



This is the title of the thesis

This is the subtitle of the thesis

Firstname Surname

A thesis presented for the degree of

Doctor of Philosophy

Supervised by:

Professor Louis Fage

Captain J. Y. Cousteau

University College London, UK

January 2015

*I, AUTHORMNAME confirm that the work presented in this thesis is my own.
Where information has been derived from other sources, I confirm that this
has been indicated in the thesis.*

Abstract

Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit. Nam et turpis gravida, lacinia ante sit amet, sollicitudin erat. Aliquam efficitur vehicula leo sed condimentum. Phasellus lobortis eros vitae rutrum egestas. Vestibulum ante ipsum primis in faucibus orci luctus et ultrices posuere cubilia Curae; Donec at urna imperdiet, vulputate orci eu, sollicitudin leo. Donec nec dui sagittis, malesuada erat eget, vulputate tellus. Nam ullamcorper efficitur iaculis. Mauris eu vehicula nibh. In lectus turpis, tempor at felis a, egestas fermentum massa.

Acknowledgements

Interdum et malesuada fames ac ante ipsum primis in faucibus. Aliquam congue fermentum ante, semper porta nisl consectetur ut. Duis ornare sit amet dui ac faucibus. Phasellus ullamcorper leo vitae arcu ultricies cursus. Duis tristique lacus eget metus bibendum, at dapibus ante malesuada. In dictum nulla nec porta varius. Fusce et elit eget sapien fringilla maximus in sit amet dui.

Mauris eget blandit nisi, faucibus imperdiet odio. Suspendisse blandit dolor sed tellus venenatis, venenatis fringilla turpis pretium. Donec pharetra arcu vitae euismod tincidunt. Morbi ut turpis volutpat, ultrices felis non, finibus justo. Proin convallis accumsan sem ac vulputate. Sed rhoncus ipsum eu urna placerat, sed rhoncus erat facilisis. Praesent vitae vestibulum dui. Proin interdum tellus ac velit varius, sed finibus turpis placerat.

Table of Contents

Abstract	i
Acknowledgements	ii
Abbreviations	
1 Literature review, with maths	1
1.1 Introduction	1
1.2 The middle	1
1.3 A complicated math equation	2
1.4 Conclusion	2
2 First research study, with code	4
2.1 Introduction	4
2.2 Method	4
2.2.1 Subsection 1 with example code block	5
2.2.2 Subsection 2	5
2.3 Results	5
2.4 Discussion	6
2.5 Conclusion	6
3 Research containing a figure	7
3.1 Introduction	7

3.2	Method	7
3.2.1	Subsection 1	8
3.2.2	Subsection 2	8
3.3	Results	8
3.4	Discussion	8
3.5	Conclusion	9
4	Research containing a table	12
4.1	Introduction	12
4.2	Method	12
4.2.1	Subsection 1	13
4.2.2	Subsection 2	13
4.3	Results	13
4.4	Discussion	14
4.5	Conclusion	15
5	Final research study	16
5.1	Introduction	16
5.2	Method	16
5.2.1	Subsection 1	17
5.2.2	Subsection 2	17
5.3	Results	17
5.4	Discussion	17
5.5	Conclusion	18
6	Conclusion	19
6.1	Thesis summary	19
6.2	Future work	19

Appendix 1: Some extra stuff	21
Appendix 2: Some more extra stuff	22
7 References	23
8 La giustizia amministrativa in Italia	24
8.1 L’attuazione del giudicato: il giudizio di ottemperanza	24
8.2 I poteri sostitutivi indiretti: il commissario <i>ad acta</i>	27
8.3 Il risarcimento del danno da inottemperanza	29
9 L’esperienza tedesca	32
9.0.0.1 Il contenzioso ingiuntivo: la c.d. “ <i>Verpflichtungsklage</i> ”	34
9.0.0.2 L’applicazione generalizzata della tutela cautelare	35
9.0.0.3 Le misure coercitive: lo <i>Zwangsgeld</i> (<i>§ 172 VwGO</i>)	35
9.0.0.4 I mezzi di tutela esperibili dalle parti	38
9.0.0.5 Il rapporto fra lo <i>Zwangsgeld</i> ed il risarcimento del danno da giudicato	38
9.1 Modello	39
9.1.1 In English	39
9.1.2 In Italiano	39
9.2 The middle bit	40
9.2.1 Subsection of the middle bit	40
9.3 Summary of chapters	40

List of Figures

3.1	It's a boat	10
3.2	This is not a boat	11

List of Tables

4.1	Important data for various land masses.	14
-----	---	----

Abbreviations

API	Application Programming Interface
JSON	JavaScript Object Notation

Chapter 1

Literature review, with maths

1.1 Introduction

This is the introduction. Duis in neque felis. In hac habitasse platea dictumst. Cras eget rutrum elit. Pellentesque tristique venenatis pellen-tesque. Cras eu dignissim quam, vel sodales felis. Vestibulum efficitur justo a nibh cursus eleifend. Integer ultrices lorem at nunc efficitur lobortis.

1.2 The middle

This is the literature review. Nullam quam odio, volutpat ac ornare quis, vestibulum nec nulla. Aenean nec dapibus in mL/min⁻¹. Mathematical formula can be inserted using Latex and can be automatically numbered:

$$f(x) = ax^3 + bx^2 + cx + d \quad (1.1)$$

Nunc eleifend, ex a luctus porttitor, felis ex suscipit tellus, ut sollicitudin sapien purus in libero. Nulla blandit eget urna vel tempus. Praesent fringilla dui sapien, sit amet egestas leo sollicitudin at.

Later on in the text, you can reference Equation 1.1 and its mind-blowing ramifications. Pellentesque habitant morbi tristique senectus et netus et malesuada fames ac turpis egestas. Sed faucibus pulvinar volutpat. Ut semper fringilla erat non dapibus. Nunc vitae felis eget purus placerat finibus laoreet ut nibh.

