



DOMENICO DALFINO

Il contributo del contenzioso contro la P.A. alla crisi del processo civile*

* Destinato alla pubblicazione nella raccolta di scritti dal titolo (provvisorio) *Processo civile brasiliano e italiano in dialogo*, a cura di L.G. Marinoni e V. Capasso, *Revista dos Tribunals/Thomson Reuters*

SOMMARIO: 1. Se la “casa continua a bruciare”, si spenga il focolaio, non solo l’incendio. – 2. Le dimensioni del contenzioso contro la pubblica amministrazione e l’incidenza sulla crisi della giustizia civile. – 3. La “pubblica amministrazione e le “pubbliche amministrazioni”. – 4. La parificazione della pubblica amministrazione al debitore privato, la limitazione della responsabilità patrimoniale e le tecniche di protezione del patrimonio. – 5. Prevenzione e contenimento.

1.- Se la “casa continua a bruciare”, si spenga il focolaio, non solo l’incendio.

Costituisce dato pressoché pacifico che la crisi della giustizia civile sia imputabile principalmente a fattori strutturali e organizzativi che ostacolano la capacità degli uffici giudiziari di ridurre l’arretrato e di contenere la durata del processo entro tempi ragionevoli.

Nella acquisita consapevolezza che la mera modifica delle norme processuali non è in grado di produrre risultati effettivamente utili a superare tali difficoltà¹, si è cercato di intervenire sul piano organizzativo e, in parte, ordinamentale. Di recente si sono conclusi i lavori di attuazione del Progetto complesso – Asse 1 – Azione 1.4.1 PON Governance 2014-2020, con il quale il Ministero della giustizia ha voluto dare attuazione al Progetto unitario per la diffusione dell’Ufficio per il Processo e l’implementazione di modelli operativi innovativi negli Uffici giudiziari per lo smaltimento dell’arretrato. Facendo leva sulla irrinunciabilità di un approccio multidisciplinare in grado di unire molteplici saperi (giuridico, aziendalistico, economico, ingegneristico, organizzativistico, informatico), un significativo passo in avanti è stato compiuto verso l’efficientamento dei tribunali e delle corti d’appello con l’elaborazione di modelli di gestione del contenzioso e di pesatura dei fascicoli, oltre che di *assessment* delle competenze e di razionalizzazione dell’attività di supporto dei c.d. addetti UPP².

¹ E’ stata da poco pubblicata una proposta di riforma del sistema della impugnazioni (cfr. E. SCODITTI, in *Foro it.*, 2025, V, c. 507, cui hanno fatto seguito gli interventi di numerosi processualisti sul tema: cfr. i fascicoli di febbraio e di marzo 2026), che parte dalla constatazione della difficile attuazione per il settore civile degli obiettivi prefissati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), in seno al programma Next Generation EU e dalla preoccupazione per il possibile scenario successivo alla cessazione delle misure straordinarie (v., in particolare, la deroga ai carichi di lavoro esigibili individuati dal Consiglio superiore della magistratura, di cui al d.l. n. 117 del 2025, conv. con modif. in l. n. 148 del 2025). Obiettivi che hanno portato alla riforma del processo civile con la l. delega 21 novembre 2021, n. 206 e il d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149 (poi corretto dal d.lgs. 31 ottobre 2024, n. 164). L’iniziativa ha offerto l’opportunità di (ri)aprire un dialogo tra studiosi e operatori pratici, che si auspica possa svilupparsi, a sua volta, nelle sedi istituzionali con il massimo coinvolgimento e con l’attenzione puntata sui veri punti nevralgici (non solo in quanto attinenti alla mera tecnica processuale, ma anche perché riguardanti il rapporto tra i singoli mezzi di impugnazione, il coordinamento di questi con il primo grado, l’esigenza di risorse, il *deficit* organizzativo).

² Cfr. AA.VV., *L’ufficio per il processo nel prisma della giustizia civile sostenibile: organizzazione, economia, digitalizzazione*, a cura di D. Dalfino, A. Nisio e B. Carapella, Bari, Cacucci, 2023, nonché AA.VV., *Per un nuovo modello di aggressione dell’arretrato civile incentrato sull’ufficio per il processo*, a cura di E. Fabiani, Jovene, Napoli, 2023.

La logica di questa come di altre più che lodevoli iniziative, tuttavia, sembra improntata prevalentemente alla cura della situazione patologica e meno alla prevenzione. Perciò, essa appare strutturalmente inidonea ad assicurare risultati definitivi. Come si vedrà nel prosieguo, impedimenti di natura eterogenea si frappongono alla piena realizzazione degli obiettivi prefissati, che nessun intervento normativo di carattere meramente emergenziale e *randomico* potrà mai superare.

E' legittimo, dunque, chiedersi se non sia il caso di cambiare metodo, guardando alle cause prima che agli effetti e provando a predisporre tecniche e modelli finalizzati ad evitare il sorgere del contenzioso e non solo ad arginarne gli aspetti deteriori.

Insomma, se «la casa brucia» (come plasticamente osservava Virgilio Andrioli nel 1971), o meglio, se continua a bruciare, occorre comprendere non solo come spegnere l'incendio, ma anche quale ne sia la fonte di innesco e ancor di più come impedire che, illudendosi di averlo domato, non resti in realtà un pericoloso focolaio pronto a ravvivarsi in qualunque momento.

2.- Le dimensioni del contenzioso contro la pubblica amministrazione e l'incidenza sulla crisi della giustizia civile.

Ciò premesso, può venirsi al tema più specifico di queste brevi note. Da un'immediata ricognizione emerge che un numero elevatissimo delle controversie che ingolfano la giurisdizione ordinaria civile vede coinvolta la pubblica amministrazione. Si tratta evidentemente di ambiti in cui viene in rilievo la tutela di diritti soggettivi o perché l'attività dell'ente è esercitata *iure privatorum* e perciò manca l'esercizio di un potere autoritativo e discrezionale oppure perché, pur essendo di tipo "provvedimentale", non è comunque sottoposta al sindacato del giudice amministrativo in quanto *ex lege* conoscibile (unitamente al rapporto sostanziale sottostante) dal solo giudice ordinario in virtù di una sua giurisdizione, per così dire, "esclusiva".

Non è ovviamente possibile in questa sede passare in rassegna tutte le ipotesi rientranti in tali ambiti, perché ciò imporrebbe di avventurarsi in una complessa e non breve indagine relativa al riparto di giurisdizione e, prima ancora, nella ricerca, nient'affatto lineare, dei criteri sulla base dei quali definire le sedi di cognizione e di esercizio della funzione giurisdizionale. Pertanto, ci si limita a menzionare quelle che, nel loro complesso, sembrano produrre la maggiore mole di contenzioso.

In primo luogo, le liti in materia di pubblico impiego concernenti l'assunzione al lavoro, il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali e la responsabilità dirigenziale, nonché le indennità di fine rapporto, comunque denominate e corrisposte, ancorché vengano in questione atti amministrativi presupposti (art. 63, 1° comma, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, succ. modif.)³.

Per queste controversie l'attribuzione al giudice ordinario (c.d. *privatizzazione processuale*)⁴ è stata una conseguenza della *privatizzazione sostanziale* o *contrattualizzazione* del rapporto di lavoro, vale a dire dell'equiparazione del pubblico dipendente al dipendente privato⁵, con tutti gli aspetti di specialità connessi, da un lato, alla natura e all'organizzazione

³ Sui confini del sindacato giurisdizionale del giudice ordinario nei casi in cui venga in rilievo il potere autoritativo della p.a., v, da ultimo, A.D. DE SANTIS, *La disapplicazione dell'atto amministrativo nel processo civile. Premesse per uno studio*, Roma TrE-Press, Roma, 2023, p. 101 ss.

⁴ Ad eccezione delle controversie relative ai rapporti di lavoro espressamente devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo, vale a dire quelle in materia di procedure concorsuali per l'assunzione, nonché, in sede di giurisdizione esclusiva, quelle relative ai rapporti di lavoro dei magistrati ordinari, amministrativi e contabili, degli avvocati e procuratori dello Stato, del personale militare e delle Forze di polizia di Stato, del personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia, dei dipendenti degli enti che svolgono la loro attività nelle materie contemplate dall'art. 1 d.l.c.p.S. 17 luglio 1947, n. 691 e dalle ll. 4 giugno 1985, n. 281, succ. modif. e integr., e 10 ottobre 1990, n. 287, dei professori e dei ricercatori universitari a tempo indeterminato o determinato, ivi comprese quelle attinenti ai diritti patrimoniali connessi.

⁵ Si possono distinguere almeno due fasi normative fondamentali: a) la c.d. *prima privatizzazione* (l. delega n. 421 del 1992; d.lgs. n. 29 del 1993 e successive modificazioni), caratterizzata soprattutto dalla graduale applicazione al pubblico impiego del codice civile e delle leggi sul lavoro nell'impresa (v. Corte cost. 16 ottobre 1997, n. 309, in *Foro it.*, 1997, I, c. 3484), dall'istituzione dell'ARAN e dalla legittimazione, a seguito di autorizzazione da parte del Governo, alla stipulazione dei contratti collettivi per conto di tutte le pubbliche amministrazioni (v.

interna del datore di lavoro⁶, dall'altro, alle persistenti peculiarità dello *status* di dipendente pubblico⁷. Si è avuto così il trasferimento al giudice ordinario dell'enorme fetta di contenzioso in precedenza spettante alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, sia pure con il controbilanciamento rappresentato dal contestuale passaggio a quest'ultimo delle controversie in materia di pubblici servizi (e non solo), secondo la logica, poi dichiarata incostituzionale, del riparto per "blocchi di materie" insensibile alla consistenza della posizione soggettiva dedotta in giudizio⁸.

Sta di fatto che i distinguo concettuali di non sempre agevole definizione e talune ambiguità del quadro normativo hanno contribuito all'affermarsi di contrasti interpretativi in ordine a tale riparto, alcuni dei quali non ancora superati. Si pensi: - sotto il primo profilo, alla distinzione tra organizzazione amministrativa e rapporto di lavoro che, a sua volta, si identifica per lo più con quella tra attività relativa alla cura di interessi della collettività (*funzione amministrativa* = *macro-organizzazione*) e attività concernente la gestione della pubblica amministrazione in quanto datore di lavoro (*attività paritetica* = *micro-organizzazione*); - sotto il secondo profilo, alle questioni attinenti alla zona grigia che si colloca tra l'approvazione della graduatoria definita all'esito delle prove di concorso per il reclutamento del personale e l'effettiva assunzione al lavoro o, ancora, al passaggio da un'area funzionale all'altra.

