrattamente che una certa riunione, oggetto di previo avviso, condurrebbe ad un pericolo per l'ordine pubblico (si pensi oggi ai divieti di funerali pubblici ai mafiosi); il che potrebbe ancora lascia-

³⁰ Sul primato della tutela in forma specifica nel sistema pubblicistico, M- Mazzamuto, *Le tecniche di attuazione dei diritti nel processo amministrativo*, in G. Grisi, *Processo e tecniche di attuazione dei diritti. Omaggio a Salvatore Mazzamuto a trent'anni dal convegno palermitano*, Napoli, 2019, 283 ss., ma già in *Giustamm*, 2018.

³¹ Persino Cass. pen., sez. III, n. 41873/2023, ha di recente avuto modo di evidenziare che «l'esecutorietà presuppone l'obbligo di un "facere" nei confronti della pubblica amministrazione che può ottenere la prestazione in modo coattivo, senza la preventiva verifica giurisdizionale della pretesa (salva la possibilità del privato di ottenere la sospensione dell'esecuzione)».

³² Anche di recente Cons. Stato, Ad. Plen., n. 3/2020: «Nel campo del diritto amministrativo, come è noto, è ammessa la sussistenza del provvedimento implicito quando l'Amministrazione, pur non adottando formalmente un provvedimento, ne determina univocamente i contenuti sostanziali, o attraverso un comportamento conseguente, ovvero determinandosi in una direzione, anche con riferimento a fasi istruttorie coerentemente svolte, a cui non può essere ricondotto altro volere che quello equivalente al contenuto del provvedimento formale corrispondente, congiungendosi tra loro i due elementi di una manifestazione chiara di volontà dell'organo competente e della possibilità di desumere in modo non equivoco una specifica volontà provvedimentale, nel senso che l'atto implicito deve essere l'unica conseguenza possibile della presunta manifestazione di volontà».

³³ Orlando, *op. cit.*, 258.

re il tempo per ricorrere al giudice amministrativo e ottenere una sospensione del divieto, in quanto illegittimo, se non addirittura, sulla scorta dei *patres*, neanche rientrante come divieto preventivo nei poteri di polizia³⁴. La preferenza per l'atto non è in tal senso un'esigenza che nasce da una mal posta analogia con la esecuzione forzata civile, che di un atto sempre necessita³⁵, bensì risponde alla logica della tutela pubblicistica.

Si comprende dunque bene che è l'esecutorietà degli atti che, sul piano sistematico, continua a costituire il terreno principale della tutela³⁶, quantomeno quella in forma specifica garantita dal giudice amministrativo.

Molto la dottrina si è spesa, nella seconda metà del secolo scorso, per passare dalla atipicità alla tipicità dell'esecutorietà³⁷.

Ciò non ha in alcun modo messo in discussione l'accezione più ristretta di esecutorietà, come esecuzione coattiva, rimasta consolidata sino ad oggi³⁸. Anzi il sopravvenuto obiettivo di ricondurre il privilegio dell'esecuzione ad un principio di tipicità ha semmai indotto a marcare le distinzioni, al fine di staccare, per poi appunto tipizzare, l'esecuzione coattiva rispetto agli altri attributi generali del provvedimento: la produzione unilaterale degli effetti del provvedimento non implica più automaticamente l'unilateralità dell'esecuzione coattiva³⁹. In altre parole, non basta che l'ordinamento preveda un potere provvedimentale

³⁴ Orlando, *op. cit.*, 256: «non potrebbe esser dubbio che la legge abbia inteso negare all'autorità il diritto di opporsi alla riunione, quando la comunicazione fosse regolarmente data [...] Tuttavia, nella pratica, di questo diritto di proibire l'autorità si serve».

³⁵ V. Sacchi Morsiani, *op. cit.*, 56 ss.

³⁶ Lo stesso, Cammeo, *La esecuzione*, cit., 12, osservò che «nella maggior parte dei casi la questione della esecuzione coattiva si riannoda ad un precedente atto amministrativo o costitutivo o recognitivo, liquidativo ecc. della pretesa. In questo senso il problema può senza grave inconveniente considerarsi come relativo alla esecutorietà degli atti amministrativi».

³⁷ Sandulli, *op. cit.*, 318: «l'Amministrazione, soggetta com'è alla legge, non dispone della possibilità di porre in essere mezzi coercitivi fuori dei casi in cui la legge, espressamente o per implicito, gliela conferisca».

³⁸ Ad es., di recente, M. Clarich, *Il provvedimento amministrativo: efficacia ed esecutorietà*, in V. Cerulli Irelli, *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, Napoli, 2006, 315 ss. il quale segna il distacco tra provvedimento amministrativo e negozio privatistico con riferimento a due aspetti, l'unilateralità (o imperatività) del provvedimento nella produzione dell'effetto e l'esecutorietà come deroga al principio del divieto di autotutela. Non mancano tuttavia ancor oggi casi in cui la giurisprudenza declina l'esecutorietà alla francese anche con riguardo all'efficacia del provvedimento: «in base al ben noto principio di esecutorietà i provvedimenti amministrativi impugnati in sede di ricorso giurisdizionale o in sede di ricorso straordinario conservano la loro efficacia fino a quando i provvedimenti stessi non siano annullati o la loro efficacia non sia sospesa dall'organo adito» (CGA sez. riun. parere n. 429/2002).

³⁹ G. Corso, *L'efficacia del provvedimento amministrativo*, Milano, 1969, 437 ss., che contesta «l'idea dell'esecutorietà come attributo indefetibile dell'efficacia del provvedimento», sia perché esistono «provvedimenti (ad efficacia finale), che non richiedono alcuna esecuzione» e vi sono casi in cui «l'autotutela assiste pretese nascenti non da provvedimenti amministrativi, ma direttamente dalla legge», sia perché «anche nei «provvedimenti ad effetti strumentali», l'esecuzione «non è l'effetto di un atto, bensì un nuovo fatto giuridico [...] espressione di un potere».

idoneo a produrre un effetto, ma perché tale effetto sia accompagnato da un potere di coazione occorre un'espressa previsione aggiuntiva.

Di tutto questo si è fatto carico di recente anche il legislatore con un'apposita disciplina introdotta nel 2005 nell'alveo della legge sul procedimento amministrativo e dedicata espressamente alla «esecutorietà», confermando la risalente accezione dottrina («le pubbliche amministrazioni possono imporre coattivamente l'adempimento degli obblighi nei loro confronti»), nonché introducendo il principio di tipicità («nei casi e con le modalità stabiliti dalla legge») e un minimo di disciplina generale del relativo procedimento («Il provvedimento costitutivo di obblighi indica il termine e le modalità dell'esecuzione da parte del soggetto obbligato. Qualora l'interessato non ottemperi, le pubbliche amministrazioni, previa diffida, possono provvedere all'esecuzione coattiva»). Non privo di rilievo è inoltre il rinvio in caso di obbligazioni aventi ad oggetto somme di danaro: «ai fini dell'esecuzione delle obbligazioni aventi ad oggetto somme di denaro si applicano le disposizioni per l'esecuzione coattiva dei crediti dello Stato» (art. 21-ter L. n. 241/1990).

Ma non si può dire che cotanto rivolgimento abbia a ben vedere prodotto risultati apprezzabili.

È significativo quanto di recente si è acutamente evidenziato nel senso che non sia riscontrabile una significativa distanza negli esiti tra il contributo di Cammeo e quello sopravvenuto di Sandulli, anch'esso producentesi in uno studio analitico delle fattispecie, pur partendo i due autori rispettivamente dagli opposti principi di atipicità e tipicità⁴⁰. Ciò non deve sorprendere: da un lato, come si è detto, la giuspubblicistica liberale non era affatto insensibile al tema delle garanzie, addivenendo già a risultati significativi pur in assenza di un vincolo costituzionale, d'altro lato, l'ordinamento continua a registrare una variegata presenza di espresse previsioni normative e, tra gli stessi fautori della tipicità, non si è rinunciato a ritenere configurabile l'esecutorietà ogni qual volta essa possa ricavarci indirettamente dallo stesso contenuto normativo del provvedimento, incrociando il tema più ampio dei poteri impliciti⁴¹, il che non sembra peraltro così distante dalla tesi di Borsi che l'esecutorietà è legittimata e al contempo confinata dall'obbligo imposto nell'atto.

Se così stavano le cose si comprende bene che mancasse invero lo spazio per dare una qualche consistenza all'evocata innovazione legislativa.

Quel che è certo è che l'odierna casistica giurisprudenziale non mostra affatto segni di discontinuità. Non si danno pronunce, per quanto a nostra consoc-

⁴⁰ Falcon, *op. cit.*, 145 parla al riguardo di una «larga somiglianza».

⁴¹ Anche di recente N. La Femina, *Profili evolutivi dell'esecutorietà amministrativa*, in *Pensare il diritto pubblico. Liber amicorum per Giandomenico Falcon*, Trento, 2015, 229: «È necessario chiedersi se, anche all'indomani del citato intervento normativo, sia ancora consentito configurare casi di esecutorietà implicita, desumibili dai principi generali dell'ordinamento e derivanti dalla natura stessa del provvedimento da eseguire».

za, nelle quali venga evocato il principio di tipicità per negare l'esecutorietà di un provvedimento, mentre con facilità si trovano pronunce assertive nel solco della tradizione.

Ed è stato peraltro lo stesso legislatore, nel bilanciamento non sempre ben approntato tra garanzie ed efficienza dell'azione amministrativa, a fornire un formidabile appiglio in tal senso: le amministrazioni devono concludere il procedimento «entro il termine» (art. 2 L. n. 241/1990); «I provvedimenti amministrativi efficaci sono eseguiti immediatamente, salvo che sia diversamente stabilito dalla legge o dal provvedimento medesimo»; «L'efficacia ovvero l'esecuzione del provvedimento amministrativo può essere sospesa, per gravi ragioni e per il tempo strettamente necessario» (art. 21-*quater*). Sembra che risuonino, con l'aggiornata *ratio* dell'efficienza, le parole di Cammeo: «gli atti amministrativi si considerano sempre eseguibili senz'altro»⁴².

Si è così statuito in giurisprudenza che «l'applicazione congiunta delle due disposizioni configura, in esplicazione del principio di esecutorietà dei provvedimenti amministrativi –ossia, della loro idoneità ad essere eseguiti, direttamente e coattivamente, dall'amministrazione senza necessità di precostituire un titolo esecutivo giudiziale– un potere-dovere dell'amministrazione di portare ad effettiva attuazione i propri provvedimenti emessi al termine del procedimento»⁴³.

E non è probabilmente un caso che persino la giurisprudenza costituzionale più recente, e successiva all'introduzione nel 2005 del citato art. 21-*ter*, non manifesti una discontinuità nell'evocare propri significativi precedenti: «l'operatività dell'ingiunzione a demolire non presuppone sempre necessariamente la preventiva acquisizione dell'immobile al patrimonio comunale, perché l'ingiunzione è un provvedimento amministrativo di natura autoritativa che, in quanto tale, è assistito [...] dal carattere della esecutorietà insito nel potere di autotutela»⁴⁴.