1.3 A complicated math equation

The following raw text in markdown behind Equation 1.2 shows that you can fall back on L^AT_EX if it is more convenient for you. Note that this will only be rendered in `thesis.pdf`

$$\hat{\theta}_g = \operatorname{argmin}_{\theta_g} \left\{ - \sum_{n=1}^N \left(1 - \mathbb{1}[f(\mathbf{x}^{(n)})] \right) \log f(\mathbf{x}^{(n)}) + g(\mathbf{x}^{(n)}; \theta_g) \right\} + \lambda |g(\mathbf{x}^{(n)}; \theta_g)|_2 , \quad (1.2)$$

1.4 Conclusion

This is the conclusion. Donec pulvinar molestie urna eu faucibus. In tristique ut neque vel eleifend. Morbi ut massa vitae diam gravida iaculis. Pellentesque habitant morbi tristique senectus et netus et malesuada fames ac turpis egestas.

- first item in the list
- second item in the list
- third item in the list

Chapter 2

First research study, with code

2.1 Introduction

This is the introduction. Nam mollis congue tortor, sit amet convallis tortor mollis eget. Fusce viverra ut magna eu sagittis. Vestibulum at ultrices sapien, at elementum urna. Nam a blandit leo, non lobortis quam. Aliquam feugiat turpis vitae tincidunt ultricies. Mauris ullamcorper pellentesque nisl, vel molestie lorem viverra at.

2.2 Method

Suspendisse iaculis in lacus ut dignissim. Cras dignissim dictum eleifend. Suspendisse potenti. Suspendisse et nisi suscipit, vestibulum est at, maximus sapien. Sed ut diam tortor.

2.2.1 SUBSECTION 1 WITH EXAMPLE CODE BLOCK

This is the first part of the methodology. Cras porta dui a dolor tincidunt placerat. Cras scelerisque sem et malesuada vestibulum. Vivamus faucibus ligula ac sodales consectetur. Aliquam vel tristique nisl. Aliquam erat volutpat. Pellentesque iaculis enim sit amet posuere facilisis. Integer egestas quam sit amet nunc maximus, id bibendum ex blandit.

For syntax highlighting in code blocks, add three ““” characters before and after a code block:

```
mood = 'happy'  
if mood == 'happy':  
    print("I am a happy robot")
```

2.2.2 SUBSECTION 2

By running the code in section 2.2.1, we solved AI completely. This is the second part of the methodology. Proin tincidunt odio non sem mollis tristique. Fusce pharetra accumsan volutpat. In nec mauris vel orci rutrum dapibus nec ac nibh. Praesent malesuada sagittis nulla, eget commodo mauris ultricies eget. Suspendisse iaculis finibus ligula.

2.3 Results

These are the results. Ut accumsan tempus aliquam. Sed massa ex, egestas non libero id, imperdiet scelerisque augue. Duis rutrum ultrices arcu

et ultricies. Proin vel elit eu magna mattis vehicula. Sed ex erat, fringilla vel feugiat ut, fringilla non diam.

2.4 Discussion

This is the discussion. Duis ultrices tempor sem vitae convallis. Pellentesque lobortis risus ac nisi varius bibendum. Phasellus volutpat aliquam varius. Mauris vitae neque quis libero volutpat finibus. Nunc diam metus, imperdiet vitae leo sed, varius posuere orci.

2.5 Conclusion

This is the conclusion to the chapter. Praesent bibendum urna orci, a venenatis tellus venenatis at. Etiam ornare, est sed lacinia elementum, lectus diam tempor leo, sit amet elementum ex elit id ex. Ut ac viverra turpis. Quisque in nisl auctor, ornare dui ac, consequat tellus.

Chapter 3

Research containing a figure

3.1 Introduction

This is the introduction. Sed vulputate tortor at nisl blandit interdum. Cras sagittis massa ex, quis eleifend purus condimentum congue. Maecenas tristique, justo vitae efficitur mollis, mi nulla varius elit, in consequat ligula nulla ut augue. Phasellus diam sapien, placerat sit amet tempor non, lobortis tempus ante.

3.2 Method

Donec imperdiet, lectus vestibulum sagittis tempus, turpis dolor euismod justo, vel tempus neque libero sit amet tortor. Nam cursus commodo tincidunt.

3.2.1 SUBSECTION 1

This is the first part of the methodology. Duis tempor sapien sed tellus ultrices blandit. Sed porta mauris tortor, eu vulputate arcu dapibus ac. Curabitur sodales at felis efficitur sollicitudin. Quisque at neque sollicitudin, mollis arcu vitae, faucibus tellus.

3.2.2 SUBSECTION 2

This is the second part of the methodology. Sed ut ipsum ultrices, interdum ipsum vel, lobortis diam. Curabitur sit amet massa quis tortor molestie dapibus a at libero. Mauris mollis magna quis ante vulputate consequat. Integer leo turpis, suscipit ac venenatis pellentesque, efficitur non sem. Pellentesque eget vulputate turpis. Etiam id nibh at elit fermentum interdum.

3.3 Results

These are the results. In vitae odio at libero elementum fermentum vel iaculis enim. Nullam finibus sapien in congue condimentum. Curabitur et ligula et ipsum mollis fringilla.

3.4 Discussion

Fig. 3.1 shows how to add a figure. Donec ut lacinia nibh. Nam tincidunt augue et tristique cursus. Vestibulum sagittis odio nisl, a male-

suada turpis blandit quis. Cras ultrices metus tempor laoreet sodales. Nam molestie ipsum ac imperdiet laoreet. Pellentesque habitant morbi tristique senectus et netus et malesuada fames ac turpis egestas.