Ad accrescere in misura significativa i ruoli del giudice del lavoro (soprattutto del Meridione d'Italia) ha contribuito e contribuisce tuttora anche il contenzioso in materia previdenziale e assistenziale (pensioni, invalidità, indennità), per

Corte cost. 30 luglio 1993, n. 359, *id.*, 1993, I, c. 3219), dalla separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa (affidata ai dirigenti), dalla distinzione tra organizzazione e rapporti di lavoro (v. Corte cost. 25 luglio 1996, n. 313, *id.*, 1997, I, 34), dalla esclusione degli atti concernenti i rapporti di pubblico impiego dal controllo di legittimità della Corte dei conti (v. Corte conti, sez. contr., 24 marzo 1993, n. 44, *id.*, 1993, III, 342), dal reclutamento del personale tramite concorso e dalla attribuzione della giurisdizione in materia al giudice amministrativo; dalla introduzione di una disciplina relativa alle controversie sulla efficacia, validità, interpretazione dei contratti collettivi nazionali; b) la c.d. *seconda privatizzazione* (l. delega n. 59 del 1997; d.lgs. n. 396 del 1997; d.lgs. n. 80 del 1998, succ. modif.; d.lgs. n. 165 del 2001, succ. modif.), caratterizzata dalla unificazione normativa tra lavoro pubblico e lavoro privato, dalla estromissione del Governo dal procedimento negoziale della contrattazione collettiva, dalla distinzione tra attività delle pubbliche amministrazioni relativa alla cura di interessi della collettività e attività relativa alla gestione di se stesse in quanto datrici di lavoro. Su tutti questi aspetti e per un'analisi approfondita, v. Cfr. N. DE MARINIS, *La giurisdizione nelle controversie di lavoro pubblico*, in *Il processo del lavoro Cinquant'anni dopo (1973-2023)*, a cura di I. Piccinini, A. Pileggi, B. Sassani e P. Sordi, Torino, Giappichelli, 2023, p. 335; G. TESORIERE, *Le controversie individuali e collettive nel pubblico impiego privatizzato*, in *Studi in onore di Carmine Punzi*, II, Torino, Giappichelli, 2008, p. 85 ss.; D. BORGHESI, *La giurisdizione del pubblico impiego privatizzato*, Padova, Cedam, 2002; ID., *La giurisdizione del giudice ordinario*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *Commentario* diretto da F. Carinci e L. Zoppoli, V, t. 2, Torino, Utet, 2004, p. 1238 ss.; S. MENCHINI, *La tutela dei diritti soggettivi e degli interessi nel pubblico impiego privatizzato*, in *Riv. dir. proc.*, 2002, p. 430; L. DE ANGELIS, *Privatizzazione e specializzazione del giudice del lavoro*, in *Lavoro giur.*, 1999, p. 721 ss.; ID., *Lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni e giurisdizione*, in *Arg. dir. lav.*, 2000, p. 552 ss.; R. TISCINI, *Sub art. 29*, in *Amministrazioni pubbliche, lavoro processo*, a cura di M. Dell'Olio e B. Sassani, Milano, Giuffrè, 2000, p. 307 ss.; EAD., *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni di fronte al giudice ordinario (l'art. 68 d.lgs. 80/98)*, in *Riv. dir. proc.*, 2000, p. 488; AA.VV., *Processo del lavoro e rapporto alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche - Il d.lgs. n. 80 del 1998*, a cura di G.C. Perone e B. Sassani, Padova, Cedam, 1999; R. VACCARELLA, *Appunti sul contenzioso del lavoro dopo la privatizzazione del pubblico impiego e sull'arbitrato in materia di lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, 1998, p. 715 ss.; B. SASSANI, *Giurisdizione ordinaria, poteri del giudice ed esecuzione della sentenza nelle controversie di lavoro con la pubblica amministrazione*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1999, p. 413; ID., *Problemi processuali della riforma del pubblico impiego*, in *Riv. dir. proc.*, 1993, p. 727 ss.

⁶ A parte l'eclatante differenza rispetto al lavoro privato rappresentata dall'accesso all'impiego tramite concorso, v., ad esempio, gli artt. 417 *bis* c.p.c.; 63, 2° comma e 64 d.lgs. 165/2001, succ. modif. Cfr., da ultimo, D. CAVALLARI, *Le controversie in materia di lavoro pubblico*, in AA.VV., *Controversie di lavoro*, a cura di D. Dalfino, G. Costantino e G. Trisorio Liuzzi, Milano, Giuffrè, 2026, p. 1059 ss.

⁷ V, in particolare, art. 52 ss. d.lgs. 165/2001, succ. modif., in tema di mansioni, incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi, responsabilità anche disciplinare per condotte pregiudizievoli all'amministrazione, assenze e controlli sulle stesse, infrazioni e sanzioni, inidoneità psicofisica al servizio, identificazione del personale a contatto con il pubblico, procedure conciliative, licenziamento disciplinare, false attestazioni o certificazioni; art. 54 d.lgs. 165 cit. e d.p.r. 62/2013, sul codice di comportamento; art. 15 e 22 ss., d.p.r. 3/1957, sulla permanenza del segreto d'ufficio e sulla responsabilità civile dei dipendenti pubblici verso i terzi.

⁸ V. Corte cost. 6 luglio 2004, n. 204, in *Foro it.*, 2004, I, c. 2594, con nota di S. BENINI, A. TRAVI e F. FRACCHIA; in *Urbanistica e appalti*, 2004, p. 1031, con nota di R. CONTI; in *Giornale dir. amm.*, 2004, p. 969, con nota di M. CLARICH, A. POLICE, B.G. MATTARELLA, A. PAJNO; in *Dir. proc. amm.*, 2004, p. 799, con nota di V. CERULLI IRELLI e R. VILLATA; in *Giust. civ.*, 2004, I, p. 2207, con nota di M.A. SANDULLI e C. DELLE DONNE.

effetto dell'elevato numero di cause seriali e della scarsa decisività e non vincolatività dei risultati dei «filtri» di carattere amministrativo (art. 443 c.p.c.). I flussi in ingresso non hanno smesso di aumentare e, d'altra parte, le attuali definizioni stentano a ridurre l'enorme massa dell'arretrato, nonostante i non pochi e specifici interventi sul piano processuale (in tema di competenza per materia del giudice di pace: art. 7, 3° comma, n. 3 *bis* c.p.c.; in tema di accertamento tecnico preventivo obbligatorio: art. 445 *bis* c.p.c.; in tema di spese: art. 152 disp. att. c.p.c.; in tema di riunione di procedimenti: art. 151 disp. att. c.p.c.; in tema di riunificazione dei procedimenti e divieto di frazionamento: art. 20, commi 7°, 8° e 9°, d.l. 112/2008, conv. con modif. in l. 133/2008)⁹.

L'ingolfamento degli uffici giudiziari, inoltre, è alimentato dai giudizi di opposizione alle ordinanze-ingiunzione, ai verbali di accertamento di violazioni del codice della strada, ai provvedimenti in materia di stupefacenti, di recupero di aiuti di Stato, di registro dei protesti, di riabilitazione del debitore protestato¹⁰. La riconduzione di tali giudizi al "rito del lavoro", ai sensi degli art. 6, 7, 8, 9, 12 e 13 d.lgs. 150/2011, motivata dai prevalenti caratteri di concentrazione delle attività processuali e dagli ampi poteri istruttori officiosi, pur mirando ad una razionalizzazione (*sub specie* di riduzione dei riti esistenti e semplificazione procedimentale), non ha inciso in senso deflativo sulla numerosità delle controversie pendenti.

Ancora, la pubblica amministrazione è coinvolta come parte convenuta innanzi al giudice ordinario nelle liti, nelle quali viene fatta valere un'attività meramente materiale in carenza totale di potere (soprattutto, nel caso delle azioni ripristinatorie e risarcitorie da occupazione usurpativa susseguente a procedure espropriative e in quello delle azioni possessorie) oppure ancora in quelle in cui il privato faccia valere diritti non suscettibili di degradare a fronte dell'esercizio del potere amministrativo¹¹ o diritti fondamentali oppure ancora nei giudizi risarcitori, nei quali il privato faccia valere la responsabilità dell'amministrazione per i danni derivanti dalla lesione del proprio incolpevole affidamento circa la legittimità di un provvedimento amministrativo ampliativo successivamente annullato o la correttezza del comportamento della p.a., al di fuori delle materie indicate dall'art. 133 c.p.a. (nelle quali si configura la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo)¹².

⁹ Cfr., da ultima, C.L. PERAGO, *Il processo previdenziale*, in *Controversie di lavoro*, cit., p. 867 ss.

¹⁰ Con riguardo all'opposizione alle sanzioni amministrative irrogate da Autorità indipendenti, v., se vuoi, D. DALFINO, *Autorità amministrative indipendenti e tutela dei diritti*, Napoli, E.S.I., 2022.

¹¹ Cfr., in origine, Cass., sez. un., 9 marzo 1979, n. 1463; 6 ottobre 1979, n. 5172.