Così come non è privo di significato che la dottrina, che più di recente ha affrontato *funditus* l'argomento, abbia finito sostanzialmente per svalutare, sotto questo profilo, il presunto rilievo dell'innovazione legislativa⁴⁵.

In definitiva, tanto trambusto per ben poco, sicché si ha la sensazione, come non di rado avviene nel confrontarsi con la dottrina della seconda metà del seco-

⁴² Cammeo, *La esecuzione*, cit., 18.

⁴³ Cons. Stato, sez. VI, n. 2565/2013; ma già Cons. Stato, sez. IV, n. 2301/2012. Di recente, anche nella giurisprudenza di prime cure: Tar Molise, sez. I, I n. 67/2024; Tar Sardegna, sez. I, n. 7/2024. Sintomatico del persistere della mentalità tradizionale è, ad es., Tar Campania Napoli, sez. IV, n. 2734/2024, ove si afferma che gli atti elettorali non hanno i caratteri «del provvedimento amministrativo classico, munito del carattere dell'autorità e conseguente esecutorietà» (corsivo nostro).

⁴⁴ Corte cost. n. 345/199 citata da Corte cost. n. 140/2018.

⁴⁵ Vedi al riguardo l'approfondita panoramica di G. Grüner, *Il principio di esecutorietà del provvedimento amministrativo*, Napoli, 2012, il quale peraltro ben evidenzia come il tentativo di scimmiettare l'ordinamento inglese fosse anacronistico, poiché anche in quell'ordinamento con l'avanzare del diritto amministrativo l'esecutorietà si era da tempo incardinata.

lo scorso e persino con le traduzioni legislative dei relativi *desiderata*, che talune prospettazioni presentino più che altro un valore di contrapposizione ideologica ai presunti difetti dello Stato liberale, più visto erroneamente come continuatore dell'assolutismo che come costruttore dello Stato di diritto, specie di quella ineguagliata invenzione garantista dello Stato di diritto amministrativo: una tradizione, nei suoi reali contenuti e punti di equilibrio, che andrebbe invece meglio individuata e valorizzata per non cadere in declamate, quanto apparenti discontinuità.

Congiungere il principio del divieto di farsi giustizia da sé, certamente valido per i privati, con una stringente applicazione della tipicità legislativa per confinare all'eccezione l'esecutorietà dei pubblici poteri appare del resto un obiettivo che finisce per difettare di realismo.

Non pare che possa così andarsi al di là delle lucide e ancora valide considerazioni di Cammeo.

Emblematiche sono al riguardo anche le indicazioni di Rudolf von Gneist.

L'illustre studioso dava contezza dei tentativi, già nel corso del XIX sec., di contestare «poteri coercitivi che sottoponevano i sudditi a esecuzioni senza giudizio» (specie «le procedure amministrative coercitive della polizia e delle autorità fiscali»), ivi compresa l'idea che «anche l'esecutivo deve sempre giustificare i suoi decreti sulla base di una legge scritta e, di conseguenza, utilizzare mezzi coercitivi contro persone e proprietà solo dopo una speciale autorizzazione legale», prendendo tuttavia atto che tali tentativi «alla fine sono stati sostanzialmente infruttuosi»⁴⁶. Tanto che lo stesso Borsi, pur osservando che il fondamento dell'esecutorietà dovesse ritrovarsi non nel tradizionale *ius coercionis*, bensì nella legge, considerava quella «speciale autorizzazione legale» per il potere coercitivo, evocata da Gneist, una formula «troppo ristretta»⁴⁷.

Gneist osservava, tra l'altro, che «nessuna legislazione ha ancora pensato di vincolare il diritto di coercizione amministrativa del monarca a una misura legale: la monarchia abolirebbe così se stessa. Il controllo giuridico necessario per la coercizione amministrativa deriva dalla giurisdizione amministrativa e dalle sue integrazioni»⁴⁸. Potrebbe aggiungersi che anche quando ciò, come nel caso recente del nostro legislatore, è stato sperimentato, non ne sono derivate significative conseguenze, poiché, se non più la monarchia, il potere amministrativo giuridicamente costituito e l'interesse pubblico ne rimarrebbero oltre misura sacrificati, mentre rimane vero che è invece al controllo giuridico della giurisdizione amministrativa che bisogna guardare.

⁴⁶ R. Gneist, *Verwaltungsexecution*, in F. Solzendorff, *Rechtslexikon*, Lipsia, 1881, 1106 ss.

⁴⁷ Borsi, *op. cit.*, 124.

⁴⁸ Gneist, *op. loc. cit.*

In definitiva, il lascito della nostra tradizione giuspubblicistica, nell'approccio e nei risultati, era già segnato da una posizione di grande realismo e di grande equilibrio, nella consapevolezza che l'esecutorietà degli atti amministrativi non potrebbe mai ricondursi *more geometrico* all'eccezione e che ciò, al contempo, non esime, con sensibilità liberale, dalla necessità di individuare dei limiti nello studio analitico delle fattispecie e nella prospettiva dei rimedi pubblicistici.

Né ci sembra che il sopraggiunto vincolo costituzionale abbia sostanzialmente mutato siffatto quadro, se non nella condivisibile rimozione di taluni poteri di polizia, specie quelli ereditati dal fascismo, e della regola del *solve et repete*.

4. *L'esecuzione forzata: una storia plurale*

Si lamenta, nella Relazione introduttiva del caro prof. Glendi (*Prolegomeni (in frazionati approcci) allo studio storico-sistematico dell'esecuzione forzata tributaria*), che, preso atto della storica «biforcazione» tra versante privatistico e pubblicistico, mentre il primo sarebbe stato ampiamente studiato, specie dalla dottrina processualciviltistica, lo stesso non potrebbe dirsi per il secondo⁴⁹.

Si tratta tuttavia di un giudizio che non si può asseverare, per quanto si possano comprendere (e condividere) le difficoltà di chi, come è il caso dei tributari, si trovi strutturalmente in mezzo al guado tra i due versanti e, non trovando a quanto pare, ma della cosa non vi è da meravigliarsi, soddisfacente approdo nell'ambientazione civilistica, peraltro aggravato da decenni di imperante (quanto discutibile) filo-privatismo, cerchi adesso conforto sull'altra sponda.

È vero però che, se una lacuna vi è, essa è piuttosto da ricondurre ad un difetto dell'intera dottrina giuridica, che non è stata mai in grado di offrire, ammeso che ciò sia realizzabile o idoneo a produrre risultati apprezzabili, un completo quadro sistematico dell'esecuzione forzata in una sua comprensiva, pur plurale, accezione: «un titolo esecutivo, nel senso più ampio del termine, può essere inteso come un qualsiasi fatto riconoscibile a cui è legata una richiesta di esecuzione»⁵⁰.

Correttamente si parla di una «biforcazione». Se, nel corso del XIX sec., ha preso corpo la straordinaria invenzione del diritto amministrativo, un'autonoma

⁴⁹ Quanto affermato da Glendi riflette probabilmente le indicazioni d'inizio novecento, di S. Romano, *Esazione delle imposte dirette*, in *Enc. giur. it.*, V, Milano, 1906, 581, a proposito di «quell'istituto generale dell'esecuzione amministrativa [...] non ancora perfettamente isolato e studiato dalla dottrina». Questa notazione non va però intesa esageratamente, se si considera che il percorso della dottrina giuspubblicistica nazionale era appena iniziato e lo stesso Romano, ivi in nota, non mancò di considerare una «buona trattazione» quella di Borsi, l'unica a quel momento esistente.

⁵⁰ R.H. Herrnrit, *Das Verwaltungsverfahren*, Vienna, 1932, 220.

branca del diritto, dando (invero ancor oggi⁵¹) sostanza alla sin lì alquanto generica distinzione tra diritto pubblico e diritto privato, lo stesso si è consumato sul terreno dell'esecuzione forzata.

Non vi è solo il titolo esecutivo e l'esecuzione forzata del codice di procedura civile, ma, accanto a questo universo, ve ne è un altro, non meno ingombrante, quello dei titoli amministrativi, dotati di esecutorietà, non bisognosi di formula esecutiva ed eseguibili in via amministrativa.

Ciascuno di questi due universi ha avuto un proprio percorso di legittimazione e di costruzione storica e dommatica, nella logica propria dei principi di ciascun sistema. Per quanto non sia facile, e certamente al di là dei limiti della presente disamina, rintracciare storicamente l'intreccio tra *imperium* dell'esecutivo e giurisdizione, essendosi pure sostenuto che «l'esecuzione amministrativa appare come l'originale e l'esecuzione giudiziaria come il derivato», sicché il processo di esecuzione «è nato dall'esecuzione amministrativa, non viceversa»⁵², può affermarsi che, nel contesto civilistico, una compiuta e stabile giuridicizzazione, sui prodomi delle ordinanze reali, ebbe a prendere forma nel codice di procedura civile napoleonico del 1806, mentre le sorti della giuridicizzazione dell'esecuzione forzata amministrativa, pur con momenti di confronto col già confezionato paradigma processualcivilistico, avrebbe seguito la diversa via del nascente sistema di diritto pubblico. In altre parole, la biforcazione della materia dell'esecuzione non è altro che uno dei rivi della generale biforcazione che ha dato luogo nel corso del XIX sec. alla distinzione tra sistema privatistico e sistema pubblicistico⁵³.

Emblematica è la vicenda francese della formula esecutiva. La pronuncia giurisdizionale era esecutoria solo nell'ambito della circoscrizione del giudice che l'aveva emesso, mentre, per divenirlo in altre circoscrizioni, occorreva un *pareatis* presso la cancelleria del Parlamento ove doveva effettuarsi l'esecuzione o un permesso del giudice del luogo, o, per divenirlo su tutto il territorio nazionale, occorreva un *pareatis* col gran sigillo reale (*pareatis du grand Sceau*)⁵⁴, primo decisivo viatico verso l'unificazione della formula esecutiva, che troverà appunto con-

⁵¹ Poco si comprendono le odierne vulgate che vorrebbero superata la distinzione, bastando al riguardo evidenziare le differenze che, nonostante talune tendenze volte a civilizzare il diritto e la giustizia amministrativi, continuano a connotare i due sistemi, e nel senso del maggior garantismo di quello pubblicistico, sul versante sia del regime di invalidità degli atti, sia della tutela.

⁵² Gneist, *op. loc. cit.*

⁵³ Cammeo, *Commentario*, cit., 97-98, tratta infatti della peculiarità dell'esecutorietà amministrativa proprio a partire dalla contrapposizione tra diritto pubblico e diritto privato, pur non rifuggendo nelle varie fattispecie dal trovare talune comunanze. Ma già in Romano, *Esazione*, cit., 581, il procedimento di esecuzione forzata amministrativa viene pienamente rivendicato all'interno del "sistema" pubblicistico con «lineamenti così propri e così caratteristici che non è possibile confonderlo con nessun altro pertinente ad altro ramo del diritto».