3.5 Conclusion

This is the conclusion to the chapter. Quisque nec purus a quam consectetur volutpat. Cum sociis natoque penatibus et magnis dis parturient montes, nascetur ridiculus mus. In lorem justo, convallis quis lacinia eget, laoreet eu metus. Fusce blandit tellus tellus. Curabitur nec cursus odio. Quisque tristique eros nulla, vitae finibus lorem aliquam quis. Interdum et malesuada fames ac ante ipsum primis in faucibus.



Figure 3.1: RV Calypso is a former British Royal Navy minesweeper converted into a research vessel for the oceanographic researcher Jacques-Yves Cousteau. It was equipped with a mobile laboratory for underwater field research.



Figure 3.2: This is not a boat

Chapter 4

Research containing a table

4.1 Introduction

This is the introduction. Phasellus non purus id mauris aliquam rutrum vitae quis tellus. Maecenas rhoncus ligula nulla, fringilla placerat mi consectetur eu. Aenean nec metus ac est ornare posuere. Nunc ipsum lacus, gravida commodo turpis quis, rutrum eleifend erat. Pellentesque id lorem eget ante porta tincidunt nec nec tellus.

4.2 Method

Vivamus consectetur, velit in congue lobortis, massa massa lacinia urna, sollicitudin semper ipsum augue quis tortor. Donec quis nisl at arcu volutpat ultrices. Maecenas ex nibh, consequat ac blandit sit amet, molestie in odio. Morbi finibus libero et nisl dignissim, at ultricies ligula pulvinar.

4.2.1 SUBSECTION 1

This is the first part of the methodology. Integer leo erat, commodo in lacus vel, egestas varius elit. Nulla eget magna quam. Nullam sollicitudin dolor ut ipsum varius tincidunt. Duis dignissim massa in ipsum accumsan imperdiet. Maecenas suscipit sapien sed dui pharetra blandit. Morbi fermentum est vel quam pretium maximus.

4.2.2 SUBSECTION 2

This is the second part of the methodology. Nullam accumsan condimentum eros eu volutpat. Maecenas quis ligula tempor, interdum ante sit amet, aliquet sem. Fusce tellus massa, blandit id tempus at, cursus in tortor. Nunc nec volutpat ante. Phasellus dignissim ut lectus quis porta. Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit.

4.3 Results

Table 4.1 shows us how to add a table. Integer tincidunt sed nisl eget pellentesque. Mauris eleifend, nisl non lobortis fringilla, sapien eros aliquet orci, vitae pretium massa neque eu turpis. Pellentesque tincidunt aliquet volutpat. Ut ornare dui id ex sodales laoreet.

Table 4.1: Important data for various land masses.

Landmass	Number		How		How	
	% stuff	of Owls	Dolphins per Capita	Many Foos	Many Bars	Forbidden Float
North America	94%	20,028	17,465	12,084	20,659	1.71
Central America	91%	6564	6350	8,189	12,012	1.52
South America	86%	3902	4127	5,205	6,565	1.28
Africa	84%	2892	3175	3,862	4,248	1.1
Europe	92%	20,964	17,465	15,303	24,203	1.58
Asia	87%	6852	6350	8,255	11,688	1.47
Oceania	87%	4044	4127	5,540	6,972	1.28
Antarctica	83%	2964	3175	4,402	4,941	1.13

4.4 Discussion

This is the discussion. As we saw in Table 4.1, many things are true, and other things are not. Etiam sit amet mi eros. Donec vel nisi sed purus gravida fermentum at quis odio. Vestibulum quis nisl sit amet justo maximus molestie. Maecenas vitae arcu erat. Nulla facilisi. Nam pretium mauris eu enim porttitor, a mattis velit dictum. Nulla sit amet ligula non mauris volutpat fermentum quis vitae sapien.

4.5 Conclusion

This is the conclusion to the chapter. Nullam porta tortor id vehicula interdum. Quisque pharetra, neque ut accumsan suscipit, orci orci commodo tortor, ac finibus est turpis eget justo. Cras sodales nibh nec mauris laoreet iaculis. Morbi volutpat orci felis, id condimentum nulla suscipit eu. Fusce in turpis quis ligula tempus scelerisque eget quis odio. Vestibulum et dolor id erat lobortis ullamcorper quis at sem.

Chapter 5

Final research study

5.1 Introduction

This is the introduction. Nunc lorem odio, laoreet eu turpis at, condimentum sagittis diam. Phasellus metus ligula, auctor ac nunc vel, molestie mattis libero. Praesent id posuere ex, vel efficitur nibh. Quisque vestibulum accumsan lacus vitae mattis.

5.2 Method

In tincidunt viverra dolor, ac pharetra tellus faucibus eget. Pellentesque tempor a enim nec venenatis. Morbi blandit magna imperdiet posuere auctor. Maecenas in maximus est.

5.2.1 SUBSECTION 1

This is the first part of the methodology. Praesent mollis sem diam, sit amet tristique lacus vulputate quis. Vivamus rhoncus est rhoncus tellus lacinia, a interdum sem egestas. Curabitur quis urna vel quam blandit semper vitae a leo. Nam vel lectus lectus.

5.2.2 SUBSECTION 2

This is the second part of the methodology. Aenean vel pretium tortor. Aliquam erat volutpat. Quisque quis lobortis mi. Nulla turpis leo, ultrices nec nulla non, ullamcorper laoreet risus.

5.3 Results

These are the results. Curabitur vulputate nisl non ante tincidunt tempor. Aenean porta nisi quam, sed ornare urna congue sed. Curabitur in sapien justo. Quisque pulvinar ullamcorper metus, eu varius mauris pellentesque et. In hac habitasse platea dictumst. Pellentesque nec porttitor libero. Duis et magna a massa lacinia cursus.

5.4 Discussion

This is the discussion. Curabitur gravida nisl id gravida congue. Duis est nisi, sagittis eget accumsan ullamcorper, semper quis turpis. Mauris ultricies diam metus, sollicitudin ultricies turpis lobortis vitae. Ut egestas

vehicula enim, porta molestie neque consectetur placerat. Integer iaculis sapien dolor, non porta nibh condimentum ut.