¹² Cfr., da ultime, Cass., sez. un., 29 gennaio 2026, n. 1952; Cass., sez. un., 2 gennaio 2026, n. 111; Cass., sez. un., 22 novembre 2025, n. 30769; Cass., sez. un., 25 settembre 2025, n. 26080, in *Foro it.*, 2026, I, c. 861 ss., con nota di A.E. BASILICO, *Dalla Corte di cassazione un passo verso il Consiglio di Stato sulla lesione dell'affidamento*. L'orientamento era stato inaugurato da Cass., sez. un., 13 giugno 2006, n. 13661, 13660 e 13659 (quest'ultima in *Foro it.*, 2007, I, c. 3181, con note di R. DE NICTOLIS, *In difesa della "pregiudizialità"*, e A. LAMORGESE, *Esercizio del potere e risarcimento del danno: le sezioni unite "creano" una nuova giurisdizione esclusiva*) e confermato da [Cass., sez. un., ord., 23 marzo 2011, nn. 6594](#), 6595 e 6596, *id.*, 2011, I, c. 2387, con nota di A. TRAVI, *Annullamento del provvedimento favorevole e responsabilità dell'amministrazione*. V., però, Cass., sez. un., 29 aprile 2022, n. 13595; [Cass., sez. un., ord., 21 aprile 2016, n. 8057](#); [Cass., sez. un., 29 maggio 2017, n. 13454](#), nel senso che la giurisdizione spetta al giudice ordinario anche nelle materie di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

In materia di esecuzione dei contratti pubblici – dove la p.a. agisce alla stregua di un soggetto privato, con conseguente applicazione delle regole del codice civile (cfr. art. 12 d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, succ. modif.; art. 133, 1° comma, lett. d), c.p.a.) – l'inosservanza delle regole della buona fede c.d. esecutiva, quali canoni integrativi degli obblighi contrattuali, comportano l'attribuzione della giurisdizione al giudice ordinario: v. Cass., sez. un., 3 giugno 2024, n. 15383; Cass. 7 ottobre 2024, n. 26110. Al giudice amministrativo, invece, spetta la giurisdizione esclusiva sull'attività e sui provvedimenti adottati prima della definizione della procedura di affidamento, compresa la fase compresa tra l'aggiudicazione e la stipula del contratto; giurisdizione esclusiva che si estende, ai sensi dell'art. 133, 1° comma, lett. e), n. 2, c.p.a. alle controversie relative alla clausola di revisione del prezzo. Cfr., da ultima, M.C. CAVALLARO, *L'esecuzione dei contratti pubblici, tra responsabilità dell'amministrazione e questioni di giurisdizione*, in *Il Processo*, 2025, p. 895 ss.

Nel senso che la violazione dei doveri di buona fede e correttezza da parte dell'amministrazione in tutte le fasi della procedura di evidenza pubblica, anche prima e a prescindere dal provvedimento di aggiudicazione, può configurare una responsabilità precontrattuale, v. Cons. Stato, ad. plen., 4 maggio 2018, n. 5, in *Foro it.*, 2018, III, c. 453, con nota di V. MIRRA; in *Resp. civ. prev.*, 2018, p. 1594, con nota di S. FOÀ, *Responsabilità precontrattuale della p.a. tra correttezza e autodeterminazione negoziale*; in *Urbanistica e appalti*, 2018, p. 639, con nota di L. GIAGNONI, *Responsabilità precontrattuale della p.a. anche prima dell'aggiudicazione*; in *Giur. it.*, 2018, p. 1983, con nota di G.D. COMPORITI, *Regole di comportamento*



Agli esempi appena riportati si aggiungono le spinosissime questioni applicative attinenti alla tutela in sede esecutiva dei crediti verso la p.a., che sul piano quantitativo affannano gli uffici giudiziari in misura pari, se non preponderante, a quelle oggetto del contenzioso in sede di cognizione (v. *infra* § 3).

Da tutti questi dati, sia pur riportati in modo sintetico, è plausibile dedurre che la p.a. riveste un ruolo di primaria importanza nell'indagine relativa alle possibili cause delle criticità della giustizia civile. Si potrebbe agevolmente osservare che ci si trova al cospetto di una conseguenza inevitabile dovuta alla sua necessaria presenza quale parte del rapporto sostanziale. Tuttavia, che non si tratti di un fenomeno meramente fisiologico, emerge dalla maggiore e indiscutibile frequenza con la quale essa si vede convenuta in giudizio in quanto soggetto inadempiente. Il che, ovviamente, non significa affatto che la pretesa fatta valere nei suoi confronti sia per ciò solo fondata (sebbene spesso accada che le contestazioni da essa sollevate siano implausibili o peregrine), ma almeno costituisce indice di un generale fenomeno di insoddisfazione rispetto al suo operato o indizio di una possibile trasandatezza nella gestione delle prerogative pubbliche. Insomma, se la p.a. non funziona, il sorgere della controversia è quasi sempre ineluttabile.

Di ciò è perfettamente consapevole lo stesso legislatore, che, infatti, è dovuto ricorrere a misure di contenimento e controllo, come, ad esempio, quella emblematica recante «*Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali*» (d.l. 8 aprile 2013, n. 35, conv. con modif. in l. 6 giugno 2013, n. 64, succ. modif.), prevedendo la registrazione delle amministrazioni pubbliche, ai fini della certificazione delle somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti e per obbligazioni relative a prestazioni professionali, su apposita piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni, predisposta dal Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della ragioneria generale dello Stato. O ancora quella che ha stabilito una nuova regolamentazione per la lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (d.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231, succ. modif., spec. art. 4, 4° comma).

Orbene, se la p.a. non adempie le proprie obbligazioni pecuniarie o adempie in ritardo e se, addirittura, essa rappresenta il prototipo del “mal pagatore” (il «malfattore legale» di cui discorreva Giannini più di quarant'anni fa)¹³, v'è da chiedersi quali ne siano i motivi. Un interrogativo di assoluta centralità rispetto al tema oggetto di queste brevi riflessioni, poiché le disfunzioni diffuse (se non croniche) del pubblico si riflettono in sequenza causale sulla fiducia dei privati (e, in particolare, degli operatori economici), di poi sul buon andamento del mercato e, infine appunto, sulla giustizia civile. Sequenza questa, destinata fatalmente a ripetersi anche in direzione inversa.

3.- La “pubblica amministrazione e le “pubbliche amministrazioni”.

I motivi, a ben vedere, possono essere di varia natura: eccessiva esposizione debitoria, disorganizzazione, lungaggini del procedimento contabile di liquidazione della spesa, inefficienza delle risorse umane, malcostume, scarsa cultura della responsabilità, e altri ancora. Non è possibile, anche e soprattutto per mancanza di specifiche competenze in chi scrive, procedere ad una loro puntuale analisi, per la quale, perciò, sia consentito rinviare alla letteratura in materia.

per un ripensamento della responsabilità dell'amministrazione; *Corriere giuridico*, 2018, p. 1547, con nota di F. TRIMARCHI BANFI, *La responsabilità dell'amministrazione per il danno da affidamento nella sentenza dell'adunanza Plenaria n. 5 del 2018*.

Nel senso, invece, che viene in rilievo una posizione d'interesse legittimo con la conseguenza che la giurisdizione spetta comunque al giudice amministrativo, v. [Cons. di Stato, ad. plen., 29 novembre 2021, n. 20](#), in *Foro it.*, 2022, III, c. 68 ss., con nota di A. PALMIERI e R. PARDOLESI, *Sulla problematica sorte dell'affidamento indotto dalla pubblica amministrazione*.

Sulla carenza di potere, in astratto e in concreto, nonché sul diverso atteggiarsi del sindacato del giudice ordinario, v. ampiamente A.D. DE SANTIS, *La disapplicazione dell'atto amministrativo nel processo civile*, cit., p. 31, 42 ss.

¹³ Cfr. M.S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, p. 722 ss.



Tuttavia, vale la pena di sottolineare che anche gli studiosi del processo civile sono ben consci della necessità di concentrare gli sforzi «per individuare soluzioni e strumenti di semplificazione delle attività e dei modelli organizzativi, per l'efficientamento delle procedure e, soprattutto, per il reperimento delle risorse [...]»¹⁴.

Quest'ultimo passaggio è cruciale tanto quello su evidenziato: semplificare le attività e i modelli organizzativi. Ed è altrettanto cruciale avere piena consapevolezza che, per occuparsi di tali aspetti, si deve avere riguardo non tanto alla “pubblica amministrazione” in senso generale¹⁵, quanto alle “pubbliche amministrazioni”, poiché ciascun ente o gruppo di enti è caratterizzato da specificità relative al *munus*, agli archetipi gestionali, alla destinazione e ai limiti di aggredibilità dei beni, alla liquidazione in caso di estinzione e non ultimo, alla misura e alle modalità di finanziamento. Perciò, se è vero che una azienda sanitaria locale è “pubblica amministrazione” tanto quanto una università non privata, è anche vero che – fermi i principi generali di buon andamento e imparzialità (art. 97, 2° comma, Cost.) e, in particolare, quelli di economicità, efficacia, pubblicità e trasparenza (art. 1, 3, 7 ss., 22 l. 7 agosto 1990, n. 241, succ. modif.; art. 1, 2° comma, e 3 l. 23 ottobre 2009, n. 159), non discriminazione (art. 3, 97 Cost.; art. 7 d.lgs. 165/2001, succ. modif.), nonché, soprattutto con riferimento alle “decisioni amministrative algoritmiche”, di non esclusività¹⁶ – gli schemi funzionali e strutturali di riferimento variano notevolmente da ente a ente. Basti qui considerare che finanche nei rapporti *iure privatorum* le “immunità” dello Stato debitore¹⁷, che corrispondono a molte delle specificità menzionate, non assumono sempre le stesse declinazioni, ma anzi si risolvono in peculiari tecniche di protezione dell'amministrazione e altrettante occasioni di deviazione dalle regole civilistiche – sotto l'egida (o, meglio, lo «schermo deformante») dell'interesse pubblico – con le quali deve fare i conti il privato creditore.

4.- La parificazione (in astratto) della pubblica amministrazione al debitore privato, la limitazione della responsabilità patrimoniale e le tecniche di protezione del patrimonio.

¹⁴ G. MICCOLIS, *Pubblica amministrazione e crisi della giustizia civile*, in AA.VV., *L'esecuzione forzata nei confronti della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2021, p. 3 ss.

¹⁵ L'art. 1, 2° comma, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 discorre al plurale di “pubbliche amministrazioni”, intendendo per tali «tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al [decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300](#)», nonché «Fino alla revisione organica della disciplina di settore», anche il CONI.

E tuttavia, secondo l'opinione preferibile, sono “pubbliche amministrazioni” anche le autorità amministrative indipendenti. V., se vuoi, D. DALFINO, *Autorità amministrative indipendenti*, cit.

¹⁶ Cfr., se vuoi, D. DALFINO, *Decisione amministrativa robotica ed effetto performativo. Un beffardo algoritmo per una "buona scuola"*, in [www.questionegiustizia.it](#), 2020.