⁵⁴ J. Gauret, *Style universel de toutes les cours et juridictions du royaume concernant les formules et l'instruction pour les procédures en matières civiles, suivant l'ordonnance de Louis XIV roy de France et de Navarre du mois d'avril 1667*, Parigi, 1715, 456 ss..

sacrazione nel codice di procedura civile napoleonico. Da quel momento la formula esecutiva si atteggia ad elemento costitutivo del titolo esecutivo: «Nul jugement ni acte ne pourront être mis à exécution, s'ils ne portent le même intitulé que les lois et ne sont terminés par un mandementaux officiers de justice, ainsi qu'il est dit en l'article 146», cioè secondo la formula esecutiva (art. 545 cod. proc. civ. 1806). Non sorprende così che in Francia si ebbe subito a confrontarsi con tale modello e a discutere della necessità o meno che anche gli atti amministrativi bisognassero della formula esecutiva, a maggior ragione poi per i pronunciamenti degli organi contenziosi, a cominciare dal Consiglio di Stato, che rimanevano formalmente amministrativi⁵⁵, ma sul piano positivo fu la tesi negativa a prevalere⁵⁶. Semmai, riguardo agli organi contenziosi, è con il passaggio dalla giustizia ritenuta a quella delegata nel 1872, dunque con l'assunzione di una più formale veste giurisdizionale, che fu prevista espressamente la formula esecutiva anche per il Consiglio di Stato (mentre rimase il problema per i Consigli di prefettura), come già avveniva per la Corte dei conti, perché sin dagli inizi del XIX sec. quest'ultima era configurata come una vera e propria giurisdizione⁵⁷.

Rimaneva però impregiudicata in generale la non necessità della formula esecutiva per gli atti amministrativi.

Non vi è dubbio dunque che un confronto tra questi due universi e ancor più un'ipotetica *reductio ad unum* appaiono già sul piano storico quantomai problematici, e le difficoltà aumentano anche per almeno due ordini di ragioni. In primo luogo, nel caso del diritto pubblico il percorso effettuato è dipendente dalle caratteristiche del relativo ordito, segnato dalla giurisprudenza pretoria, uni-

⁵⁵ Sulle diverse opinioni al riguardo la voce *Exécution des actes et jugemens*, in *Journal du Palais. Répertoire général contenant la jurisprudence de 1791 à 1847*, Parigi, 1847, specie 40, nonché la voce *Jugement*, in *Répertoire methodique et alphabetique de législation de doctrine et de jurisprudence*, XXIX, 1854, 456, a partire dal seguente interrogativo: «Le decisioni dei tribunali amministrativi hanno bisogno, per potere essere messi in esecuzione, di essere rivestiti della formula esecutoria, conformemente alla regola dell'art. 545 c. pr.?». La questione era connessa a quella della natura dei tribunali amministrativi. Non a caso, la tesi che sosteneva la necessità della formula esecutiva, prendeva spunto dalla valorizzazione della sostanza giurisdizionale dei giudizi amministrativi: L.A. Macarel, *Des tribunaux administratifs, ou Introduction à l'étude de la jurisprudence administrative*, Parigi, 1828, 561. La tesi negativa, oltre all'avallo di non meno autorevoli voci dottrinarie (da Cormenin a Cheauveau), trovava conforto, riguardo al Consiglio di Stato, nell'assenza di espresse prescrizioni che imponessero la formula, in quanto l'art. 35 del decreto del 1806 si limitava ad affermare che le «spedizioni saranno esecutorie», e, riguardo ai Consigli di prefettura, in due avvisi del Consiglio di Stato del 1806 e del 1826.

⁵⁶ Ancora Malapert, *Exposé des principes sur la formule exécutoire*, in *Revue critique de législation et de jurisprudence*, t. XVII, 1860, 232, osserva, pur criticamente, che «certi autori e una pratica pressoché costante rifiutano per le decisioni amministrative la possibilità di avere una formula esecutoria, perché, si dice, emanando dall'autorità esecutiva, questa autorità non può dare degli ordini a sé stessa». Anche in Belgio era prevalsa la tesi negativa, v. voce *Exécution*, in *Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, VII, 1846, 162: «Gli atti amministrativi non sono assoggettati a questa formula, perché essi emanano dallo stesso potere esecutivo».

⁵⁷ C. Gabolde, *Histoire de la formule exécutoire*, in *La Revue administrative*, 1955, 618. Nella stessa legge del 1872 si dispone infatti, riguardo al Consiglio di Stato, che «le spedizioni rilasciate dal Segretario portano la formula esecutoria».

ca vera fonte di certezza, e da una moltitudine di sempre cangianti e scomposte discipline settoriali, sicché la ricostruzione sistematica è sempre complessa e a maglie larghe. Sarebbe del tutto illusoria l'aspettativa, come è forse nei *desiderata* del prof. Glendi, di chi pretenda di ritrovare negli studi pubblicistici quella cattedrale dommatica di concetti degli studiosi del cantuccio ben più delimitato e stabile delle lapidi codicistiche. È già un gran risultato nel diritto pubblico avere il supporto di alcune categorie generali, tradizionalmente di creazione giurisprudenziale, e riuscire a raggruppare un materiale normativo quantomai informe in un qualche, pur minimale, criterio tassonomico. Basti in tal senso osservare che l'esecutorietà, se non espressamente contemplata, si ricavava dal contenuto provvedimento e dunque trovando di volta in volta fondamento nella straordinaria varietà dei poteri amministrativi⁵⁸.

Né invero lo stesso paradigma processualcivilistico è in sé così rassicurante, come si vorrebbe lasciar credere, poiché' le diatribe "interne" a tale scienza non sono mai venute meno: la difficoltà di affrancare la presunta autonomia dell'azione esecutiva dal momento cognitorio dell'opposizione all'esecuzione⁵⁹, così come di maneggiare il *totem* del titolo esecutivo, tra la nota *querelle* tra Liebmann e Cernelutti e la pluralizzazione nel segno dell'eterogeneità, specie dove l'entrata in campo delle cambiali, dei titoli⁶⁰; il tentativo di una ricostruzione storica, a partire dal diritto romano, da Liebmann a Vaccarella, con risultati eterogenei, atteso che nel primo caso si sottolineano le passate commistioni con la cognizione, che sarebbero superate con la novità delle vicende francesi (già a partire dalle ordinanze reali del XVII sec.), nel momento in cui le eccezioni del debitore diedero luogo ad un separato processo di cognizione (opposizione), sicché, in luogo delle precedenti figure ibride, «nasceva invece il titolo esecutivo, divenuto presuppo-

⁵⁸ Ciò fa anche comprendere la difficoltà di comparazione segnalata dagli stessi giuristi, Sacchi Morsiani, *op. cit.*, 9: «Si è finito piuttosto per recepire un concetto, quello di esecuzione forzata, la cui ampia elaborazione nell'ambito della scienza processualistica riflette l'organicità del disegno legislativo in ordine alla funzione propria della sentenza del giudice (forse non attribuendosi sufficiente rilievo al fatto che la varietà ed eterogeneità di tipi di procedimenti amministrativi rende arduo ogni tentativo di ordinare, sul piano generale, gli aspetti e i problemi dell'esecuzione sulla falsariga del processo di esecuzione)». Ma già Borsi, *op. cit.*, 124.

⁵⁹ Qui non può non ricordarsi il contributo critico, demitizzante il *mainstream* dei processualcivilisti, di F. Vaccarella, *Contributo allo studio del titolo esecutivo*, Milano, 1965.

⁶⁰ R. Vaccarella, *Titolo esecutivo, precetto, opposizioni*, Torino, 1983, 2, arriverà a riconoscere, a partire dalla constatazione che il nuovo codice processuale, riguardo al titolo esecutivo, conteneva rispetto a quello del 1865 modifiche «per profili meramente formali e assolutamente marginali», che, se attorno a tale istituto «si è svolto (forse) il più acceso e sottile dibattito della nuova e 'sistematica' scienza processuale [...] Il dubbio che possa e debba qualificarsi come meramente accademico e sterilmente concettuale un dibattito che ha visto impegnati i più prestigiosi esponenti della nuova scuola processualistica appare, dunque, legittimo», tanto (ed il riferimento è ai contributi di Vaccarella) che «non può sorprendere che, di recente, si sia negata l'utilità della costruzione di un concetto unitario di titolo esecutivo».

sto fondamentale di un'esecuzione unificata e autonoma»⁶¹, nel secondo caso, si valorizza invece, sin dal diritto romano, l'idea di una separazione tra la cognizione e l'esecuzione, quest'ultima bisognosa di un ulteriore atto di opposizione dell'*imperium*, che troverebbe nelle vicende francesi non un momento di discontinuità, ma al contrario le sue «estreme conseguenze», riconducendo l'esecuzione forzata ad «un'attività schiettamente amministrativa (anche quando l'esecuzione riguarda le sentenze)», benché, nell'ottica invece della natura giurisdizionale dell'esecuzione che, nonostante la filiazione dal codice francese, avrebbe caratterizzato il nostro percorso nazionale, si potrà puntare ad individuare nell'atto stesso («interiorizzazione»), *in primis* la sentenza, la forza esecutiva, senza bisogno di una formula, quella esecutiva, che gliela conferisca *ab externo*, consapevolezza che però si maturerà solo con l'avvento, come titolo esecutivo, della cambiale, atto privato, privo di formula esecutiva⁶².

E sarebbe di grande utilità sapere quali potrebbero essere al riguardo le opinioni aggiornate degli storici del diritto, a cominciare dai romanisti, di fronte a ricostruzioni che lasciano il dubbio di apparire condizionate dal risultato finale che il giurista positivo intende perseguire.

Se vi è stata l'esigenza di un confronto essa è più ravvisabile nei contributi dei giuspubblicisti, come è già evidente negli scritti di Borsi e specie di Cammeo, che in quelli dei processualciviltisti, per quanto non mancassero, così come non mancano tuttora, significativi punti di intersezione.

Basti a titolo esemplificativo evidenziare come l'idea, già presente in Romanosi, che l'accertamento contenuto nell'atto amministrativo non abbia carattere definitivo venga raffrontata a quei titoli esecutivi, anch'essi privi di accertamento definitivo, presenti nel modello procesualiviltistico⁶³.

Né vi è del resto da sorprendersi, perché, come si è visto, è solo nel corso del XIX sec. che una più compiuta giuridicizzazione degli atti dei pubblici poteri, ivi compresi quelli che si traducevano in esecuzione forzata amministrativa, prenderà forma con la creazione del sistema pubblicistico, sicché era del tutto naturale che in siffatto passaggio la dottrina giuspubblicistica, già a cominciare da quella francese, prendesse a pietra di paragone l'appena codificato ordito processualciviltistico.