5.5 Conclusion

This is the conclusion to the chapter. Nulla sed condimentum lectus. Duis sed tempor erat, at cursus lacus. Nam vitae tempus arcu, id vestibulum sapien. Cum sociis natoque penatibus et magnis dis parturient montes, nascetur ridiculus mus.

Chapter 6

Conclusion

6.1 Thesis summary

In summary, pellentesque habitant morbi tristique senectus et netus et malesuada fames ac turpis egestas. Nunc eleifend, ex a luctus porttitor, felis ex suscipit tellus, ut sollicitudin sapien purus in libero. Nulla blandit eget urna vel tempus. Praesent fringilla dui sapien, sit amet egestas leo sollicitudin at.

6.2 Future work

There are several potential directions for extending this thesis. Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit. Aliquam gravida ipsum at tempor tincidunt. Aliquam ligula nisl, blandit et dui eu, eleifend tempus nibh. Nullam eleifend sapien eget ante hendrerit commodo. Pellentesque

pharetra erat sit amet dapibus scelerisque.

Vestibulum suscipit tellus risus, faucibus vulputate orci lobortis eget. Nunc varius sem nisi. Nunc tempor magna sapien, euismod blandit elit pharetra sed. In dapibus magna convallis lectus sodales, a consequat sem euismod. Curabitur in interdum purus. Integer ultrices laoreet aliquet. Nulla vel dapibus urna. Nunc efficitur erat ac nisi auctor sodales.

Appendix 1: Some extra stuff

Add appendix 1 here. Vivamus hendrerit rhoncus interdum. Sed ullamcorper et augue at porta. Suspendisse facilisis imperdiet urna, eu pellentesque purus suscipit in. Integer dignissim mattis ex aliquam blandit. Curabitur lobortis quam varius turpis ultrices egestas.

Appendix 2: Some more extra stuff

Add appendix 2 here. Aliquam rhoncus mauris ac neque imperdiet, in mattis eros aliquam. Etiam sed massa et risus posuere rutrum vel et mauris. Integer id mauris sed arcu venenatis finibus. Etiam nec hendrerit purus, sed cursus nunc. Pellentesque ac luctus magna. Aenean non posuere enim, nec hendrerit lacus. Etiam lacinia facilisis tempor. Aenean dictum nunc id felis rhoncus aliquam.

Chapter 7

References

Chapter 8

La giustizia amministrativa in Italia

8.1 L'attuazione del giudicato: il giudizio di ottemperanza

Il giudizio di ottemperanza rappresenta uno strumento di particolare incisività per garantire nei confronti dell'Amministrazione l'attuazione delle decisioni giudiziali, come stabilito all'art. 112 c.p.a. e in risposta ai principi di effettività ed efficacia della tutela giurisdizionale sanciti dagli artt. 24 e 113 Cost.¹, nonché dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e dall'art. 13 della CEDU. In base alla legge di abolizione del contenzioso amministrativo del 1865, dell'atto amministrativo lesivo di un diritto si poteva chiedere la modifica o l'annullamento esclusivamente con ricorso gerarchico all'Autorità amministrativa competente e l'Amministrazione che aveva emesso l'atto aveva semplicemente l'obbligo di conformarsi al giudicato del tribunale civile, ma tale obbligo rimaneva incoercibile, in quanto non accompagnato da un meccanismo volto a garantirne l'effettiva osservanza².

In origine il giudizio di ottemperanza, così come introdotto dall'art. 4 n. 4 della legge 31 marzo 1889, n. 5992, era ammesso solo per le sentenze passate in giudicato dell'Autorità giudiziaria ordinaria, aventi per oggetto diritti civili e politici. E' a partire dagli anni venti del secolo scorso che la giurisprudenza del Consiglio di Stato estende analogicamente l'applicabilità dell'istituto anche all'esecuzione del giudicato amministrativo, ma esso trova un riconoscimento normativo solo con l'art. 37 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, istitutiva dei tribunali amministrativi regionali. Infine, viene compiutamente disciplinato con il decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, in attuazione della legge del-

¹Cfr. art. 113 Cost: “Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria e amministrativa”.

²Cfr. L. 2248 del 1865, art. 4, c. 2: “L'atto amministrativo non potrà essere rivocato o modificato se non sovra ricorso alle competenti Autorità amministrative, le quali si conformeranno al giudicato dei Tribunali in quanto riguarda il caso deciso”.