¹⁷ Cfr. A.M. PALMIERI, *Lo Stato debitore. Profili delle obbligazioni pecuniarie della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1990; G. DELLA CANANEA, *Lo Stato debitore e il diritto europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, p. 341 ss.; M. GNES, *I privilegi dello Stato debitore*, in *Giornale dir. amm.*, 2013, p. 1182 ss.; S. LUCATTINI, *Lo Stato debitore*, in *Riv. trim. pubbl.*, 2014, p. 977 ss.

¹⁸ Cfr. S. LUCATTINI, *Lo Stato debitore*, cit., § 2.



Le deviazioni possono attenersi al luogo¹⁹, al tempo, al *quomodo* e persino all'*an* della prestazione dovuta²⁰. Il che pone un serio problema di realizzazione, anche coattiva, dei crediti.

Invero, la parificazione della pubblica amministrazione al debitore privato costituisce un traguardo relativamente recente. I limiti imposti dall'art. 4 l. 20 marzo 1865 n. 2248, all. E²¹, dal quale scaturiva la sola possibilità di azioni di mero accertamento e il divieto per il giudice ordinario di imporre un *facere* alla pubblica amministrazione e si inferiva l'esclusione dell'assoggettamento di questa all'esecuzione forzata (riconoscendosi nel giudizio di ottemperanza l'unico strumento coercitivo ammissibile per l'attuazione del giudicato del giudice ordinario prima e poi anche del giudice amministrativo), sono stati erosi dalla giurisprudenza in maniera graduale.

E' stata così progressivamente ammessa la possibilità di esperire azioni costitutive senza che da ciò scaturisse la violazione del divieto di annullare, revocare o sostituire l'atto amministrativo. Tanto è avvenuto, ad esempio, con riferimento alla domanda volta ad ottenere una sentenza idonea a produrre gli effetti del contratto non concluso ex art. 2932 c.c., della quale si è esclusa l'identificazione con un provvedimento esecutivo per la realizzazione di un *facere* della p. a. e l'idoneità a generare un'interferenza sul potere dispositivo delle parti, configurando essa solo un atto

¹⁹ Le norme sulla contabilità pubblica, con riferimento ai debiti pecuniari della pubblica amministrazione, stabiliscono, in deroga al principio di cui all'art. 1182, 3° comma, c.c., che i pagamenti si effettuano presso gli uffici di tesoreria dell'amministrazione debitrice. La natura c.d. *querabile* dell'obbligazione comporta che il ritardo del pagamento non determina automaticamente gli effetti della mora ai sensi dell'art. 1219, 2° comma, n. 3, c.c., occorrendo invece – affinché sorga la responsabilità da tardivo adempimento con conseguente obbligo di corresponsione degli interessi moratori e di risarcimento dell'eventuale maggior danno – la costituzione in mora mediante intimazione scritta di cui al 1° comma dello stesso art. 1219. Cfr. Cass., ord. 10 giugno 2019, n. 15579; Cass. 6 agosto 2010, n. 18377; Cass. 3 marzo 2009, n. 5066; Cass. 12 aprile 2007, n. 8823; Cass. 3 ottobre 2005, n. 19320; Cass. 21 febbraio 2001, n. 2478; Cass. 25 luglio 2001, n. 10135; Cass. 28 marzo 1997, n. 2804; Cass. 18 giugno 1996, n. 5596. Sulla questione, v. D. DALFINO, *Sulla tutela dei crediti dei farmacisti*, in *Foro it.*, 1997, I, c. 3603.

²⁰ Una traccia testuale della persistente legittimità di tali deviazioni si rinviene nell'art. 11 c.c. (su cui v. F. GALGANO, *Commento all'art. 11*, in *Commentario al Codice civile Scialoja-Branca*, Bologna, 2006, p. 137 ss.): «Le province e i comuni, nonché gli enti pubblici riconosciuti come persone giuridiche, godono dei diritti secondo le leggi e gli usi osservati come diritto pubblico». La Relazione al re sul codice civile (n. 41-42) aveva precisato che il codice civile dovesse comunque rappresentare la disciplina generale anche degli enti pubblici, ma faceva salva l'applicazione delle norme speciali (v. oggi il tenore dell'art. 1, comma 1 *bis*, l. 241/1990: «La pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente), la cui numerosità ha poi determinato il perpetuarsi di un regime privilegiato.

²¹ Cfr. C.L. PERAGO, *L'esecuzione forzata nei confronti della P.A.: i leading cases*, in AA.VV., *L'esecuzione forzata nei confronti della pubblica amministrazione*, cit., p. 75 ss.

costitutivo diretto ad attuare la volontà della legge, in relazione all'accertamento dell'imputabile inadempienza del soggetto obbligato alla prestazione del consenso²². E poi con riguardo alle azioni di condanna²³.

²² V. Cass., sez. un., 18 novembre 1992, n. 12309; Cass. 29 marzo 1989, n. 1540, in *Giur. it.*, 1989, I, 1, c. 1502, con nota di M.L. BUONPENSIERE; Cass. 29 aprile 1986, n. 2968, in *Riv. trim. app.*, 1987, p. 1245, con nota di P.L. PORTALURI; Cass. 7 ottobre 1983, n. 5838, in *Foro it.*, 1983, I, c. 2366. Più di recente, v. Cass. 19 settembre 2019, n. 23338; Cass., sez. un., 19 luglio 2018, n. 19281.

Cfr. C. RASIA, *Contributo allo studio dell'espropriazione forzata contro l'amministrazione pubblica*, Bologna, Bologna University Press, 2024, p. 37 ss.; F. TALLARO, *L'esecuzione in forma specifica dell'obbligo di contrarre nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Rivista Neldiritto*, 2009, p. 1195; G. CECCHERINI, *L'applicabilità dell'art. 2932 c.c. ai contratti preliminari della pubblica amministrazione*, in *Giust. civ.*, 1990, II, p. 395; M. ANNUNZIATA, *Applicazione dell'art. 2932 c.c. nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Giur. merito*, 1990, p. 428.

Con riferimento all'esperibilità dell'art. 2932 c.c. innanzi al giudice amministrativo nell'ambito della sua giurisdizione esclusiva, v. Cass., sez. un., 9 marzo 2015, n. 4683, in *Urbanistica e appalti*, 2015, p. 787, con nota di A. MEALE, che ha affermato il principio facendo leva sul principio di effettività della tutela e del giusto processo, dal quale deriva la spettanza al giudice speciale delle medesime azioni riconosciute al giudice ordinario a tutela dei diritti soggettivi. Cfr., specificamente sul tema, V. CAPUZZA, *L'azione civilistica ex art. 2932 c.c. nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo: considerazioni sugli effetti della sent. Cass. sez. un., n. 4683/2015*, in *Dir. proc. amm.*, 2016, p. 201; F. RINALDI, *L'azione ex art. 2932 c.c. nel processo amministrativo*, in *Immobili e proprietà*, 2014, p. 159; R. BERTOLI, *Convenzioni urbanistiche, accordi amministrativi ed esecuzione in forma specifica ai sensi dell'art. 2932 c.c. innanzi al giudice amministrativo*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2013, p. 28; A. FRAGOMENI e G. GAMBARDELLA, *Giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo - Natura giuridica dell'art. 2932 c.c., e sua compatibilità con la struttura del processo amministrativo e con i principi di effettività della tutela ex art. 1 c.P.A., nonché con l'art. 24 Cost.*, in *Rass. Avv. Stato*, 2013, fasc. 1, p. 101; CORDI, *L'esperibilità dell'azione ex art. 2932 c.c. nell'alveo del processo amministrativo: un ulteriore tassello in nome del principio di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale e del giusto processo amministrativo*, in *Rivista Neldiritto*, 2013, p. 383 ss.

²³ In realtà, una parte della dottrina aveva offerto un contributo essenziale in tal senso. Cfr. M. NIGRO, *Condanna ed esecuzione restitutorie nei confronti delle pubbliche amministrazioni*, in Aa.Vv., *L'esecuzione forzata delle sentenze di condanna contro la pubblica amministrazione*, a cura di M. Nigro, Centro studi amministrativi della Provincia di Como, Varenna, 19-22 settembre 1968, Milano, Giuffrè, 1970, p. 93 ss.; L. MONTESANO, *Condanna pecuniaria ed espropriazione forzata contro la pubblica amministrazione*, in Aa.Vv., *Studi in onore di Francesco Santoro Passarelli*, III, Napoli, Jovene, 1973 (del medesimo A. cfr. anche *Processo civile e amministrazione pubblica*, Napoli, Morano, 1960). V. anche gli studi di E. CANNADA BARTOLI, *La tutela giudiziaria del cittadino verso la pubblica Amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1965.

Sotto il profilo coattivo²⁴, la parificazione al privato è stata dichiarata dapprima dalla Cassazione alla fine degli anni '70²⁵ e subito dopo dalla Corte costituzionale all'inizio degli anni '80 dello scorso secolo²⁶ sulla base delle seguenti enunciazioni:

- a) di fronte alla volontà dell'ordinamento espressa nella sentenza di condanna pronunciata dal giudice²⁷, il pagamento è soltanto un atto dovuto, rispetto al quale all'amministrazione non residua alcun margine per

²⁴ Il tema di esecuzione forzata nei confronti della pubblica amministrazione è stato di recente trattato da AA.VV., *L'esecuzione forzata nei confronti della pubblica amministrazione*, a cura di D. Dalfino e A.D. De Santis, cit.; A. AULETTA, *L'esecuzione forzata contro la pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2020; V. SCIANATICO, *Le tutele esecutive nei confronti delle pubbliche amministrazioni*, Padova, Hoepli, 2019, e da ultimo da C. RASIA, *Contributo allo studio dell'espropriazione forzata*, cit.