⁶¹ Più di recente E.T. Liebman, *I presupposti dell'esecuzione forzata*, in *Riv. dir. proc.*, 1953, 265 ss.; *funditus*, Id., *Le opposizioni di merito nel processo esecutivo*, Roma, 1936.

⁶² Vaccarella, *op. cit.*, 27.

⁶³ Borsi, *op. cit.*, 57: «Nel diritto giudiziario troviamo esempio di atti che in modo analogo traggono seco una presunzione di giustizia o di verità e in base a questa possono essere esecutori; così ad es. la sentenza appellabile»; Cammeo, *Commentario*, cit., 98: «La esecutorietà degli atti amministrativi, come del resto l'esecuzione delle sentenze od ordinanze ancora impugnabili, e dei contratti in forma pubblica, procede da un criterio di opportunità che si fonda sopra una semplice presunzione, e non sopra una convinzione di verità e di giustizia»; Romano, *Corso*, cit., 282: «In questi casi, l'atto amministrativo ha caratteri analoghi a quelli dei c.d. titoli esecutivi nel diritto privato».

È invece proprio nella dottrina processualcivilistica che può maggiormente avvertirsi una deficienza, tutta protesa, come è stata tale dottrina, a discettare sul proprio anfratto, dove le interferenze pubblicistiche apparivano come un corpo estraneo che andava marginalizzato o ancor più dal quale bisognava depurarsi. In ciò, ci sembra, che possa aver pesato non solo l'esigenza di mantenere delimitato il proprio campo rispetto ad un eccesso di complessità ordinamentale, nel timore cioè di disperdersi nel *mare magnum* del diritto della pubblica amministrazione, ma anche, almeno in parte della dottrina, l'assunto, più o meno esplicito, che soltanto l'esecuzione forzata per via giurisdizionale costituisca espressione del "vero" diritto, sicché la vicenda dell'esecutorietà degli atti amministrativi andasse relegata ad un residuo autoritario da superare col tempo e non dovesse dunque essere inserita nella ricostruzione dell'istituto, serpeggiando non meno sullo sfondo il fiume carsico dei sostenitori della giurisdizione unica a più ampio rifiuto dell'intero ordito pubblicistico⁶⁴.

L'unico profilo che è stato considerato frontalmente, toccando una delle premesse essenziali dei costrutti processualcivilistici, *a fortiori* con la svolta chiovendiana, è la riconduzione dell'esecuzione civilistica alla giurisdizione e non ad una qualificazione amministrativa di derivazione francese⁶⁵, declassando a mero orpello la formula esecutiva⁶⁶, emblema tradizionale di un *imperium* apposto dal potere esecutivo, che pure non mancava ancora di essere considerato una sorta di essenza del titolo esecutivo⁶⁷. Non va tuttavia dimenticata la nota posizione minoritaria di Allorio che ravvisava il carattere amministrativo di qualsivoglia esecuzione, compresa quella processuale, benché come precipitato del più ampio

⁶⁴ Di cui si hanno le tracce anche nella dottrina giuspubblicistica, come nel caso di F. Benvenuti, *Autotutela parte* (*Dir. amm.*), in *Enc. dir.*, 1959, 553-554, per il quale l'autotutela esecutiva della p.a. deve intendersi come una «capacità eccezionale, anzi anomala, in un sistema in cui l'uso della forza per la soddisfazione delle proprie pretese è penalmente sanzionato ed è preordinato un processo, con tutte le relative garanzie, per i casi in cui l'esecuzione forzata debba avvenire in via giudiziaria», poiché' «oggi nessuno potrebbe più sottoscrivere la tesi (coerentemente dedotte dalla premesse ma propria di una concezione autocratica e non democratica dello Stato), che la giurisdizione abbia funzione sussidiaria rispetto all'attuazione delle pretese amministrative».

⁶⁵ G. Verde, *Attualità del principio nulla executio sine titulo*, in *Tecniche di attuazione dei provvedimenti del giudice*, Milano, 2001, 56: il titolo esecutivo «è il prodotto di una sequenza logico-sistematica, che aveva (ed ha) come premessa il carattere giurisdizionale del processo esecutivo e, poi, la necessità di costruire questo processo come meramente esecutivo», innalzando una barriera tra «la cognizione e l'esecuzione». Per la tradizione francese, basti il riferimento a Laferrière, *op. cit.*, 509: «il diritto di imprimere la forza esecutoria a una certa decisione è un attributo esclusivo del potere esecutivo, giacché le decisioni giudiziarie in sé stesse non possiedono questa forza se non in virtù della formula esecutoria apposta alle decisioni e ai giudizi, formula che contiene un mandato indirizzato agli agenti dell'esecuzione dal potere esecutivo».

⁶⁶ G. Chiovenda, *Principii di diritto processuale civile*, Napoli, 1923, 217: «La formula esecutiva non è che l'affermazione esteriore e solenne d'una efficacia che già è inerente per sé al titolo esecutivo».

⁶⁷ Così, tra altri, e non a caso a questo Autore si rivolgeranno anche le critiche chiovendiane, De Palo, *Teoria del titolo esecutivo*, Napoli, 1901, 30 ss..

presupposto di teoria generale che il *proprium* della giurisdizione sarebbe ravvisabile soltanto nella cognizione⁶⁸.

A parte, come vedremo le figure “miste”, non vi è in alcun caso traccia dell’inserimento dell’universo dell’esecutorietà degli atti amministrativi all’interno della ricostruzione sistematica dell’esecuzione, se non nei termini di una estromissione.

Significativo è il caso di Pugliatti che, limitandosi a poggiare sulla dottrina pubblicistica tradizionale, dunque sulla ricorrenza di una «concreta manifestazione del potere sovrano», parla di una «esecuzione politica», cioè «che si realizza immediatamente a mezzo di un’attività di per sé esecutiva», contrapposta alla «comune esecuzione (giudiziaria)»⁶⁹. Sembra quasi che con quell’aggettivazione («politica») si fuoriesca dallo stesso diritto, come se non esistesse il diritto pubblico.

O ancora è il caso di Montesano, che finisce per assorbire il mondo dell’esecutorietà nella «funzione sostanziale dell’atto amministrativo», cioè in una «soggezione del privato non ad una speciale potestà amministrativa di autodifesa -la quale sia eccezione alla regola della tutela giurisdizionale delle pretese-, ma, puramente e semplicemente, alla sovranità degli atti pubblici», trattandosi in altri termini «non di una deroga alle norme del diritto processuale civile, ma della imperatività propria dell’atto amministrativo»⁷⁰. Anche qui non vi è terreno di confronto, perché in radice i due fenomeni si pongono su piani diversi, uno (pubblicistico) sostanziale, l’altro (privatistico) processuale, finendo tuttavia per tralasciare che l’esecuzione coattiva tale rimane, come che la si voglia inquadrare.

Men che meno, a parte sempre le figure “miste”, si tematizza in generale la questione di un’eventuale appartenenza degli atti amministrativi dotati di esecutorietà alla nozione codicistica di titolo esecutivo, per quanto tale questione fosse stata posta da un dimenticato amministrativista siciliano, già nel lontano 1878: «Son compresi gli atti amministrativi nell’enumerazione dei titoli esecutori fatta dall’art. 554?» (codice di procedura civile del 1865)⁷¹.

⁶⁸ V., al riguardo, L. Montesano, *La condanna nel processo civile anche tra privati e pubblica amministrazione*, Napoli, 1957, 186.

⁶⁹ S. Pugliatti, *Esecuzione forzata e diritto sostanziale*, Milano, 1935, 208.

⁷⁰ Montesano, *op. cit.*, 167 ss.

⁷¹ G. Macri, *Corso di diritto amministrativo*, Messina, 1878, 189 ss. La risposta che dà l’Autore è positiva, poiché l’articolo citato, a differenza del codice francese, si riferisce anche agli «atti ai quali sia dalla legge attribuito il carattere esecutivo». E tale fondamento è riscontrabile, «nonostante il difetto d’una legge positiva», nei «principi»: «L’esecuzione parata infatti passa dall’ordine civile per l’intervento dell’autorità sociale; una sentenza è un titolo esecutivo, perché deriva da un magistrato sociale, un instrumento notarile» perché per legge «ufficiale depositario della fede pubblica», non invece una «scrittura privata»; «Ora se gli atti amministrativi non solo emanano dalla potestà sociale, ma costituiscono l’esercizio di questa potestà, e se come vedremo, il potere amministrativo è nelle due funzioni indipendente da qualunque altro, chi non vede che i suoi atti devono per necessità logica ottenere per sé medesimi virtù esecutoria?». Siamo nel solco della tradizione francese, con il corredo di citazioni dottrinarie e giurisprudenziali, di un fondamento che sta nelle prerogative dell’esecutivo, di un potere amministrativo esercitato in nome del re, e si ricorda persino la disputa d’oltralpe, ove prevalse la tesi che non fosse necessaria l’apposizione della formula esecutoria. Non è del tutto chiaro se quella rispo-

Sul piano pratico, ciò significa chiedersi se tali atti, a scelta dell'amministrazione, possano essere suscettibili di esecuzione codicistica, oltre alla esecuzione in via amministrativa. È un interrogativo che probabilmente non ha avuto seguito, poiché sia in dottrina, sia in giurisprudenza, si era fatta strada l'idea che l'amministrazione avesse la facoltà di ottenere un titolo giudiziale, in luogo di avvalersi dell'atto amministrativo esecutivo⁷², il che implicitamente comportava che questo ultimo non si facesse rientrare nel titolo esecutivo in senso codicistico.

Non a caso lo stesso Cammeo, in seguito, ebbe a precisare che in termini generali va esclusa la «necessità» che «astrattamente parlando, gli atti amministrativi potrebbero essere titoli esecutivi», nel senso che, per la loro realizzazione coattiva, «potrebbe essere prescritto di invocare dai tribunali ordinari un giudizio di esecuzione a senso della procedura civile»⁷³.

Non si può dire tuttavia che sul piano dommatico non potesse in ipotesi configurarsi uno spazio di approfondimento, stante quella pluralizzazione dei titoli esecutivi (specie con l'avvento della cambiale) con la quale i processualciviliisti finirono per confrontarsi e che metteva a dura prova la nozione stessa dell'istituto.

Il *core* dei due rispettivi universi rimaneva dunque separato, ma il diritto positivo presentava altresì delle figure «miste», ove sembravano sovrapporsi atti amministrativi esecutori e giudice civile, ed in particolare i casi più rilevanti della ingiunzione fiscale e della riscossione esattoriale.

È questo un terreno che, in omaggio a puntuali previsioni legislative, avrebbe potuto in ipotesi costituire un luogo fecondo di intreccio dei costrutti dommatici, ma anche in questo caso i risultati sono deludenti.