ega 18 giugno 2009, n. 69, per il riordino del processo amministrativo. Presupposto per l'attivazione del giudizio di ottemperanza è l'inosservanza da parte dell'Amministrazione del dovere di esecuzione della sentenza e l'oggetto del giudizio è costituito dalla verifica se l'Amministrazione abbia o meno adempiuto l'obbligo nascente dal giudicato, ovvero se abbia o meno attribuito all'interessato quell'utilità che la sentenza ha riconosciuto come dovuta. Mentre nella fase esecutiva della sentenza di condanna del giudice civile che ha per oggetto diritti soggettivi e stabilisce cosa deve fare l'Amministrazione soccombente nello specifico ci si trova di fronte ad una sentenza molto chiara nello stabilire cosa si pretende dal "debitore", nel caso della sentenza del giudice amministrativo la condotta successiva non è sempre segnata con certezza: il vincolo conformativo ha un'intensità diversa a seconda del vizio accolto e l'Amministrazione può non essere tenuta solo ad un comportamento specifico. Il giudizio di ottemperanza non è la mera attuazione di un giudicato già preciso e sicuro della fase di cognizione, ma deve ricostruirne il significato. E' un giudizio c.d. "misto", necessariamente di esecuzione ed eventualmente di cognizione, assoggettato al termine di prescrizione ordinario di dieci anni, decorrente dalla data del passaggio in giudicato della sentenza³. La fase di cognizione non è necessaria quando l'attività amministrativa successiva al giudicato abbia carattere vincolato, ovvero quando le statuzioni della sentenza impartiscano all'amministrazione comandi tassativi e talmente puntuali da non lasciare spazio alcuno all'esercizio dei suoi poteri discrezionali. Per converso, gli spazi liberi che possono residuare al giudicato rendono la *regola iuris* dallo stesso dettata "implicita, elastica, condizionata ed incompleta" e, come tale, suscettibile di essere chiarita nel contesto del giudizio di ottemperanza⁴. Sempre riguardo alla natura del rito ed alla compenetrazione di momenti cognitivi con momenti esecutivi, la Corte costituzionale ha chiarito che "*il giudizio di ottemperanza assume diversi modi di essere in relazione alla situazione concreta, alla statuizione giudiziale da attuare, alla natura dell'atto censurato. Il particolare il giudizio di ottemperanza può costituire semplice giudizio esecutivo che si aggiunge al procedimento espropriativo, disciplinato dal codice di procedura civile; lo stesso giudizio può essere preordinato al compimento di operazioni materiali o (...) alla sollecitazione di attività provvedimentale amministrativa (...) può essere utilizzato anche in difetto di completa individuazione del contenuto della prestazione o attività oggetto del dovere dell'Amministrazione (...) non deve modellarsi necessariamente anche nei presupposti sul processo esecutivo ordinario, tenuto conto delle peculiarità funzionali del giudizio amministrativo, con potenzialità sostitutive e intromissive nell'azione amministrativa incomparabili ai poteri del giudice dell'esecuzione del processo civile*"⁵. Il ricorso per l'ottemperanza va proposto nelle forme ordinarie, quindi notificato all'Amministrazione e a tutte le altre parti del giudizio di merito. Il ricorrente deve depositare una copia autentica della sentenza di cui si chiede l'esecuzione, con l'eventuale prova del passaggio in giudicato⁶. In passato il ricorso doveva essere preceduto dalla notifica all'Amministrazione di una diffida a provvedere, ma oggi il codice, all'art. 114, c. 1, stabilisce che tale adempimento non è più necessario. Il riparto di competenza ha carattere funzionale, ai sensi dell'art. 14, c. 3, c.p.a. Per l'esecuzione della sentenza amministrativa, competente è il giudice che ha pronunciato la sentenza. Nel caso si tratti di sentenza emessa dal Consiglio di Stato, esso può essere competente in unico grado, ma se la sentenza del Tar è stata confermata in appello, la competenza spetta sempre al Tar. Qualora invece si tratti dell'esecuzione della sentenza di un giudice ordinario o di un altro giudice speciale diverso dal giudice amministrativo, la competenza spetta sempre al Tar

³Art. 114, c. 1, c.p.a.

⁴M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, 332,333.

⁵Cfr. Corte Cost., ord. 10 dicembre 1998, n. 406, in *Foro amm.*, 2000, 751.

⁶Art. 114, c. 2, c.p.a.

nella cui circoscrizione ha sede il giudice che ha emesso la sentenza da eseguire⁷.

Per quanto riguarda l'esecuzione delle sentenze del giudice amministrativo, il ricorso per l'ottemperanza è esperibile indipendentemente dal fatto che esse siano passate in giudicato o solamente esecutive e, ai fini del ricorso, non rileva se rispetto a queste sentenze inadempiente sia l'Amministrazione o una parte privata. Nel caso di una sentenza non ancora passata in giudicato, l'esecuzione riguarda una statuizione che non ha ancora carattere di definitività. Con la sentenza n. 5352/2002 il Consiglio di Stato ha sostenuto che l'esecuzione della sentenza non ancora passata in giudicato non dovrebbe mai determinare un assetto “*definito ed immutabile*”, perché altrimenti verrebbe frustrato l'esito pratico di un eventuale appello contro la sentenza⁸. In generale, la stessa giurisprudenza che ha orientato anche la redazione del codice del processo amministrativo equipara la sentenza esecutiva alla sentenza passata in giudicato ai fini dell'ammissibilità del giudizio di ottemperanza, ma precisa che il giudice dell'ottemperanza, se la sentenza non sia passata in giudicato, ne determina le modalità esecutive⁹, motivo per cui sembra riconosciuta la necessità che l'esecuzione di tale sentenza non pregiudichi le ragioni di un eventuale appello. In base all'art. 114, c. 2, lett. *c* ed *e*, il ricorso per l'ottemperanza è esperibile anche per l'esecuzione delle sentenze passate in giudicato del giudice ordinario e dei giudici speciali avanti ai quali non sia previsto un giudizio di ottemperanza, nonché per l'esecuzione dei lodi arbitrali esecutivi divenuti inoppugnabili. In questi casi però il giudizio di ottemperanza si caratterizza sul piano soggettivo come strumento di esecuzione specifica nei confronti di un'Amministrazione, in quanto non è ammesso per soggetti diversi.