In precedenza, oltre ai numerosi scritti di Giorgio Costantino [*La tutela dei crediti verso le pubbliche amministrazioni*, in *Riv. dir. proc.*, 2014, p. 302 ss.; *Prime note sul «fallimento» dei comuni*, in *Foro it.*, 1994, I, c. 3345 ss.; *Le USL nel processo esecutivo*, id., 1993, I, c. 2049 ss.; *L'espropriazione forzata in danno delle unità sanitarie e dei comuni (un altro capitolo di una storia infinita)*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1993, p. 683 ss.; *L'unificazione degli strumenti di realizzazione coattiva dei crediti dello stato e degli altri enti pubblici (primi appunti sul d.p.r. 28 gennaio 1988, n. 439)*, id., 1988, p. 639 ss.; *Note sulle tecniche di attuazione dei diritti di credito nei processi di espropriazione forzata*, id., 1988, p. 123 ss.], v. AA.VV., *Esecuzione civile e ottemperanza amministrativa nei confronti della P.A.*, a cura di B. Capponi e A. Storto, Napoli, E.S.I., 2018; A. POLICE, *Inottemperanza della pubblica amministrazione ai provvedimenti del giudice ordinario (in materia di pubblico impiego) ed esecuzione in forma specifica*, in *Dir. proc. amm.*, 2003, p. 925 ss.; E. CAVUOTO, *L'attuazione della condanna civile contro la pubblica amministrazione tra esecuzione e ottemperanza*, in *Giusto proc. civ.* 2019, p. 413; P. PUCCIARIELLO, *Espropriazione forzata e pubblica amministrazione*, in AA.VV., *La nuova espropriazione forzata dopo la l. 10 giugno 2016, n. 119*, diretto da C. Delle Donne, Bologna, Zanichelli, 2017, p. 982 ss.; I. ZINGALES, *Tutela giurisdizionale ordinaria, principio di separazione dei poteri e modelli di esecuzione delle sentenze civili di condanna nei confronti della Pubblica Amministrazione: profili problematici*, in *Judicium.it*, 2014; A. LEPRE, *Arricchimento ingiustificato ed esecuzione forzata contro la pubblica amministrazione e gli enti locali*, Milano, Giuffrè, 2012; ID., *Tutela esecutiva del credito contro la pubblica amministrazione ed esigenze di finanza pubblica: un (apparente) contrasto da risolvere alla luce dei principi comunitari*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, p. 1373; S.A. VILLATA, *L'espropriazione forzata nei confronti delle pubbliche amministrazioni*, in *Appunti di diritto dell'esecuzione civile*, a cura di Simonetta Vincere, Padova, Cedam, 2012, p. 159 ss.; R. ROSSI, *L'espropriazione presso terzi di cose e di crediti della Pubblica Amministrazione*, in *Le Espropriazioni presso terzi*, a cura di F. Auletta, Bologna, Zanichelli, 2012, p. 200 ss.; A. TATANGELO, *Questioni attuali in tema di espropriazione presso terzi, con specifico riferimento all'espropriazione dei crediti della pubblica amministrazione*, in *Riv. esec. forz.*, 2003, p. 444; V. CAIANIELLO, *Esecuzione delle sentenze nei confronti della pubblica amministrazione*, voce dell'*Enciclopedia del diritto*, Agg. III, Milano, 1999, p. 603 ss.; A.A. ROMANO, *L'attuazione dei giudicati da parte della pubblica amministrazione*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1999, p. 424 ss.; L. VERRIENTI, *Esecuzione forzata delle sentenze contro la pubblica amministrazione*, voce del *Digesto pubbl.*, Torino, 1991, VI, p. 149.

²⁵ Cass., sez. un., 13 luglio 1979, n. 4071, in *Foro it.*, 1979, I, c. 1979, in *Giur. it.*, 1980, I, 1, c. 199, con nota di M.A. SANDULLI e in *Giust. civ.*, 1980, I, p. 1143, con nota di M.R. MORELLI, *Il completamento della tutela dei creditori ex iudicato nei confronti di pubbliche amministrazioni nella forma dell'azione esecutiva per espropriazione prevista dal codice di procedura civile*.

²⁶ Corte cost. 21 luglio 1981, n. 138, in *Foro it.*, 1981, I, c. 2353, in *Giur. it.*, 1982, I, 1, c. 154, con nota di G. GRECO e in *Giust. civ.*, 1981, I, p. 2147, con nota di N. CATALANO, che ha rigettato le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 826, ult. cpv., 828, ult. cpv., 830, ult. cpv., c.c., interpretati dal giudice remittente nel senso «che da essi dovrebbe desumersi la indisponibilità e la impignorabilità delle somme di danaro e dei crediti pecuniari dello Stato e degli enti pubblici, iscritti nei rispettivi bilanci preventivi».

²⁷ In precedenza, Cass. 2 giugno 1978, n. 2762, in *Foro it.*, 1978, I, c. 1854, con nota di C.M. BARONE, aveva già affermato che «alla stregua dell'art. 4 legge del 1865 sul contenzioso amministrativo si sostiene generalmente che il giudice non può pronunciare contro la pubblica amministrazione sentenze che costituiscano, modifichino, o estinguano rapporti sostanziali, o che diano ingresso all'esecuzione forzata specifica, mentre può condannare la stessa amministrazione a pagare somme di denaro e ciò; a) perché tale legge tende a tutelare l'interesse dell'amministrazione nel senso di evitare pronunzie la cui attuazione, alterando lo stato di diritto o di fatto voluto anche illegittimamente, possa essere dannoso alla cosa pubblica; b) perché il pagamento di una somma di denaro non è pernicioso in modo grave per il pubblico interesse, date le ampie risorse finanziarie della pubblica amministrazione; c) perché se si escludesse la condanna ai danni la giurisdizione nella più parte dei casi si esplicherebbe nei confronti della pubblica amministrazione senza pratico effetto o sanzione; d) perché sussiste in proposito consuetudine costante [...] Alla stregua di siffatta ricostruzione del sistema nessun ostacolo alla condanna pecuniaria possono costituire le facoltà discrezionali dell'amministrazione circa i pagamenti in denaro, ovvero il fatto che questi vengano disposti con tipici provvedimenti ed atti amministrativi, per le stesse ragioni per cui le forme ed i modi imposti dalle leggi civili sostanziali agli adempimenti degli obblighi di pagare somme di denaro, o l'autonomia dei soggetti da quelle leggi garantite, nell'alienare ad usare le risorse pecuniarie di loro patrimoni non li sottraggono alla responsabilità prevista dall'art. 2740 cod. civile [...] In forza della liquidità ed esigibilità del credito il creditore acquista anche il diritto al pagamento, ma questo diritto, fino a che mancano lo stanziamento in bilancio, ed i successivi adempimenti contabili dell'amministrazione, sfocianti nel titolo di spesa, rimane in stato di pendenza, esiste ma è inoperante».



compiere un'operazione di valutazione con un (non bene identificato) interesse pubblico ad esso contrapposto;

- b) da ciò discende necessariamente l'ammissibilità dell'esecuzione forzata prevista dagli artt. 2910 ss. c.c., data l'indissolubile correlazione tra condanna pecuniaria ed espropriazione forzata per crediti di denaro;
- c) i limiti di pignorabilità dei beni patrimoniali dello Stato e degli enti pubblici vanno individuati concretamente in relazione alla natura o alla destinazione degli specifici beni dei quali di volta in volta si chiede l'espropriazione;
- d) la disciplina del bilancio, quale atto di rilevante valore politico e di preciso significato giuridico, non può incidere sulla sostanza dei rapporti tra lo Stato e gli altri soggetti dell'ordinamento; perciò, l'iscrizione nel bilancio preventivo dello Stato o dell'ente pubblico di somme, di qualunque provenienza, o di crediti — salvo, per questi ultimi, che traggano origine da rapporti di diritto pubblico — non può valere a paralizzare l'azione esecutiva;
- e) la tutela del diritto al pagamento di una somma di danaro non involge questioni di giurisdizione, ma dipende (oltre che dalla sussistenza del credito anche) dall'operatività dei limiti alla responsabilità patrimoniale previsti dalla legge ai sensi dell'art. 2740, 2° comma, c.c.; pertanto, il giudice ordinario, in presenza delle contestazioni dell'amministrazione sulla pignorabilità delle cose staggite, può dichiarare l'inesperibilità dell'azione esecutiva ove accerti che ne formano oggetto crediti, vincolati o collegati all'esercizio di pubbliche funzioni; il problema, dunque, attiene alla concreta pignorabilità dei beni della pubblica amministrazione (mentre il denaro è pacificamente pignorabile, i crediti possono essere oggetto di espropriazione forzata solo se e in quanto facciano parte del patrimonio disponibile, fermo restando che i crediti dell'amministrazione nei confronti del proprio tesoriere possono essere pignorati in osservanza delle norme in tema di contabilità pubblica).

L'orientamento non è stato contraddetto dalla giurisprudenza successiva e oggi costituisce diritto vivente²⁸. Sta di fatto che la previsione di limiti alla responsabilità patrimoniale offre senz'altro un privilegio alla pubblica amministrazione debitrice, in funzione del perseguimento di interessi di natura pubblicistica, che dovrebbero rispondere all'esigenza di porre il patrimonio dell'amministrazione stessa al riparo "dall'arrembaggio dei creditori"²⁹.

E' proprio per queste ragioni che il legislatore ha elaborato precise tecniche di protezione (vincoli di destinazione; gestioni liquidatorie in ipotesi di soppressione di enti pubblici; "filtri" per l'avvio del processo esecutivo; sospensione, estinzione, divieto di azioni esecutive individuali), la cui realizzazione impone una delicata opera di contemperamento dei contrapposti interessi in gioco, quello della pubblica amministrazione al perseguimento degli interessi pubblici e quello dei creditori all'attuazione dei propri diritti, tutti giuridicamente e costituzionalmente rilevanti³⁰.

A proposito di queste tecniche vale la pena evidenziare quanto segue.

La predisposizione di vincoli che attribuiscono il carattere della indisponibilità a beni o risorse della pubblica amministrazione, destinandoli al soddisfacimento di un determinato interesse (che può essere pubblico *tout court* oppure corrispondente a un pubblico servizio ex art. 826, 3° comma, c.c. oppure ancora relativo a una categoria di soggetti, come, ad esempio, i dipendenti dell'ente pubblico), costituisce una ipotesi di limitazione della responsabilità patrimoniale, che, in quanto tale, può essere stabilita soltanto dalla legge, ai sensi dell'art. 2740, 2° comma, c.c. In

²⁸ E confermato ancora dalla possibilità, espressamente regolamentata, di esperire (in alternativa all'esecuzione forzata entro l'area di comune applicazione) il giudizio di ottemperanza, ai sensi degli art. 112 ss. c.p.c. E' appena il caso di ricordare che il rapporto di concorrenza tra i due rimedi fu affermato in origine da Cons. St., ad. plen., 9 marzo 1973, n. 1, in *Foro it.*, 1973, c. 265 ss. Cfr. M.L. SPADA, *I provvedimenti del giudice ordinario tra giudizio di ottemperanza ed esecuzione forzata*, in *L'esecuzione forzata nei confronti della pubblica amministrazione*, cit., p. 295 ss. e, da ultimo, C. RASIA, *Contributo*, cit., p. 18 ss.