Significativi sono ancora una volta i contributi emblematici di Pugliatti e di Montesano, il primo operante per estromissione, il secondo per internalizzazione normalizzante nel sistema civilistico, in entrambi i casi con un effetto di separazione tra universo pubblicistico e universo privatistico.

sta positiva significasse che tali atti fossero anche suscettibili di esecuzione forzata civilistica o se il riferimento all'art. 554 servisse soltanto a dare una cornice di riferimento, di quello che sarà più sostanzialmente un ragionamento per principi, al fine di legittimare dei titoli esecutivi che seguivano poi un'esecuzione amministrativa, ma questo costrutto costituisce una prima testimonianza dell'attitudine dei nostri amministrativisti a confrontarsi con la disciplina codicistica.

⁷² Cammeo, *Commentario*, cit., 713-4, che cita svariate pronunce del giudice civile di fine Ottocento: «Sebbene l'amministrazione abbia il privilegio dell'esecutorietà delle sue pretese nelle forme e nei limiti anzidetti, non sembra che possa escludersi la sua facoltà di rinunciare caso per caso all'esercizio del privilegio stesso e di provvedervi per via di azione», pur essendo un evento «raro». In seguito A. Amorth, *Osservazioni sui limiti dell'attività amministrativa di diritto privato*, 1938, ora in *Scritti giuridici*, I, Milano, 1999, 322 ss., individuerà tra l'altro, negli ambiti in cui sarebbe configurabile una fungibilità tra mezzi pubblicistici e privatistici, i procedimenti esecutivi forzati e le procedure coattive privilegiate per la riscossione delle imposte dirette, delle entrate patrimoniali e dei crediti di diritto privato.

⁷³ Cammeo, *La esecuzione*, cit., 19.

Pugliatti consegna le figure “miste” allo stesso trattamento riservato in generale agli atti amministrativi esecutori: «L'esecuzione forzata per la realizzazione di pretese creditorie dello Stato o di altri enti pubblici, non si fonda tanto su di un titolo esecutivo formato al fine di costituire e legittimare un particolare diritto del soggetto a cui viene rilasciato (azione esecutiva), ma piuttosto sulla immediata emanazione di quella potestà d'impero, di cui l'ente pubblico è investito. Anziché' una speciale azione esecutiva, qui si esplica, come concreta manifestazione del generale potere sovrano, una vera potestà esecutiva. Siamo nel campo di quella esecuzione che si realizza immediatamente a mezzo di un'attività di per sé esecutiva (esecuzione politica); e le finalità essenziali di questa attività esecutiva rimangono immutate, *anche se il procedimento assume, in tutto o in parte, la veste della comune esecuzione (giudiziaria)*»⁷⁴ (corsivo nostro), limitandosi poi a segnalare qualche particolarità di questi procedimenti, senza bisogno di indugiare ulteriormente su figure già ritenute estranee al sistema.

Montesano realizza una operazione opposta. Così nell'ingiunzione fiscale non può farsi questione di «esecutorietà» pubblicistica, in quanto «il titolo esecutivo non è dato dall'atto amministrativo, ma dal provvedimento del pretore», «il cui contenuto non è molto diverso da quell'accertamento puramente estrinseco e formale di un rapporto già costituito», come avveniva nelle procedure monitorie di «diritto processuale civile comune», e che non si tratti della «esecutorietà» trova conferma nel potere dei terzi creditori di aggredire il patrimonio nel debitore «in concorso con l'ente pubblico». O ancora nella esecuzione esattoriale, ove pure si riprende l'argomento dei terzi creditori, si riconosce che nella fase espropriativa si abbia un «procedimento amministrativo», ma se ne svuota in sostanza la valenza qualificatoria, escludendo nuovamente ogni pertinenza al paradigma della «esecutorietà» pubblicistica e costruendo un assorbente parallelismo con i «poteri di espropriazione stragiudiziale attribuiti ai titolari dei crediti civili», come nel potere di far vendere la cosa avuta in garanzia⁷⁵. Ci sembra peraltro che in ciò Montesano faccia uso di

⁷⁴ Pugliatti, *op. cit.*, 208. Posizione simile era già ravvisabile, riguardo alla riscossione delle imposte, in Romano, *Esazione*, cit., 581 e 618: sul presupposto, già palesato nel primo volume del *Trattato Orlando*, che si possano ammettere rapporti pubblicistici di natura patrimoniale, «e se così è, appare evidente che ciò debba verificarsi, a preferenza di altri istituti, per quelli tributari», sicché va rigettata sia in generale la tesi che le relazioni patrimoniali con la p.a. siano «essenzialmente di diritto privato, modificate da norme di *ius singulare*», sia in particolare la tesi che «il diritto al tributo è un diritto pubblico solo per la causa e il titolo» non anche per «il momento dell'esazione», si afferma che «tale procedura, nelle sue regole principali, è analoga a quella stabilita dalle leggi giudiziarie per l'esecuzione delle sentenze civili: il che ha spesso indotto all'opinione erronea che l'una non sia che una modificazione della seconda suggerita da criterii di *ius singulare* a favore delle pubbliche amministrazioni e dei loro concessionari: laddove si tratta di due istituti che si ricollegano a concetti e principii ben diversi, in quanto, mentre l'uno è esercizio di funzione amministrativa, l'altro è conseguenza e potere che deriva dalla funzione giurisdizionale. Vero è [...] che qualche volta non le autorità amministrative, ma le giudiziarie sono chiamate ad intervenire nel procedimento, ma si tratta di eccezioni che non valgono a mutare la natura di quest'ultimo».

⁷⁵ Montesano, *op. cit.*, 178 ss.

considerazioni già presenti in Cammeo, ma in vista non tanto di verificare assonanze o differenze, bensì appunto dell'obiettivo più radicale di estromettere tali figure dall'esecutorietà pubblicistica e assorbirle nel paradigma civilistico.

Un promettente modello compromissorio sembrerebbe invece quello chiovendiano, tanto più che l'illustre processualcivilista non rimase estraneo alle problematiche della giustizia amministrativa, così come Ludovico Mortara, e dunque in generale alle problematiche del sistema giuspubblicistico. Chiovenda mostra infatti conoscenza del principio dell'esecutorietà degli atti amministrativi, così come della letteratura giuspubblicistica del tempo, e sembra potenzialmente fecondo che, a differenza di Pugliatti, individui, tra i titoli esecutivi, anche «gli accertamenti provenienti da autorità amministrative», congiungendo così atti amministrativi, titolo esecutivo e giudice civile⁷⁶. Ma il tutto si riduce infine nel menzionare stringatamente le figure “miste” dei ruoli esattoriali che «in parte sono eseguiti dall'esattore, in parte dagli organi esecutivi ordinari» e delle note spese di provvedimenti amministrativi⁷⁷. Ancora una volta, prevale una considerazione marginale di queste fattispecie.

5. *Spunti ricostruttivi*

Lo studio della dottrina, quantomeno rispetto alla problematica del presente scritto, sembra evidenziare un eccesso di astratto ontologismo dommatico, mentre manca un adeguato approfondimento nella prospettiva della tutela e soprattutto, specie dopo decenni di deriva filo-privatistica, un'adeguata consapevolezza del maggior garantismo che caratterizza il sistema pubblicistico.

Sul piano teorico, è sufficiente partire da una semplice e generale premessa, e cioè che, se il titolo esecutivo esprime il *medium* del conquistato carattere giuridico dell'esecuzione, qualsiasi figura abilitante prevista dall'ordinamento rientra nella relativa nozione latamente intesa. Non vi è dunque una sede privilegiata di individuazione e definizione di ciò che legittima all'esecuzione.

Semmai è lecito chiedersi in modo diversificato, quali caratteri assuma, in uno o in altro anfratto dell'ordinamento, questa o quell'altra figura o quel sottoinsieme di figure abilitanti e soprattutto quali siano le conseguenze in termini di regime giuridico e di tutela: lo si è visto in Borsi che non ha remore a qualificare l'at-

⁷⁶ Non a caso, Montesano, *op. cit.*, 185 critica espressamente la tesi chiovendiana che «inquadra tra i titoli esecutivi processuali anche quegli atti formali dell'amministrazione, che danno ingresso a soddisfazione coattiva attraverso la speciale procedura esattoriale o in via amministrativa».

⁷⁷ Chiovenda, *op. cit.*, 181, 206 e 280.

to amministrativo esecutivo come «titolo esecutivo», ma «secondo quelle norme e con quella misura di effetti che il diritto da cui è disciplinato pone e determina».

Più realistica, in tal senso, appare una abbastanza recente sottolineatura della dottrina processualcivilistica, che ravvisa nelle esecuzioni speciali, come sarebbe il caso dell'ingiunzione fiscale, nelle quali vi sarebbe «l'assenza di un equivalente del titolo esecutivo», la conferma che «il principio *nulla executio sine titulo* non esprime una imprescindibile necessità logica e assoluta, ma una esigenza soltanto di una *executio* che abbia le caratteristiche di quella disciplinata dal Libro terzo del codice»⁷⁸. Basterebbe fare un passo in più e sottrarre alla scienza processualcivilistica l'esclusiva su ciò che debba intendersi per «titolo esecutivo», se non per ciò che concerne i titoli esecutivi abilitanti alla esecuzione codicistica, mentre l'ordinamento offre un quadro ben più articolato, a cominciare dagli atti amministrativi esecutori: ad ognuno il suo.

Nella prospettiva, come dicevamo, della tutela, deve così condividersi l'orientamento tradizionale che ha tenuto ben ferma la «biforcazione» tra diritto pubblico e diritto privato, poiché è questa biforcazione che fa la differenza, quale che sia l'oggetto sul quale va a cadere, ivi compresa l'esecuzione forzata.

Se le pubbliche amministrazioni continueranno a godere, come è del tutto ovvio, del *privilège du préalable* e, in una certa misura, poco importa se per via di tipicità o di atipicità, del *privilège d'exécution*, questi poteri dovranno trovare compensazione *ex parte civis* in uno stringente regime giuridico, quello pubblicistico. L'atto amministrativo esecutivo è il punto di aggancio di tale tutela: lo possiamo pure iscrivere in un largo *genus* dei titoli esecutivi, purché ci si metta il più possibile al riparo da una commistione col meno garantistico regime di tutela privatistico.

Diversi sono i corollari che possono farsi derivare da siffatto assunto.

Costituisce una massima risalente che l'amministrazione abbia facoltà di adire la giurisdizione civile in luogo di esperire l'esecuzione in via amministrativa dei propri atti esecutori: enunciato, come si è visto, già riscontrabile in Cammeo e ancora vivo⁷⁹.

È vero che, sul piano pratico, una siffatta eventualità non è ricorrente, poiché «di solito l'amministrazione come 'potere' non ha d'uopo farsi attrice in

⁷⁸ Vaccarella, *op. cit.*, 42 ss.