L'elemento decisamente caratteristico del giudizio di ottemperanza è individuato dall'art. 134, c. 1, lett. *a*, c.p.a., laddove si prevede che il giudice amministrativo, nello stesso giudizio, esercita una giurisdizione estesa al merito. Tale previsione comporta che il giudice amministrativo possa sostituirsi, direttamente o attraverso un commissario da esso eventualmente nominato, all'Amministrazione inadempiente. Questa possibilità di sostituzione comporta che nel giudizio di ottemperanza non possa opporsi al giudice alcuna riserva di potere all'Amministrazione, in quanto la necessità di dare esecuzione alla sentenza prevale anche su ogni esigenza di salvaguardia delle prerogative dell'Amministrazione stessa. Inoltre, la giurisprudenza largamente prevalente ammette che il giudice dell'ottemperanza possa compiere anche attività discrezionali, disattendendo l'assunto secondo cui il medesimo giudice potrebbe sostituirsi all'Amministrazione solo nei limiti delle statuzioni puntali del giudicato, in quanto le ulteriori scelte discrezionali dell'Amministrazione non sarebbero di pertinenza dell'autorità giurisdizionale. L'attività del giudice dell'ottemperanza o del commissario *ad acta* da lui nominato infatti non costituisce manifestazione in senso stretto di discrezionalità amministrativa, poiché essa è essenzialmente preordinata al conseguimento dell'interesse del ricorrente e non già all'interesse primario perseguito dall'Amministrazione. Vi sono due ipotesi in cui l'Amministrazione viola il giudicato del giudice amministrativo: una si verifica quando la sentenza stabilisce che essa non deve adottare un provvedimento e la seconda quando l'Amministrazione è inadempiente, quindi rispetto ad una condotta omissiva, con un'inerzia elusiva del giudicato. Con l'art. 21 *septies* della legge 241/1990, introdotto dalla legge 15 del 2005 di riforma del procedimento amministrativo, gli atti elusivi sono stati assimilati a quelli assunti in violazione del giudicato, ammettendosi anche nei loro confronti il ricorso per l'ottemperanza¹⁰.

⁷Art. 113 c.p.a.

⁸Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 9 ottobre 2002, n. 5352.

⁹Art. 114, c. 4, lett. *c*.

¹⁰Cfr. Cons. St., sez. IV, 10 aprile 1998, n. 565, in *Foro amm.*, 1998, 1021: *Il ricorso per l'ottemperanza è ammissibile non solo quando l'amministrazione mantiene un com-*

L'ampia gamma di poteri spendibili dal giudice dell'ottemperanza ammanta lo stesso istituto di originalità, laddove nella maggior parte delle principali esperienze continentali domina, quale strumento a presidio dell'esecuzione del giudicato da parte dell'amministrazione, il rimedio delle misure patrimoniali di tipo compulsorio, quali lo *Zwangsgeld* o l'*astrainte*, dove i sistemi sono improntati, in punto di esecuzione della sentenza, ad una rigida separazione tra i poteri dell'amministrazione e quelli della giurisdizione, essendo inibita al giudice qualsiasi ingerenza nell'attività esecutiva del giudicato amministrativo che rimane appannaggio dell'amministrazione. Un'eccezione è rappresentata dal modello austriaco della *Säumnisbeschwerde* quale rimedio avverso il silenzio in inadempimento dell'amministrazione, prevedendo il legislatore austriaco al § 63/2 *VwGG* la possibilità per il giudice amministrativo di surrogarsi all'amministrazione inadempiente designando l'amministrazione o il tribunale chiamato ad eseguire la sua decisione e “*consacrando così una possibile sostituzione del potere giudiziario all'amministrazione attiva (...) sul fronte dell'esecuzione*”¹¹.

8.2 I poteri sostitutivi indiretti: il commissario *ad acta*

Il giudice può adottare direttamente i provvedimenti necessari ad un'integrale esecuzione del giudicato quando essi siano vincolati, altrimenti si deve limitare a dichiarare l'obbligo di provvedere assegnando all'amministrazione un termine, nonché disponendo che si nomini un commissario il quale agisca al posto dell'amministrazione, se questa non ottemperi entro il termine assegnato. Il commissario *ad acta* è chiamato ad esercitare quei poteri che il giudice dell'ottemperanza potrebbe esercitare anche in via diretta, attraverso un intervento nel merito volto a sostituire l'amministrazione e finalizzato a rendere effettiva la tutela sostanziale dell'interesse protetto. Di regola il giudice assegna all'amministrazione un termine e contestualmente designa un'autorità amministrativa che alla scadenza del termine assegnato si sostituirà all'amministrazione inadempiente ed emanerà il provvedimento o terrà il comportamento necessario per l'attuazione del giudicato. In sede di ottemperanza al giudicato, il giudice amministrativo, direttamente o per mezzo del commissario da lui nominato, può emanare provvedimenti di vario tipo, costitutivi, certificatori, declaratori di obblighi a carico dell'amministrazione e tutti quegli adempimenti strumentalmente necessari per l'esecuzione della sentenza. In pratica, si sostituisce all'amministrazione inadempiente ponendo in essere l'attività che questa avrebbe dovuto compiere per realizzare concretamente gli effetti scaturenti dalla sentenza da eseguire, conformando la realtà alle sue statuzioni. Poiché la discrezionalità amministrativa implica sovente decisioni di matrice politica, la nomina di un commissario *ad acta* viene ritenuta preferibile rispetto all'adozione diretta da parte del giudice delle misure di competenza dell'amministrazione riottosa. Di regola, egli è scelto fra funzionari di altre amministrazioni e, spesso nella persona del Prefetto, rappresenta con la sua attiv-

portamento inerte di fronte al decisum del giudice, ma anche quando il provvedimento da essa adottato, in affermata ottemperanza al giudicato stesso, è invece palesemente elusivo dei principi e delle regole in esso enunciati. Ciò in quanto il giudicato amministrativo ha un contenuto complesso, non limitato agli effetti demolitori e ripristinatori rivolti al passato, ma comprensivo anche degli effetti confermativi rivolti al futuro e consistenti nei vincoli imposti all'autorità amministrativa nella rinnovazione del provvedimento annullato, in relazione ai vizi di legittimità riconosciuti esistenti.