²⁹ Cfr. A. TATANGELO, *Questioni attuali in tema di espropriazione presso terzi, con specifico riferimento all'espropriazione dei crediti della pubblica amministrazione*, cit., p. 505 s.

³⁰ Cfr. D. DALFINO, *Tecniche di "protezione" del patrimonio della pubblica amministrazione debitrice e tutela dei creditori*, in AA.VV., *L'esecuzione forzata nei confronti della pubblica amministrazione*, cit., p. 19 ss.

questo modo, l'atto amministrativo di destinazione acquisisce efficacia esterna, idonea a sottrarre all'esecuzione forzata le somme vincolate. Di conseguenza, il patrimonio aggredibile viene notevolmente ridotto³¹.

La tecnica delle gestioni liquidatorie viene applicata in occasione della soppressione dell'ente pubblico, indipendentemente dal fatto che ad essa segua una successione a titolo particolare o universale di altro ente. La sua previsione rivela la volontà del legislatore di attuare il passaggio delle strutture e degli scopi attraverso uno strumento di epurazione delle passività. La gestione (talvolta denominata "a stralcio") è strutturalmente e finalisticamente diversa dall'ente subentrante³². Almeno fino a quando questa non sia definitivamente e formalmente chiusa con apposito provvedimento, l'organo di rappresentanza prolunga la soggettività giuridica dell'ente soppresso, che resta titolare dei rapporti giuridici attivi e passivi che ad esso fanno capo, sino all'esaurimento delle operazioni di liquidazione, salva la legittimazione processuale dell'organo di liquidazione in ordine ai processi pendenti o instaurandi³³. In questi casi i

³¹ La legislazione dei primi anni '90 del secolo scorso relativa alle USL e ai comuni rappresenta un esempio emblematico dell'attuazione di questa tecnica. Cfr. G. COSTANTINO, *L'espropriazione forzata in danno delle unità sanitarie e dei comuni (un altro capitolo di una storia infinita)*, cit., p. 683 ss.; G.G. POLI, *L'espropriazione forzata in danno dei comuni e delle asl*, in AA.VV., *L'esecuzione forzata nei confronti della pubblica amministrazione*, cit., p. 187 ss.; C. RASIA, *Contributo*, cit., p. 197 ss.

In tema v. Corte cost. 29 giugno 1995, n. 285, in *Foro it.*, 1995, I, c. 2323, che ha dichiarato l'illegittimità, in riferimento all'art. 3 Cost., della disposizione contenuta nel d.l. 18 gennaio 1993, n. 8, convertito nella l. 18 marzo 1993, n. 67, nella parte in cui, per la sottrazione alla esecuzione forzata delle somme destinate, non prevedeva che la USL, con deliberazione da adottare ogni trimestre, quantificasse preventivamente gli importi delle somme a tali fini destinate e, dall'adozione della delibera, non fossero emessi mandati di pagamento se non seguendo l'ordine cronologico delle fatture ovvero delle deliberazioni di impegno. La Corte, nel ritenere priva di giustificazione la diversità di trattamento tra i creditori delle USL e quelli degli enti locali, ha imposto alle USL di indicare trimestralmente le somme sottratte alla esecuzione e, quindi, alla garanzia patrimoniale, nonché di rispettare l'ordine cronologico delle fatture o degli impegni di spesa, alla stessa stregua di quanto previsto per gli enti locali. L'art. 11 d.l. 18 gennaio 1993, n. 8, convertito in l. 18 marzo 1993, n. 68, è stato poi riprodotto nell'art. 113 d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77 (modificato dal d.lgs. 11 giugno 1996, n. 336, e dal d.lgs. 15 settembre 1997, n. 342), che per l'operatività dei limiti all'esecuzione forzata ha imposto soltanto la condizione della quantificazione preventiva, con deliberazione da adottarsi per ogni trimestre, degli importi delle somme destinate alle su indicate finalità. In questa maniera la situazione risultava ancora sperequata, poiché alle USL si imponeva il rispetto di due condizioni e ai comuni di una soltanto. A ciò ha posto rimedio Corte cost. 20 marzo 1998, n. 69, *id.*, 1998, I, c. 1352, che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 113, 3° comma, d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77 (modificato dal d.lgs. 11 giugno 1996, n. 336), nella parte in cui, non prevedeva che l'impignorabilità delle somme destinate ai fini ivi indicati non operasse qualora, dopo l'adozione da parte dell'organo esecutivo della delibera semestrale di quantificazione preventiva degli importi delle somme stesse, fossero emessi mandati a titoli diversi da quelli vincolati, senza seguire l'ordine cronologico delle fatture così come pervenute per il pagamento o, se non è prescritta fattura, delle deliberazioni di impegno da parte dell'ente. La questione è stata nuovamente sollevata in riferimento all'art. 159, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, testo unico degli enti locali, che ha ripetuto (quasi integralmente) la precedente disciplina, cioè senza prevedere, oltre alla necessità della previa delibera (non più trimestrale, ma) semestrale, anche il rispetto dell'ordine cronologico delle fatture. A tale vicenda ha posto fine Corte cost. 18 giugno 2003, n. 21, *id.*, 2003, I, c. 2217, che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 159, 2°, 3° e 4° comma, d.lgs. n. 267 cit., nella parte in cui non prevedeva che l'impignorabilità delle somme destinate ai fini indicati alle lett. a), b), e c) del 2° comma non operasse qualora, dopo l'adozione da parte dell'organo esecutivo della deliberazione semestrale di preventiva quantificazione degli importi delle somme destinate alle suddette finalità e la notificazione di essa al soggetto tesoriere dell'ente locale, fossero emessi mandati a titoli diversi da quelli vincolati, senza seguire l'ordine cronologico delle fatture così come pervenute per il pagamento o, se non fosse prescritta fattura, delle deliberazioni d'impegno da parte dell'ente stesso. Successivamente, Corte cost. 23 ottobre 2020, n. 223, *id.*, 2021, I, 50, ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 159, 2° comma, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, nella parte in cui prevede che la impignorabilità ivi stabilita sia opponibile anche a coloro che vantano crediti riconducibili ad una delle finalità da esso stesso prese in considerazione, in riferimento all'art. 3 Cost.

³² Cfr. G. AMMASSARI, *Soppressione dell'ente, debiti pregressi e gestioni liquidatorie*, in AA.VV., *L'esecuzione forzata nei confronti della pubblica amministrazione*, cit., p. 271 ss.

³³ Sulla vicenda relativa alla istituzione di una gestione liquidatoria per la definizione dei rapporti giuridici attivi e passivi preesistenti, facenti capo al soppresso Consorzio di bonifica della Valle Telesina, v. Trib. Napoli 14 marzo 2005, in *Riv. esec. forzata*, 2005, p. 646, con nota di D. DALFINO, *In tema di successione tra enti pubblici, istituzione di «gestioni liquidatorie» ed esecuzione forzata*, secondo cui il pignoramento debba essere effettuato nei confronti della stessa gestione liquidatoria e non presso la regione, a carico della quale sussiste, invece, soltanto l'onere di dare copertura finanziaria ai debiti pregressi mediante costituzione di un apposito capitolo di spesa a destinazione specifica.

creditori dell'ente soppresso si trovano dinanzi al problema – che può aggiungersi a quello derivante dall'esistenza di vincoli di destinazione – riguardante l'individuazione del soggetto passivo dell'esecuzione.

La previsione di “filtri” all'esecuzione forzata (v. l'art. 14, 1° comma, d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, conv. in l. 28 febbraio 1997, n. 30, succ. modif.)³⁴ mira al raggiungimento dell'obiettivo della razionalizzazione del flusso della spesa pubblica, evitando il blocco dell'attività amministrativa derivante dai ripetuti pignoramenti dei fondi e contemperando in tal modo l'interesse del singolo alla realizzazione del suo diritto con quello, generale, ad una ordinata gestione delle risorse finanziarie pubbliche. Secondo la Corte costituzionale, si viene così a realizzare, non già a pregiudicare, il buon andamento della pubblica amministrazione senza incidere in alcun modo sulla sua imparzialità; la responsabilità civile della pubblica amministrazione, compresa quella per eventuali interessi moratori, risulta non già esclusa, ma solo disciplinata e fissata entro un ragionevole limite temporale giustificato dalle particolari regole di contabilità e di tesoreria applicabili agli enti specificati dalla norma³⁵.

Infine, le misure del divieto, della sospensione e/o persino dell'estinzione delle azioni esecutive individuali, che possono essere disposte *sic et simpliciter* oppure canalizzate nell'alveo di una procedura concorsuale, radicalizzano la finalità protettiva, ma con il concreto rischio di porsi al di fuori dei parametri di ragionevolezza costituzionalmente consentiti, soprattutto perché determinanti l'elisione della possibilità di una soddisfazione concreta ed effettiva dei diritti del creditore secondo le norme del diritto comune, per circostanze non riconducibili alla volontà del creditore stesso e per un considerevole periodo di tempo, alterando la condizione di parità tra le parti, ponendo l'amministrazione in una posizione di ingiustificato privilegio e scaricando il costo del processo esecutivo sul creditore procedente³⁶.

5.- Prevenzione e contenimento.

Da quanto innanzi detto, dovrebbe essere emerso che al nostro ordinamento non è indifferente la natura del soggetto passivo dell'obbligazione anche negli ambiti in cui si assiste alla parificazione tra pubblico e privato, poiché tale carattere si riflette inevitabilmente sull'individuazione della disciplina sia sostanziale sia processuale applicabile. La previsione di privilegi in favore della pubblica amministrazione³⁷, specie nell'ambito della realizzazione coattiva del

³⁴ «Le amministrazioni dello Stato, gli enti pubblici non economici e l'ente Agenzia delle entrate - Riscossione completano le procedure per l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali e dei lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva e comportanti l'obbligo di pagamento di somme di denaro entro il termine di centoventi giorni dalla notificazione del titolo esecutivo. Prima di tale termine il creditore non può procedere ad esecuzione forzata né alla notifica di atto di precetto». Cfr. D. LONGO, *La tutela della pubblica amministrazione esecutata in caso di violazione dei limiti temporali e contenutistici all'esecuzione. Le ipotesi di improcedibilità*, in AA.VV., *L'esecuzione forzata nei confronti della pubblica amministrazione*, cit., p. 227 ss.