⁷⁹ Anche in seguito, oltre al già citato Amorh, E. Cannada Bartoli, *L'inapplicabilità degli atti amministrativi*, Milano, 1950, 123: «In virtù del principio dell'esecutorietà, l'autorità amministrativa di solito non promuove giudizi, ma si avvale del potere di autotutela. Pure può accadere che preferisca rendersi attrice, sia perché voglia realizzare l'effetto pratico ripromessosi assistita dalla particolare autorità della cosa giudicata, sia perché l'effetto non sia conseguibile con l'esecutorietà, sia ancora perché questa nella specie manchi». Di recente, M.L. Guida, *L'esecuzione coattiva delle pretese amministrative*, in *Federalismi*, 2017, 6, ritiene che «il criterio dell'alternatività degli strumenti di tutela (e quindi dell'inesistenza di un obbligo di agire in autotutela e della facoltà di avvalersi anche degli strumenti di tutela giurisdizionale ordinari) appare tuttavia il più affidabile».

giudizio»⁸⁰, ma non si può fare a meno di evidenziarne la delicatezza problematica e di quanto sia al riguardo discutibile il consolidato orientamento della Cassazione nell'attribuire un tendenziale carattere generale a siffatta facoltatività, così come più ampiamente l'idea che vi sia una fungibilità tra strumenti pubblicistici e strumenti privatistici.

Il punto non è difficile da individuare. Potrebbe sembrare che percorrere una via alternativa a quella pubblicistica costituisca un viatico più garantista, mentre è vero esattamente il contrario, sicché quella facoltatività potrebbe in definitiva tradursi in una comoda elusione, per l'amministrazione, dei più stringenti vincoli del diritto pubblico.

Non è mancata in passato occasione nella quale una più avvertita dottrina ha avuto modo di mettere in risalto un siffatto *vulnus*. Così, riguardo alla possibilità, ammessa dalla Cassazione, che l'amministrazione, in luogo del provvedimento sindacale, potesse rivolgersi al giudice civile per ottenere in forma di sentenza un'ordinanza di demolizione di opere abusive, si era condivisibilmente evidenziato che, tra l'altro, «si giungerebbe ad un radicale sovvertimento dei criteri di distribuzione della competenza tra autorità giudiziaria ordinaria e giurisdizioni amministrative e si verrebbe, per di più, a pregiudicare in modo grave quella tutela giurisdizionale degli interessi legittimi, che la Costituzione all'art. 113 garantisce ai cittadini»⁸¹.

Anche di recente tale prospettiva è felicemente rappresentata in una pregevole pronuncia del Consiglio di Stato, nella quale si afferma che «non possa sostenersi una generale alternatività dei mezzi a disposizione della pubblica amministrazione», anche in ragione della «maggiore incisività dello scrutinio del giudice amministrativo nei casi di esercizio del potere, rispetto ai rapporti connotati da profili di pariteticità, quanto meno sotto il profilo della valutazione dell'effettiva funzionalizzazione dell'attività, che implica, tra l'altro, anche la considerazione dei motivi che spingono l'azione della Pubblica amministrazione. Il che permette di ritenere che l'eventuale preferenza per il modulo di tutela contro l'attività autoritativa risponda anche ad esigenze di tutela di maggiore incisività. La funzionalizzazione dell'attività pubblica permette la valorizzazione dei motivi del comportamento della Pubblica amministrazione ed il sindacato esterno sulla globalità dell'intervento, con uno schema di maggiore penetrazione nelle dinamiche decisionali dell'ente pubblico, venendo quindi a svolgere un compito che non necessariamente importa una diminuzione di tutela del privato. L'eventuale attribuzione di un doppio ordine di garanzie in favore della pubblica amministrazione, la qua-

⁸⁰ Come, sulla scorta di Cammeo, evidenziava lo stesso Chiovenda, *op. cit.*, 280.

⁸¹ R. Lucifredi, *Osservazioni sul potere del Sindaco di ordinare la demolizione di costruzioni abusive*, in *Giur. it.*, 1960, IV, 14.

le potrebbe avvalersi dell'uno o dell'altro sistema in base ad una propria arbitraria decisione, non aumenterebbe quindi le garanzie del soggetto amministrato ma le diminuirebbe, permettendo alla parte pubblica di scegliere il modulo in relazione alla propria convenienza ed evitando eventualmente profili di illegittimità o, come potrebbero emergere nel caso, di decadenza connessi al canale pubblicistico»⁸².

Non è privo di significato al riguardo che nel sistema francese la possibilità che l'amministrazione segua la via alternativa all'esercizio dei propri poteri si configuri in termini di eccezione, come nel caso dei rapporti contrattuali⁸³.

In questo senso non appare condivisibile quanto affermava Cammeo, e cioè che «il cittadino non ha interesse a che l'amministrazione si valga del suo privilegio giacché la procedura ordinaria costituisce per lui più ampia garanzia»⁸⁴. Sebbene fosse perfettamente consapevole del rilievo dei rimedi pubblicistici e della necessità della giustizia amministrativa, il Maestro non era ancora giunto a quanto oggi, dopo un'esperienza secolare, può affermarsi, e cioè che, nonostante *more geometrico* potrebbe sembrare più garantista per il cittadino l'intermediazione giudiziale, quanto appare *prima facie* un privilegio, quello della *décision préalable*, se del caso, anche esecutoria, diviene invece occasione per sottoporre l'atto agli stringenti vincoli del diritto pubblico e del giudice amministrativo, sicché nel complesso se ne ricava una maggior tutela. Neanche una intermediazione dello stesso giudice amministrativo sarebbe in tal senso auspicabile, poiché finirebbe per privare il cittadino della possibilità di avvalersi di vizi dell'atto (come ad es., tra altri, il difetto di motivazione o di istruttoria), che, per quanto non sempre idonei a cancellare in radice la pretesa dell'amministrazione, condurrebbero pur tuttavia all'annullamento dell'atto.

La linearità della “biforcazione” tra diritto pubblico e diritto privato ha non da ora trovato un terreno difficile di composizione in talune figure “miste” di creazione normativa, riguardanti in particolare i crediti della pubblica amministrazione, dove alla presenza di atti amministrativi esecutori si sovrappone la partecipazione dell'autorità giudiziaria.

Queste figure mettono infatti a dura prova la coerenza tra qualificazioni, regime giuridico e giurisdizione, creando combinazioni non facili da maneggiare e finendo, soprattutto in questo anfratto, per rendere astratte le diatribe qualificatorie della dottrina.

Dal nostro punto di vista la questione si pone in questi termini: a cosa serve insistere su una qualificazione amministrativa degli atti se non se ne traggono conseguenze sul versante del regime giuridico e della tutela?

⁸² Cons. Stato, sez. IV, n. 2618/2011.

⁸³ *Conseil d'État*, 26 décembre 1924, *Ville de Paris*; o, di recente, 5 décembre 2017, n. 408550, *Ryanair*.

⁸⁴ Cammeo, *Commentario*, cit., 713.

Limitiamoci ai casi emblematici della riscossione esattoriale e dell'ingiunzione fiscale.

Nel primo caso, il nostro sistema, già nel XIX sec., vede, a vario titolo, il concorso del giudice civile. Si tratta dunque di una tradizione risalente e che significativamente rimonta allo stesso ordinamento pubblicistico per eccellenza, quello francese. Cammeo ce ne offre la *ratio*, peraltro anche con riferimento all'ingiunzione fiscale: alienare «i beni mobili e immobili del debitore, interessa di necessità anche i terzi» creditori e «un procedimento di coercizione diretta puramente amministrativo sarebbe perciò inopportuno e non equo nei riguardi dei terzi»⁸⁵. Non a caso, come si è visto, è proprio questo un profilo che Montesano valorizza quanto mai per cercare, pur discutibilmente, di far rientrare queste figure miste nell'alveo o comunque nella logica della esecuzione giurisdizionale civile.

Il giudice civile era qui il garante di una corretta distribuzione del patrimonio del debitore nel concorso dei creditori, ma intervenendo, ove occorresse, solo nel punto terminale della vicenda, quello della distribuzione, mentre tutto ciò che veniva prima rimaneva tradizionalmente ancorato ad un'ambientazione pubblicistica: dalla competenza della Commissioni tributarie, organi speciali del contenzioso amministrativo, al reclamo in fase esecutiva all'intendente di finanza e poi al giudice amministrativo.

Questo assetto, pur nella difficoltà del carattere "misto", sembrava segnato da un accettabile equilibrio ed è stato invece stravolto dalle vicende recenti: da un lato, le Commissioni tributarie, in luogo, in ipotesi, di sezioni specializzate del giudice amministrativo, come sarebbe stato più logico, diventano sezioni specializzate del giudice ordinario, e, d'altro lato, viene meno il reclamo all'intendente di finanza, determinando un vuoto di tutela che il giudice delle leggi ha ritenuto da ultimo di colmare configurando una opposizione all'esecuzione e agli atti esecutivi in capo al giudice civile⁸⁶.

Dove finiscono in tal modo le garanzie pubblicistiche, in questa serpeggiante abolizione del contenzioso amministrativo tributario (come se non fosse già bastata la disastrosa esperienza della legge del 1865), dato che ancor oggi prevale l'idea della ricorrenza di un procedimento amministrativo⁸⁷?

La questione più delicata è certamente quella della posizione del giudice tributario, caduto sotto il cappello della Cassazione, cioè in un'ambientazione civi-

⁸⁵ Cammeo, *La esecuzione*, cit., 21.

⁸⁶ Corte cost. n. 114/2018. Sul riparto di giurisdizione, alla stregua di tale pronuncia, il cui *scrimen* è individuato nella notifica della cartella esattoria, Cass. SS. UU., ord. n. 7822/2020.

⁸⁷ Non da ora la stessa Corte cost. n. 87/1962: «l'esecuzione esattoriale rappresenta un caso particolare di esecuzione, diverso dall'ordinario processo esecutivo, e regolato dalla legge (artt. 208 e 209 del T.U. citato) come procedimento amministrativo». Già in dottrina S. Romano., *Principii di diritto amministrativo italiano*, Milano, 1906, .305, per il quale nella riscossione coattiva delle imposte «il procedimento è amministrativo».

listica ben lontana dai principi del sistema di diritto pubblico. Dopo decenni di deriva filo-privatistica, si dovrebbe forse tornare a riflettere sul fatto che la vera sostanza della specialità della giustizia tributaria sta proprio in quella tradizione pubblicistica, nell'essere stati, per usare le parole di Antonio Salandra, «magistrati speciali della giustizia amministrativa»⁸⁸, e che non vi è altra specialità che si possa fruttuosamente spendere, così come discorso non diverso potrebbe farsi per la stessa scienza tributaristica⁸⁹. Tutti coloro che hanno pensato o che pensano tuttora che compenetrandosi sempre più nel sistema civilistico sia ancora configurabile una specialità tributaria stanno soltanto ponendo le premesse per un *harakiri*.