¹¹C. FRAENKEL, *Giurisdizione sul silenzio e discrezionalità amministrativa*, Germania-Austria-Italia, Trento, 2004, 211.

ità “il punto di sutura e saldatura” tra attività giurisdizionale ed amministrativa¹². In particolare, “in quanto delegato dal giudice amministrativo, ha il potere di emanare i necessari provvedimenti amministrativi anche in deroga alle vigenti competenze. Allo stesso è altresì demandato l’onere di porre in essere ogni attività idonea a dare esecuzione alla decisione”¹³. Una ormai risalente pronuncia della Corte costituzionale configura il commissario *ad acta* come ausiliario del giudice e riconduce i suoi atti all’esercizio della giurisdizione esecutiva del giudice dell’ottemperanza¹⁴. Autorevole dottrina ha sostanzialmente qualificato l’attività commissariale come “proiezione nel mondo esterno di un comando del giudice e, quindi, della traduzione nel concreto della attribuzione della potestas decidendi che non sempre ha o può avere contenuti rigidamente predeterminati, tali da consentire al giudice di portarli direttamente ad attuazione”¹⁵. L’ampiezza dei poteri commissariali dipenderà dal contenuto del giudicato inadempito: essi potranno estrinsecarsi, a seconda delle situazioni dedotte in giudizio, in attività sia vincolata, come ad esempio la restituzione di beni illegittimamente espropriati, sia discrezionale, quindi comportante un potere di scelta¹⁶. Una volta nominato il commissario, il giudice mantiene comunque un incisivo potere di vigilanza sul suo operato, nonché il potere di risolvere eventuali contestazioni, dal momento che le determinazioni del commissario, laddove esorbitanti dalle specifiche indicazioni del giudice, possono essere oggetto di un ricorso dinanzi allo stesso giudice, esperibile anche dall’amministrazione sostituita¹⁷. Da tempo, sia in dottrina che in giurisprudenza, si dibatte sulla questione riguardante la misura del potere di adempiere che conserverebbe l’amministrazione, una volta che sia stato nominato il commissario o sia scaduto il nuovo termine imposto alla stessa amministrazione. La giurisprudenza ritiene, per lo più, che l’amministrazione verrebbe privata del suo potere nel momento in cui viene assunta direttamente dal giudice la decisione contenente il provvedimento concreto reso in ottemperanza al giudicato, ovvero in quello in cui viene nominato il commissario¹⁸. Ove invece venga fissato all’amministrazione un termine per adempire, questo assume carattere perentorio, risultando evidente nel caso in cui la prefissione del termine sia accompagnata dalla nomina del commissario, poiché, una volta scaduto il termine, il potere provvidenziale si trasferirebbe in automatico a tale soggetto, ancorché il contenuto degli atti, eventualmente adottati dall’amministrazione dopo tale scadenza e soddisfattivi del giudicato, potrebbe essere confermato dal giudice dell’ottemperanza, il quale in tal modo avvalorerebbe una legittimazione a provvedere tardivamente in capo all’amministrazione¹⁹.

Molti dei casi di inosservanza delle sentenze del giudice amministrativo non sono dettati da una volontà deliberata di disconoscere l’autorità della cosa giudicata, bensì alle oggett-

¹²M. CLARICH, *Il giudizio amministrativo di esecuzione*, cit., 344.

¹³S. PELLILLO, *Il giudizio di ottemperanza alle sentenze del giudice amministrativo*, cit., 313 ss.

¹⁴Cfr. Corte Cost., 12 maggio 1977, n. 75, in *Giur. it.*, 1978, I, 980.

¹⁵S. PELLILLO, *Il giudizio di ottemperanza alle sentenze del giudice amministrativo*, cit., 314, secondo il quale sarebbero in realtà poche le situazioni che si prestano ad essere compiutamente disciplinate in via immediata con la sentenza: nella maggior parte dei casi si renderebbe necessario “gestire nell’ambito naturale (con l’osservanza delle regole) il procedimento e pervenire all’adozione finale del provvedimento”.

¹⁶A. Sandulli, *L’effettività delle decisioni giurisdizionali amministrative*, cit., 308, 309.

¹⁷Cfr. Cons. St., sez. V, 28 febbraio 1995, n. 298, in *Cons. Stato*, 1995, I, 232 ss.

¹⁸Cfr. Cons. St., Ad. Plen., 14 luglio 1978 e Cons. St., Ad. Plen., 9 marzo 1973, n. 1, in G. PASQUINI, A. SANDULLI (a cura di), *Le grandi decisioni del Consiglio di Stato*, Milano, 2001, 398 e ss.

¹⁹Cfr. Cons. St., sez. VI, 19 gennaio 1995, n. 41, in *Foro amm.*, CS, 1995, 1, 78 ss.

tive difficoltà che l'amministrazione incontra nell'eseguire le sentenze, soprattutto qualora gli obblighi in esse enunciati appaiano indeterminati, vaghi o imprecisi e intercorra più tempo fra l'emissione del provvedimento impugnato e il suo definitivo annullamento. Il c. 5 dell'art. 112 c.p.a. e il c. 7 dell'art. 114 ammettono il ricorso al giudice dell'ottemperanza anche soltanto per “*ottenere chiarimenti*” in merito alle modalità di esecuzione che non presuppone un'inottemperanza, ma semplicemente un'incertezza sull'interpretazione o sugli effetti della sentenza da eseguire. In questi casi quindi il ricorso può essere proposto anche dall'amministrazione tenuta a darvi esecuzione, quando abbia esigenza di chiarimenti. Per evitare abusi, la giurisprudenza ha comunque affermato che tale rimedio non deve rappresentare un espediente per mettere in discussione la sentenza da eseguire o per introdurre questioni estranee all'ottemperanza²⁰.