³⁵ Corte cost. 23 aprile 1998, n. 142, in *Foro it.*, 1999, I, c. 3473, con nota di G. ALBENZIO, *L'esecuzione delle sentenze del giudice del lavoro nei confronti della pubblica amministrazione*, con riferimento all'art. 14, 1° comma, d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, cit. La Corte, inoltre, ha ritenuto conforme a Costituzione la c.d. procedura “in conto sospeso”, prevista dal 2° comma dell'art. 14, cit., al fine di consentire alla pubblica amministrazione di provvedere al pagamento dei creditori anche quando non vi sia disponibilità nell'apposito capitolo, attraverso la prenotazione presso i fondi del tesoro. In questo modo essa dovrebbe essere in grado di perfezionare la procedura relativa al reperimento dei fondi e alla emissione del titolo di spesa, garantendo così al creditore una più rapida soddisfazione anche in mancanza di una disponibilità di cassa.

³⁶ Cfr. Corte cost. 12 luglio 2013, n. 186, in *Giornale dir. amm.*, 2013, p. 1182, con nota di M. GNES, *I privilegi dello Stato debitore*, cit., in *Foro nap.*, 2014, p. 151, con nota di E.A. DANIELE, *Il divieto di azioni esecutive nei confronti delle asl di cui all'art. 1, 51° comma, l. 13 dicembre 2010 n. 220: riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 2014, c. 584, con nota di R. DI IORIO, *Il divieto di azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie «in crisi»*.

Sull'applicazione della tecnica in parola all'ipotesi di dissesto degli enti locali, v. Corte cost. 16 giugno 1994, n. 242 e Corte cost. 21 aprile 1994, n. 155, in *Foro it.*, 1994, I, c. 3345, con nota di G. COSTANTINO; Corte cost. 27 marzo 2003, n. 83, in *Giust. civ.*, 2003, I, p. 1452; Corte cost. 4 gennaio 2001, n. 8, ord., in *Foro it.*, 2001, I, c. 1080; Corte cost. 9 ottobre 1998, n. 353, ord., in *Giur. cost.*, 1998, p. 2699; Corte cost. 17 luglio 1998, n. 269, in *Foro it.*, 1998, I, c. 2640. In dottrina, v. G. COSTANTINO, *Prime note sul «fallimento» dei comuni*, cit., 3345 ss.; S. CALVIGIONI, *Il dissesto degli enti locali*, in AA.VV., *L'esecuzione forzata nei confronti della pubblica amministrazione*, cit., 317 ss.

³⁷ V. la ricostruzione anche storica offerta da M. GNES, *I privilegi dello Stato debitore*, Milano, Giuffrè, 2012.



credito, comporta che, pur nel necessario contemperamento tra interessi contrapposti, giuridicamente e costituzionalmente rilevanti, quello del privato alla attuazione del proprio diritto è destinato a recedere.

A rendere più ardua la strada – rispetto a quella che si profila di fronte al debitore comune – contribuisce poi una congerie di ulteriori fattori, eterogenei ma strettamente connessi, quali, ad esempio, il *deficit* di risorse disponibili, l'obsolescenza delle strutture, il *gap* di competenze, il difetto di adeguato coordinamento tra compiti e responsabilità del personale dipendente, l'eccesso di burocratizzazione e, non ultima, una diffusa tendenza all'auto-deresponsabilizzazione rispetto alla gestione della cosa pubblica.

E' perciò soprattutto con riferimento alle liti contro la pubblica amministrazione che l'esigenza di prevenire, prima ancora che curare, viene in maggiore risalto. E' in questo ambito che diventa più urgente mettere in atto misure che, oltre a razionalizzare la frastagliatissima messe di fonti normative e a migliorarne la scrittura spesso oscura, sappiano sia gestire il contenzioso e contenere i suoi irragionevoli tempi di definizione sia, soprattutto, evitare che esso sorga.

5.1.- Una prima direzione di intervento dovrebbe riguardare proprio l'amministrazione dal suo interno. Ancora una volta, senza volere invadere campi che esulano dalle specifiche competenze di chi scrive, è ragionevole auspicare che si investa in maniera sistematica e costante (non cioè limitata ai periodi in cui è necessario correre ai ripari perché la "casa brucia troppo"):

- a) sul potenziamento dell'aspetto funzionale delle strutture e sull'allineamento costante alle nuove tecnologie;
- b) sulla valorizzazione delle competenze e sulla formazione del personale;
- c) sull'organizzazione del lavoro e sul profilo relazionale;
- d) sul processo di snellimento, semplificazione, trasparenza ("deburocratizzazione");
- e) sulle responsabilità, attraverso la previsione di un sistema omogeneo di misure di deterrenza sul piano disciplinare, economico e amministrativo-contabile a fronte di comportamenti dei dipendenti dolosi o gravemente negligenti;
- f) sul regime delle premialità, verso un deciso rafforzamento al cospetto di impegno e risultato;
- g) sull'informazione, la comunicazione e l'assistenza al cittadino (con la diffusione di uffici amministrativi di "prossimità").

Misure di tal fatta sono state già oggetto di ripetuti interventi normativi. La riforma che si auspica, però, è di sistema e perciò necessita di visione globale e attuazione contestuale (e più efficace) delle misure stesse. Se realizzata, riuscirebbe probabilmente a favorire l'instaurarsi di un circuito virtuoso volto ad arginare le inefficienze soprattutto *sub specie* di inerzia o ritardo nel provvedere ad atti dovuti (come i pagamenti).

Una seconda direzione riguarda gli strumenti di risoluzione delle controversie alternativi alla giurisdizione.

A quest'ultimo proposito, al netto dei "rimedi" di carattere endoamministrativo (dagli accordi amministrativi c.d. verticali ex art. 11 l. 241/1990, succ. modif. all'annullamento d'ufficio ex art. 21 *novies* l. 241/1990) volti a deflazionare il contenzioso giurisdizionale innanzi del giudice speciale, e senza considerare l'arbitrato, quale equivalente giurisdizionale, vengono qui in considerazione gli strumenti stragiudiziali di risoluzione autonoma o quasi-autonoma della lite³⁸.

Di recente il legislatore ha regolamentato in via generale lo strumento della mediazione in materia civile e commerciale per le controversie aventi ad oggetto diritti disponibili in cui è parte la pubblica amministrazione. Sul presupposto che non sia in discussione la sussistenza del potere di conciliare e transigere³⁹ per il tramite di soggetti

³⁸ *De iure condendo*, C. RASIA, *Contributo*, cit., p. 315 s., propone «l'uso di un sistema di ricorsi amministrativi preventivi alla via esecutiva», attraverso «la creazione di un apparato di rimedi di fronte alla stessa amministrazione coinvolta, ovvero a commissioni speciali o davanti a superiori gerarchici».

³⁹ Di recente v. A. CASSATELLA, *La transazione amministrativa*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020. Cfr., inoltre, G. SABATO, *Conciliazione e pubblica amministrazione. Opportunità e zone d'ombra*, in *Giornale dir. amm.*, 2022, II, p. 183 ss.; S. TARULLO, *Mediazione e negoziazione assistita nelle controversie con la P.A.: modelli a confronto*, in *Dir. proc. amm.*, 2021, p. 883 ss.

investiti di relativa legittimazione, il d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149, come modificato dal d.lgs. 27 dicembre 2024, n. 216, ha introdotto due disposizioni *ad hoc* nel d.lgs. 28/2010 (art. 11 *bis* e art. 12 *bis*, 4° comma)⁴⁰ e, al contempo, ne ha inserito un'altra nella l. 14 gennaio 1994, n. 20 (art. 1, comma 1.1).

In particolare, ai sensi dell'art. 11 *bis*, in tema di responsabilità amministrativo-contabile: «1. *Ai rappresentanti delle amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che sottoscrivono un accordo di conciliazione si applica l'articolo 1, comma 1.1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20*». Quest'ultimo, come modificato dalla l. 7 gennaio 2026, n. 1, prevede che: «*La responsabilità è limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo nei seguenti casi: a) conclusione di accordi di conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale da parte dei rappresentanti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; [...]*»⁴¹.

L'art. 12 *bis*, 4° comma, in tema di conseguenze (condanna della parte costituita al versamento all'entrata del bilancio dello Stato di una somma di importo corrispondente al doppio del contributo unificato dovuto per il giudizio) derivanti dalla mancata partecipazione, senza giustificato motivo, della parte alla mediazione quando questa costituisca condizione di procedibilità, dispone che: «*[...], il giudice trasmette copia del provvedimento adottato nei confronti di una delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, al pubblico ministero presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti, e copia del provvedimento adottato nei confronti di uno dei soggetti vigilati all'autorità di vigilanza competente*».

Dunque, dapprima nel 2022, poi nel 2024 e, da ultimo, nel 2026, da un lato, si è puntato ad incentivare la partecipazione della pubblica amministrazione (tendenzialmente assente a causa della paura dei suoi rappresentanti di firmare intese conciliative per non incorrere nel rischio di danno erariale)⁴² al procedimento di mediazione attraverso l'alleggerimento della responsabilità amministrativo-contabile del rappresentante dell'ente pubblico che stipuli l'accordo di conciliazione⁴³; dall'altro, al contrario, si è provveduto a sanzionare la condotta ingiustificatamente inerte del delegato attraverso la denuncia alla procura presso la Corte dei conti per l'esercizio dell'eventuale azione amministrativo-contabile⁴⁴.

Si tratta di novità da salutare con favore, potenzialmente molto efficaci, sebbene non prive di taluni aspetti di ambiguità⁴⁵ connessi all'individuazione dei soggetti (i "rappresentanti") effettivamente legittimati a partecipare al procedimento di mediazione, ai relativi poteri anche in relazione al coordinamento tra obbligatorietà della assistenza tecnica nella mediazione obbligatoria e peculiarità della difesa dell'amministrazione pubblica (spettante di regola ai dipendenti ed eccezionalmente all'Avvocatura dello Stato)⁴⁶.

⁴⁰ Cfr. D. DALFINO, *Mediazione civile e commerciale. Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28*, Bologna, Zanichelli, 2022, 2ª ed.