Certo si tratterebbe di una battaglia di Davide contro Golia, del giudice tributario *versus* la Cassazione, nonostante la (conquistata) presenza delle sezioni tributarie della Corte, ma che merita di essere combattuta, per cercare di preservare, pur in contesto sistematico estraneo e deformante, la maggior tutela pubblicistica, fin quando forse un più saggio legislatore non rimetterà del tutto le cose al loro posto. Si pensi, ad es., quanto possa essere insidiosa l'idea della Cassazione, più confacente, per intenderci, al modello civilistico di un giudizio sul rapporto, che il controllo del giudice tributario risponda ad una impugnazione-merito e non ad una impugnazione-annullamento, il che in una certa misura sembra consentire che il giudice tributario accerti comunque il tributo, privando il cittadino di una secca tutela caducatoria⁹⁰. Al riguardo, sono incoraggianti i recen-

⁸⁸ Così con riferimento alle Commissioni amministrative per le imposte dirette, A. Salandra, *Codice della giustizia amministrativa*, Torino, 1893, 197 e 244. Non manca del resto, tra gli stessi tributaristi, tutto un orientamento favorevole ad un inquadramento pubblicistico dell'esecuzione di ascendenza romaniana, in vista di valorizzare la posizione del giudice tributario rispetto al giudice civile: C. Glendi, *Natura giuridica dell'esecuzione forzata tributaria*, in *Dir. prat. trib.*, 1992, p. 2240 ss.; S. La Rosa, *La tutela del contribuente nella fase di riscossione dei tributi*, in *Rass. trib.*, 2001, 1178 ss.; A. Guidara, *Esecuzione forzata tributaria*, in *Dig. disc. priv.*, agg., Torino, 2017, 169 ss.

⁸⁹ Ad es., tra gli storici del diritto tedesco, M. Stolleis, *Introduzione alla storia del diritto pubblico in Germania (XVI-XXI sec.)*, 2014, trad. it., Macerata, 2017, 118, osserva che «La "scienza giuridica tributaria" (*Steuerrechtswissenschaft*), formatasi in Germania, Austria e Italia negli ultimi due decenni del XIX secolo, si sviluppò in parte dalla scienza delle finanze, in parte dal diritto amministrativo».

⁹⁰ Da ult. Cass. n. 10117/2023 «secondo la giurisprudenza consolidata di questa Corte, il processo tributario non è annoverabile tra quelli di "impugnazione - annullamento", ma tra quelli di "impugnazione - merito", in quanto non è diretto alla sola eliminazione giuridica dell'atto impugnato, ma alla pronuncia di una decisione di merito sostitutiva sia della dichiarazione resa dal contribuente, che dell'accertamento dell'ufficio; di conseguenza, ove il giudice tributario ritenga invalido l'avviso di accertamento non per motivi formali (ossia per vizi di forma talmente gravi da impedire l'identificazione dei presupposti impositivi, e precludere l'esame del merito del rapporto tributario), ma di carattere sostanziale, non può limitarsi ad annullare l'atto impositivo, ma deve esaminare nel merito la pretesa tributaria e, operando una motivata valutazione sostitutiva, eventualmente ricondurla alla corretta misura, entro i limiti posti dalle domande di parte (*ex multis* Cass. 3.08.2016, n. 16154). 1.3 Ne consegue che il principio secondo cui le ragioni poste a base dell'atto impositivo segnano i confini del processo tributario, che è un giudizio di impugnazione dell'atto, precludendo all'Ufficio finanziario di porre a base della propria pretesa ragioni diverse e modificare nel corso del giudizio la motivazione dell'atto, va coordinato con il potere (connaturato all'esercizio stesso della giurisdizione) che ciascun giudice tributario ha, trovandosi in presenza di un'errata indicazione di una categoria reddituale nell'avviso di accertamento, di qualificare autonomamente la fattispecie demandata alla sua cognizione, a prescindere dalle allegazioni delle parti in

ti interventi normativi che sembrano asseverare in chiave chiaramente pubblicistica il regime e i vizi di invalidità degli atti impugnabili di fronte al giudice tributario: principio del contraddittorio; obbligo di motivazione, pur se è venuto meno il riferimento all'art. 3 L. n. 241/1990; annullabilità per violazione di legge, ivi incluse le norme sulla competenza, sul procedimento, sulla partecipazione del contribuente e sulla validità degli atti (art. 1 D.Lgs. n. 219/2023 di modifica dello statuto dei diritti del contribuente).

Non deve così, per altro verso, meravigliare che non solo si sia fatta fuori la tutela dell'intendente di finanza, ma al suo posto, nella discutibile pronuncia del giudice delle leggi del 2018⁹¹, si sia dato spazio non al giudice tributario, ma al giudice civile dell'esecuzione. Sembra quasi che la stessa giurisdizione tributaria, un potenziale continuatore del contenzioso amministrativo e dei principi pubblicistici, rimanga affetta da un peccato originale, da una specialità che per quanto possa sbiadirsi finisce pur sempre per essere motivo di disturbo.

Sarebbe stato invece di gran lunga preferibile, se non (ancor meglio) tornare al vecchio sistema, quantomeno estendere la giurisdizione tributaria, sia e soprattutto per preservare anche in questa sede i principi pubblicistici, sia per realizzare una maggior concentrazione processuale, fermo restando, in capo al giudice civile, l'eventuale momento terminale di distribuzione dei beni a tutela del concorso dei terzi creditori. In questa direzione sembrerebbe andare la recente legge delega (art. 19, comma 1, lett. c), L. n. 111/2023), ma che sul punto, sempre che non si ritengano le previsioni della legge delega d'immediata applicazione, non trova riscontro nel decreto legislativo di attuazione (D.Lgs. n. 220/2023).

Andando all'ingiunzione fiscale, come è noto, questo risalente istituto è attivabile per crediti dell'amministrazione sia di fonte pubblicistica, sia di fonte privatistica.

Per quanto dell'art. 3 r.d. n. 639/1910 (art. 34, comma 40, D.lgs. n. 150/2011) disponga che «avverso l'ingiunzione prevista dal comma 2 si può proporre opposizione davanti all'autorità giudiziaria ordinaria», è rimasta ferma la tradizionale affermazione che fa dipendere la giurisdizione dalla natura del rapporto sottostante all'ingiunzione: il giudice amministrativo se il rapporto è pubblicistico, quello tributario se fiscale, quello civile se privatistico⁹².

causa, e di pervenire ad una diversa qualificazione giuridica della fonte di produzione della ricchezza, non incidendo tale operazione sugli elementi costitutivi della pretesa fiscale e, più in particolare, sugli elementi fattuali rilevanti ai fini dell'individuazione del presupposto impositivo (Cass. 13.05.2011, n. 10585).

⁹¹ Per un commento critico tra i tributaristi, A. Guidara, *Il discutibile ampliamento dell'opposizione all'esecuzione in materia tributaria conseguente all'intervento della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 2018, 2661 ss.

⁹² Di recente Cass., SS. UU., n. 29/2016, tenendo ferma la precedente giurisprudenza, ha statuito che «le medesime considerazioni valgono -ovviamente- ad escludere che la mera sostituzione del R.D. n. 639 del 1910, art. 3 ad opera del D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 34, comma 40, -il quale dispone che "Avverso l'ingiunzione prevista dal comma 2 si può proporre opposizione davanti all'autorità giudiziaria ordinaria. L'opposizione

Ciò consente di ricomporre per dissezione dell'istituto una maggiore coerenza dei percorsi. Così la maggior garanzia del diritto pubblico potrà trovare attuazione, ogni qual volta il rapporto sottostante rientri nella giurisdizione del giudice amministrativo⁹³. La qualificazione amministrativa dell'ingiunzione, sostenuta dalla giurisprudenza⁹⁴ e ulteriormente acclarata dall'abrogazione della vidimazione pretorile (art. 229 D.lgs. n. 51/1998), sarà ancora configurabile di fronte al giudice tributario, ma, nel caso di un rapporto privatistico, essa si tradurrà in un mero orpello privo di conseguenze, non derivandone l'applicazione di principi pubblicistici, né del resto il giudice civile sarebbe idoneo a farli valere.

Non è poi affatto chiaro, in assenza di indicazione normative, se, al di là del sindacato sull'ingiunzione, possa, in seconda battuta, insinuarsi, anche, in ipotesi, alla luce del modello di recente prefigurato dal giudice delle leggi per la riscossione esattoriale, un'opposizione all'esecuzione (per fatti sopravvenuti, ad es., in ragione dell'avvenuto pagamento) o agli atti esecutivi di fronte al giudice civile, complicando nuovamente, pur in parte, i percorsi. Ovviamente il problema si porrebbe non tanto nel caso che vi sia già la giurisdizione del giudice civile sul rapporto, ma quando questa faccia invece capo al giudice tributario e *a fortiori* al giudice amministrativo.

6. *Recenti profili di intersezione tra le giurisdizioni*

Il giudice civile non è l'unico titolare di un processo esecutivo giurisdizionale.

La legge Crispi del 1889, come è noto, istituì il giudizio di ottemperanza in capo alla IV Sezione del Consiglio di Stato. In ragione della mancanza di un potere di annullamento del giudice ordinario, si trattava di introdurre un procedimento esecutivo che assicurasse l'ottemperanza di un'amministrazione riottosa, cioè la rimozione dell'atto dichiarato illegittimo e solo disapplicato. A tal fine, la stessa *ratio* della separazione tra i poteri che vietava l'annullamento in sede di cognizione imponeva che a tale rimozione potesse procedere altro organismo amministrativo, cioè il Consiglio di Stato, per quanto di lì a poco si finì per acclararne la natura giurisdizionale.

è disciplinata dal D.Lgs. 1 settembre 2011, n. 150, art. 32^o - sia idonea, di per se sola, ad attribuire alla giurisdizione del Giudice ordinario tutte le controversie introdotte con l'opposizione ad ingiunzione fiscale».

⁹³ CGA, sez. riun., parere n. 319/2023, «può, pertanto, concludersi che la giurisdizione del giudice amministrativo non viene meno a seguito, e per l'effetto, dell'ingiunzione di pagamento ai sensi dell'art. 2 del R.D. n. 639 del 1910».

⁹⁴ Di recente Cass., ord., n. 10896/2019: «L'ingiunzione fiscale è espressione del potere di autoaccertamento e di autotutela della Pubblica Amministrazione, con natura giuridica di atto amministrativo che cumula in sé le caratteristiche del titolo esecutivo e del precetto, legittimando, in caso di mancato pagamento, la riscossione coattiva mediante pignoramento dei beni del debitore».

L'istituto rimase sulla carta per la semplice ragione che rimase sostanzialmente sulla carta l'idea, contenuta nella LAC, che il giudice ordinario dovesse divenire, in parte, giudice di controversie pubblicistiche, di provvedimenti lesivi di diritti: si istituì cioè un'esecuzione per una cognizione che non si era e non si sarebbe mai realmente incardinata nel sistema.

I due mondi rimasero invece coerentemente separati per quanto riguarda le controversie privatistiche. Il cittadino che, in tali controversie, otteneva la condanna dell'amministrazione al pagamento di somme di danaro era abilitato ad esperire le sole procedure di esecuzione codicistiche. È solo dagli anni ottanta del secolo scorso che, sulla scorta di innovative pronunce della giurisprudenza amministrativa, la Cassazione, preso atto della insufficienza della via esecutiva civilistica, aprì alla possibilità, anche in via cumulativa, di esperire per tali condanne il giudizio d'ottemperanza, ove il giudice amministrativo godeva di poteri sostitutivi: è così che il giudizio d'ottemperanza nato per dare esecuzione al giudicato del giudice ordinario per le controversie pubblicistiche ha finito per divenire strumento di esecuzione del giudicato del giudice ordinario per le controversie privatistiche.

Nel frattempo, nei primi decenni del secolo scorso, il giudice amministrativo estendeva in via pretoria l'applicazione dell'ottemperanza ai propri giudizi e tale estensione finì per coinvolgere anche i giudicati degli altri giudici speciali.

In questo sviluppo l'ottemperanza manteneva tuttavia fermo un suo tratto originario: l'essere un giudizio di esecuzione nei confronti della pubblica amministrazione.

Ciò sia in caso di ottemperanza di un giudicato amministrativo, essendo in generale ammessi nello stesso processo amministrativo soltanto ricorsi contro l'amministrazione, sia in caso di altri giudicati. Così per il giudicato contabile, erano suscettibili di ottemperanza le pronunce in materia pensionistica⁹⁵, ma non le pronunce di condanna a titolo di responsabilità amministrativa, rispetto alle quali le amministrazioni, munite di titolo esecutivo giudiziale, con tanto di formula esecutiva, potevano semmai esperire l'esecuzione forzata civilistica contro il cittadino.

Eppure, oggi si pone il seguente grave quesito: è possibile o comunque condivisibile ammettere un giudizio di ottemperanza, nella misura in cui esso importi gli esorbitanti poteri sostitutivi, anche nei confronti dei privati?

Non può sfuggire infatti che in caso di risposta affermativa, quello che è un fiore all'occhiello del nostro ordinamento, nel segno della maggior tutela nei con-

⁹⁵ Ad es., Cons. Stato, Ad. Plen., n. 10/1994: «Non vi sono disposizioni espresse per i ricorsi di ottemperanza a decisioni della Corte dei conti; ma è consolidato in giurisprudenza il principio, fondato su una interpretazione logica di carattere estensivo, che le pronunce giurisdizionali di detta Corte per le quali è ammesso il ricorso in ottemperanza -in pratica, quelle in materia pensionistica- vanno assimilate, a questi fini, a quelle del giudice ordinario».

fronti dell'amministrazione, potrebbe inaccettabilmente rivolgersi, con un autentico capovolgimento, contro il privato.

Le recenti previsioni di giudizi di ottemperanza rimessi, in luogo del giudice amministrativo, al giudice contabile o al giudice tributario non sembrano fuoriuscire dal modello tradizionale.

Il giudizio di ottemperanza contabile è contemplato solo per «l'esecuzione in materia pensionistica e nei giudizi ad istanza di parte» (art. 217 c.g.c.), così come, in passato, era delimitato l'ambito dell'ottemperanza di fronte al giudice amministrativo. Tanto è vero che l'art. 214 si preoccupa, per altro verso, di individuare espressamente le vie, che non comprendono il giudizio di ottemperanza, attraverso le quali far valere i crediti erariali acclarati dalle pronunce del giudice contabile: «recupero in via amministrativa», tramite trattenuta all'impiegato, «esecuzione forzata di cui al Libro III del codice di procedura civile» e «iscrizione a ruolo ai sensi della normativa concernente, rispettivamente, la riscossione dei crediti dello Stato e degli enti locali e territoriali».

Anche nella giustizia tributaria è stato introdotto un apposito giudizio di ottemperanza da esperire di fronte allo stesso giudice tributario (art. 70 D.lgs. n. 546/1992). Tale giudizio riguarda il rimborso del contribuente (art. 68) e le sentenze di condanna in favore del contribuente (art. 69), tanto che con l'accoglimento del ricorso per ottemperanza il giudice tributario «adotta con sentenza i provvedimenti indispensabili per l'ottemperanza in luogo dell'ufficio che li ha omessi e nelle forme amministrative per essi prescritti dalla legge».

Nell'ambito della giustizia amministrativa il quadro si è invece complicato da quando si è cominciato ad ammettere la possibilità che anche l'amministrazione possa esperire, in via principale o incidentale, azioni contro il privato di fronte al giudice amministrativo⁹⁶.

In una recente pronuncia l'Adunanza plenaria sembra infatti aprire alla possibilità di un'ottemperanza nei confronti del privato sul presupposto che, secondo l'art. 112, comma 1, c.p.a., «I provvedimenti del giudice amministrativo devono essere eseguiti dalla pubblica amministrazione e dalle altre parti»⁹⁷.

Per altro verso, lo stesso codice del processo amministrativo, sulla falsariga del già sperimentato cumulo di esecuzione forzata e ottemperanza per le condanne del giudice ordinario contro l'amministrazione, prescrive che «i provvedimenti emessi dal giudice amministrativo che dispongono il pagamento di somme di denaro costituiscono titolo anche per l'esecuzione nelle forme disciplinate dal Libro III del codice di procedura civile e per l'iscrizione di ipoteca» (art. 115), il

⁹⁶ Si rinvia *funditus* a M. Mazzamuto, *L'amministrazione agisce contro il privato di fronte al giudice amministrativo* (nota a Cons. st., sez. II, n. 8546/2020)?, in *Giustiziacinsieme*, on line, 2021.

⁹⁷ Cons. Stato, Ad. plen., n. 2/2017.

che dovrebbe valere sia nel caso sia condannata l'amministrazione, sia nel caso sia condannato un privato.

Vale la pena di precisare che, nell'originaria formulazione dell'art. 115⁹⁸, ai fini dell'esecuzione della pronuncia di condanna del giudice amministrativo, la formula esecutiva non era necessaria per l'ottemperanza, quasi un residuo ottocentesco del giudice amministrativo ancora considerato come organo amministrativo, mentre occorre, ove si fosse optato per l'esecuzione forzata civilistica. Adesso, in ragione della riforma Cartabia, che, come è noto, ha fatto venire meno in generale la necessità della formula esecutiva, è scomparso ogni riferimento a quest'ultima (per il giudice contabile, v. ora art. 212 c.g.c.).

Non è inoltre da escludere che possa configurarsi la via alternativa dell'iscrizione a ruolo, come è espressamente previsto nel codice della giustizia contabile, poggiando sulla norma poco valorizzata dell'art. 21-ter L. n. 24/ 1990 («ai fini dell'esecuzione delle obbligazioni aventi ad oggetto somme di denaro si applicano le disposizioni per l'esecuzione coattiva dei crediti dello Stato»), ove intesa come comprensiva delle obbligazioni derivanti da condanne del giudice amministrativo.

La citata e ancora generica presa di posizione dell'Adunanza plenaria suscita invece grande perplessità, potendo prestare il fianco a quella che, in altra occasione, si è definita come una «subdola» parità processuale delle parti⁹⁹.

Il riferimento alla lettera del codice («altre parti») appare troppo poco per avventurarsi in un'apertura dell'ottemperanza nei confronti dei privati di difficile composizione sistematica e dunque dagli esiti poco prevedibili e in potenza distortivi. Sarebbe preferibile dunque un ripensamento sul punto o quantomeno, se proprio si intenda mantenere percorribile la via dell'ottemperanza, il Consiglio di Stato dovrebbe dar prova di saper costruire una convincente, quanto assai impegnativa modulazione dei poteri del giudice per estromettere tutta quella esorbitanza, connessa ai poteri sostitutivi, che è giustificabile soltanto nei confronti dell'amministrazione e non di un privato, affiancando cioè alla tradizionale ottemperanza contro l'amministrazione un'apposita e diversa ottemperanza contro il privato.

⁹⁸ «1. Le pronunce del giudice amministrativo che costituiscono titolo esecutivo sono spedite, su richiesta di parte, in forma esecutiva. 2. I provvedimenti emessi dal giudice amministrativo che dispongono il pagamento di somme di denaro costituiscono titolo anche per l'esecuzione nelle forme disciplinate dal Libro III del codice di procedura civile e per l'iscrizione di ipoteca. 3. Ai fini del giudizio di ottemperanza di cui al presente Titolo non è necessaria l'apposizione della formula esecutiva».

⁹⁹ Mazzamuto, *op. ult. cit.*.

7. *Brevi conclusioni*

Il tema dell'esecuzione coattiva è, già sul piano storico, di ardua ricostruzione: dal rapporto tra amministrazione e giurisdizione al rapporto tra diritto pubblico e diritto privato. Non meno arduo è stato l'impegno della dottrina giuridica, anzi delle dottrine delle varie aree disciplinari, nel mettere a sistema un universo alquanto variegato.

Le problematiche di fondo sono tutt'oggi sostanzialmente rimaste in campo, specialmente nella difficoltà di maneggiare le figure "miste", come mostrano chiaramente le vicende della giustizia tributaria.

Un elemento di novità e di ulteriore complicazione è ravvisabile nell'intensificarsi delle interferenze tra le giurisdizioni, senza che anche qui emerga, al di là della condivisibilità o meno di talune particolari soluzioni, un chiaro quadro sistematico sia del complesso, sia del relazionarsi con le diverse tradizioni, quella del giudice amministrativo, del giudice contabile o dello stesso giudice tributario. Anzi, vi è il timore che, pur in questo anfratto, si stia consumando quel sottile e sotterraneo tentativo dei fautori della giurisdizione unica di realizzare un grande pasticcio confusivo dove i giudici speciali man mano si vadano scolorendo per assorbimento al presunto modello universale della giurisdizione civile.

L'unico punto irrinunciabile rimane che qualsivoglia costruito dovrebbe sempre essere informato alla prospettiva della tutela e ciò non può prescindere altresì dal salvaguardare il glorioso lascito del sistema di diritto pubblico, quello di derivazione francese, cioè di un modello di protezione del cittadino di fronte ai pubblici poteri che non ha pari nell'intera storia della civiltà giuridica.

Marco Mazzamuto - Abstract

Il diritto al primo colpo: unilateralità degli effetti e della esecuzione delle pretese amministrative

Il contributo ha per oggetto la materia delle pretese della pubblica amministrazione, specie sotto il profilo dell'esecuzione forzata amministrativa (cd. esecutorietà), in quadro di ricostruzione storico-sistematica tra diritto pubblico e diritto privato dal XIX sec. ai giorni nostri.

The law of first strike: unilateralism of the effects and enforcement of administrative claims

The contribution deals with the subject of public administration claims, especially from the point of view of administrative enforcement (so-called enforceability), within the framework of a historical-systematic reconstruction between public and private law from the 19th century to the present day.