⁴¹ Va pure ricordato che l'art. 1, comma 1 *bis*, l. 20/1994, come modificato dalla l. 1/2026, dispone che: «*Nel giudizio di responsabilità, fermi restando il potere di riduzione e l'obbligo di esercizio del potere riduttivo nei casi previsti dal comma 1-octies del presente articolo, nella quantificazione del danno deve tenersi conto dell'eventuale concorso dell'amministrazione danneggiata nella produzione del danno medesimo e dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità*».

⁴² In materia di responsabilità medico-sanitaria, v. in particolare C.P. PERAGO, *La consulenza tecnica-preventiva. Modelli processuali*, Pisa, Pacini, 2025, p. 125 ss.

⁴³ Invece, l'art. 410, ultimo comma, c.p.c., come modificato dalla l. 183/2010, relativo alla conciliazione nelle controversie di lavoro, continua a prevedere che: «*La conciliazione della lite da parte di chi rappresenta la pubblica amministrazione, anche in sede giudiziale ai sensi dell'articolo 420, commi primo, secondo e terzo, non può dar luogo a responsabilità, salvi i casi di dolo e colpa grave*».

⁴⁴ Per l'applicazione della normativa su menzionata anche ad enti pubblici non rientranti nella nozione di cui all'art. 1 d.lgs. 165/2001, cit., v. S. IZZO, *Il ricorso della pubblica amministrazione alle soluzioni stragiudiziali delle controversie: vecchi problemi e nuove prospettive*, in *Studi economico giuridici*, 2023.

⁴⁵ Su tutti questi profili si rinvia all'approfondimento di F. MARA, *Mediazione e pubblica amministrazione*, in *La nuova "giustizia complementare"*, *Gli Speciali del Foro italiano*, a cura di D. Dalfino, Roma-Piacenza, La Tribuna, 2023, p. 125 ss.

⁴⁶ Cfr. da ultimo, S. TRABACE, *La difesa personale delle parti*, e A. ALFIERI, *La difesa delle pubbliche amministrazioni*, in AA.VV., *Controversie di lavoro*, cit., rispettivamente, p. 185 ss. e p. 191 ss.

5.2.- Molto efficace sembra essere poi un'altra figura, quella del collegio consultivo tecnico in materia di contratti pubblici⁴⁷, obbligatoria o facoltativa a seconda dei casi, con finalità preventive⁴⁸ o risolutive delle controversie o delle dispute tecniche di ogni natura. L'idea di fondo è quella che lo strumento accompagni l'intera fase di esecuzione, dall'avvio dei lavori fino al collaudo, affinché sia in grado di intervenire in tempo reale su tutte le circostanze che possano generare problematiche e questioni, coniugando allo stesso tempo autonomia delle parti, effettività dell'adempimento contrattuale ed efficienza dell'amministrazione.

Orbene, in tale direzione converge innanzi tutto il duplice potere conferito ai contraenti di stabilire tendenzialmente se e quando consultare il collegio e di scegliere *ab origine* il modulo "decisorio" rimessogli⁴⁹. Di regola, qualora le parti escludano che le valutazioni siano confezionate nella forma di determinazioni aventi valore di lodo contrattuale ai sensi dell'art. 808 *ter* c.p.c.⁵⁰, il cct emette pareri (o determinazioni semplici)⁵¹, la cui persuasività è particolarmente alta, dato il corrispondente grado di competenza tecnica dei suoi componenti⁵². Peraltro, da un lato, la loro inosservanza: - è valutata ai fini della responsabilità del soggetto agente per danno erariale; - costituisce, salvo prova contraria, grave inadempimento degli obblighi contrattuali; - comporta l'esclusione da parte del giudice della ripetizione delle spese sostenute dalla parte vincitrice riferibili al periodo successivo alla formulazione della determinazione, quando il provvedimento che definisce il giudizio corrisponde interamente al contenuto di quest'ultima; - comporta, altresì, la condanna al rimborso delle spese sostenute dalla parte soccombente relative allo stesso periodo, nonché al versamento all'entrata del bilancio dello Stato di un'ulteriore somma di importo

⁴⁷ L'istituto in parola era stato introdotto dall'art. 207 d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, con lo specifico fine di prevenire controversie relative all'esecuzione del contratto e per la rapida risoluzione delle dispute di ogni natura suscettibili di insorgere nel corso dell'esecuzione del contratto stesso. Successivamente, è stato abrogato dall'art. 121 d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56, per poi essere reintrodotta dall'art. 1, commi 11-14, d.l. 18 aprile 2019, n. 32, conv. con modif. in l. 14 giugno 2019, n. 55 (c.d. "Sblocca Cantieri"). Queste ultime disposizioni sono state abrogate dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv. con modif. dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, che, però, agli art. 5 e 6 ha anche provveduto a sostituirlle con una nuova regolamentazione.

Nel quadro delle misure funzionali alla realizzazione del piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), la disciplina è stata ancora modificata dall'art. 51, comma 1, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, conv. con modif. in l. 29 luglio 2021, n. 108, dall'art. 6 *quater*, comma 1, d.l. 6 novembre 2021, n. 152, conv. con modif. in l. 29 dicembre 2021, n. 233, dall'art. 35, comma 1 *bis*, d.l. 30 aprile 2022, n. 36, conv. con modif. in l. 29 giugno 2022, n. 79.

Ad integrazione di quanto stabilito in via primaria, peraltro, è stato emanato il d.m. 17 gennaio 2022, n. 12, contenente le «Linee guida per l'omogenea applicazione da parte delle stazioni appaltanti delle funzioni del collegio consultivo tecnico».

Il nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs. 36/2023) destina al Cct cinque disposizioni (i su citati art. 215-219), nonché le ulteriori disposizioni contenute nell'allegato V.2 (d'ora innanzi «allegato»), tutte modificate dal d.lgs. 209/2024.

Sulle origini del collegio consultivo tecnico, v. U. PATRONI GRIFFI, *Le origini dell'istituto*, in *Manuale dei collegi consultivi tecnici*, a cura di D. DALFINO, U. Patroni Griffi, A. Polce e M. Sessa, Bari, Cacucci, 2025, p. 1 ss.

⁴⁸ Sulla finalità eminentemente preventiva, v. soprattutto P. OTRANTO, *Dalla funzione amministrativa giustiziale alle ADR di diritto pubblico. L'esperienza dei dispute boards e del collegio consultivo tecnico*, Napoli, Editoriale scientifica, 2023, spec. p. 353 ss.; S. VACCARI, *La risoluzione delle controversie in materia di contratti pubblici: tutela giurisdizionale e rimedi alternativi (adr)*, in AA.VV., *Il nuovo corso dei contratti pubblici*, a cura di S. Fantini e H. Simonetti, *Gli Speciali del Foro italiano*, Roma-Piacenza, La Tribuna, 2023, p. 388.

⁴⁹ Il tenore letterale normativo non brilla per precisione. Infatti, l'art. 4 dell'Allegato, come modificato dal Correttivo, utilizza il termine «decisioni» per riferirsi indifferentemente ad atti con i quali il CCT non sempre "decide", non almeno nel senso di risolvere controversie su diritti, come farebbe un giudice (statale o privato che sia).

⁵⁰ Sulla natura e sull'efficacia di tali determinazioni v. i contributi di D. DALFINO, A. QUARTA, P. LOGROSCINO, C. MASSARO, U. PATRONI GRIFFI, in *Manuale dei collegi consultivi tecnici*, cit.

⁵¹ Nulla esclude che il cct emetta pronunce informali sotto forma di suggerimenti e sempre dirette ad assistere le parti nella fase di avvio dei lavori e per tutto il loro corso, in ossequio alla sua funzione istituzionale (e più genuina).

⁵² Almeno limitatamente a questo profilo, non sembra peregrino l'accostamento alle pronunce rese dall'arbitro bancario finanziario (Abf) nelle controversie tra i clienti e le banche e gli altri intermediari in materia di operazioni e servizi bancari e finanziari entro la soglia di 100.000 euro, all'esito di un procedimento che costituisce condizione di procedibilità dell'azione giudiziale per le controversie in materia bancaria (alternativo alla mediazione: v. art. 5, comma 3, d.lgs. 28/10, come modificato dal d.lgs. 149/22). In tal senso, v. D. DALFINO, *Il collegio consultivo tecnico in materia di contratti pubblici, nel quadro dei «rimedi alternativi alla tutela giurisdizionale»*, in *Foro it.*, 2024, V, c. 321 ss.



corrispondente al contributo unificato dovuto, ferma restando l'applicabilità degli art. 92 e 96 c.p.c. Dall'altro lato, l'osservanza è causa di esclusione della responsabilità per danno erariale, salva l'ipotesi di condotta dolosa.

In conclusione, il successo dello strumento, in termini di efficacia, sembra riconducibile a tre aspetti fondamentali:

- a) l'idoneità a prevenire il sorgere della controversia;
- b) l'autorevolezza delle sue "decisioni" (anche quando nella forma di pareri);
- c) la previsione di congrue sanzioni (di tipo amministrativo-contabile, contrattuali, economiche in sede processuale) e di premialità (sempre sul piano amministrativo-contabile).

5.3.- Dalle sintetiche riflessioni innanzi svolte dovrebbe essere emerso che prevenire il sorgere del contenzioso con la p.a. è vitale per il buon andamento della giustizia civile ancor più che limitarsi a gestirlo. E' indispensabile, a questo fine, elaborare strategie coordinate e sistematiche; investire su misure che agiscano dall'interno, sull'organizzazione e sulle competenze; far leva su un omogeneo sistema di incentivi/premialità dei dipendenti e di ragionevoli deterrenti, oltre che su strumenti di "accompagnamento" autorevoli volti alla neutralizzazione delle potenziali occasioni di conflitto giuridico o tecnico-giuridico.

Non esiste una ricetta definitiva, questo è chiaro, ma di certo si dovrebbe ormai prendere consapevolezza che la collaborazione e la buona fede su cui si fonda il rapporto tra pubblica amministrazione e cittadino (art. 1,- comma 2 *bis*, l. 241/1990, succ. modif.), costituiscono l'ingrediente indefettibile, da cui dipendono, a loro volta, il «buon andamento» della prima (art. 97 Cost.) e la fiducia del secondo.