8.3 Il risarcimento del danno da inottemperanza

Una volta ottenuta soddisfazione attraverso il giudizio promosso ai sensi del c. 2 dell'art. 112 c.p.a., potrebbe ancora residuare al ricorrente vittorioso un danno connesso alla tardiva realizzazione di quell'assetto che sarebbe dovuto scaturire dall'annullamento del provvedimento illegittimo dell'amministrazione, ma che è venuto in essere solo a seguito di un notevole lasso di tempo oppure che ormai non risulta più attuabile, per cui il giudizio di ottemperanza, di per sé, non sarebbe in grado di garantire al ricorrente una tutela piena ed effettiva. In quest'ultimo caso, lo strumento dell'ottemperanza si rivelerebbe inutile, se non vi fosse la possibilità di ottenere contestualmente un risarcimento per equivalente a seguito della perdita definitiva del bene spettante dovuta alla inesecuzione del giudicato. Si pensi al caso del definitivo annullamento di un decreto di esproprio cui non sia seguita la spontanea restituzione dell'immobile al proprietario, per cui si è reso necessario instaurare il giudizio di ottemperanza. Ove l'amministrazione opponesse, in questa sede, una legittima sopravvenienza impediente l'esecuzione del giudicato, al ricorrente dovrebbe essere riconosciuto, in funzione surrogatoria, anche il danno c.d. petitorio, consistente nel controvalore del bene, derivante appunto dalla perdita definitiva dello stesso, cagionata dall'illecito ritardo nella conformazione al giudicato²¹. Da questa situazione, va tenuta distinta quella in cui, già al momento della pronuncia di annullamento, risulta chiaramente che non è più utile per il ricorrente la rinnovazione del potere conformemente alla regola concreta dedotta in sentenza, potendo il giudice amministrativo in tal caso accogliere immediatamente la domanda di risarcimento del danno per equivalente. In molti altri casi, invece, il giudice della cognizione non è in grado di prevedere già all'atto dell'annullamento se ed in quale misura l'ottemperanza potrà effettivamente ripristinare la situazione soggettiva lesa. In particolare, in tutti quei casi in cui la domanda del privato è diretta a conseguire il bene della vita, molto spesso la possibilità e i limiti entro

²⁰Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 19 giugno 2012, n. 3569.

²¹Cfr. Cons. St., sez. IV, 30 gennaio 2006, n. 290, in *Dir. giust.*, 2006, 10, 80 ove si afferma che il proprietario del fondo illegittimamente occupato dalla p.a. in esito a declaratoria di illegittimità dell'occupazione e all'annullamento dei relativi provvedimenti può legittimamente domandare nel giudizio di ottemperanza sia il risarcimento, sia la restituzione del fondo che la sua riduzione in pristino. L'azione risarcitoria costituisce strutturalmente attuazione del *decisum* e quindi trova la sua naturale allocazione nel giudizio di ottemperanza, in quanto consente e determina quell'adeguamento dello stato di fatto allo stato di diritto che rappresenta la finalità tipica del giudizio di ottemperanza, realizzando quell'esigenza di completamento della tutela giurisdizionale amministrativa, ribadita anche dalla Consulta con sentenza n. 204/2004.

cui attribuire il bene dipendono dal momento in cui l'amministrazione esegue il giudicato. Ad esempio, in materia di appalti, se l'annullamento dell'aggiudicazione in sede giurisdizionale interviene nell'immediatezza dei fatti, consente al ricorrente di stipulare il contratto con l'amministrazione; al contrario, se interviene quando il contratto con l'originale aggiudicatario è già stato non solo stipulato, ma anche parzialmente eseguito, l'esecuzione della pronuncia e quindi l'attribuzione del bene della vita, cioè l'appalto, è possibile solo parzialmente per la parte residua non eseguita, mentre per la prima parte la tutela può avvenire solo attraverso il risarcimento, sempre per equivalente. Spesso, quindi, solo all'esito dell'ottemperanza di un giudicato di annullamento è possibile accertare e quantificare il danno risarcibile per equivalente. Laddove non risulta più satisfattiva la pronuncia di annullamento, supplisce la tutela risarcitoria e il momento in cui emerge con chiarezza lo spazio per l'esecuzione del giudicato e per il risarcimento del danno è proprio quello dell'ottemperanza.

Nell'ipotesi di annullamento di un provvedimento ampliativo della sfera giuridica del privato, occorre distinguere il caso in cui l'amministrazione, in esecuzione spontanea del giudicato di annullamento, renda il provvedimento precedentemente negato, dal caso in cui il bene della vita agognato dal ricorrente venga conseguito soltanto in esito al giudizio di ottemperanza. Mentre nella prima situazione la pretesa risarcitoria azionabile riguarderà esclusivamente un danno da attività provvimentale illegittima, non avendo luogo una violazione del giudicato, in quanto l'amministrazione accorda l'utilità prima negata, a seguito della rinnovazione del potere discrezionale successivo al giudicato di annullamento²², nella seconda la pretesa risarcitoria sarà duplice e riguarderà un danno scomponibile in una prima voce, relativa al ritardo antecedente alla formazione del giudicato e commisurato al pregiudizio patito dal ricorrente, qualora l'amministrazione si fosse spontaneamente conformata al giudicato, e una seconda voce di danno, propriamente da inadempimento dell'obbligo conformativo scaturente dalla pronuncia del giudice amministrativo, volta a coprire il segmento temporale intercorrente fra il giudicato e la sua concreta attuazione. In entrambe le ipotesi, il danno c.d. da ritardo potrà essere compiutamente apprezzato soltanto a posteriori, ovvero una volta che il privato abbia effettivamente ottenuto il bene della vita cui aspirava con l'istanza a suo tempo illegittimamente rigettata dall'amministrazione, a meno che non si tratti di potere amministrativo vincolato, per cui la spettanza del bene si cristallizza già in esito al giudizio di cognizione²³. In giurisprudenza ricorre il principio secondo cui, essendo l'oggetto del giudizio di ottemperanza costituito dalla verifica se l'amministrazione abbia o meno adempiuto all'obbligo nascente dal giudicato, ovvero abbia o meno attribuito all'interessato quell'utilità concreta che la sentenza ha riconosciuta come dovuta, a prescindere dal fatto che residuino o meno in capo all'amministrazione stessa poteri discrezionali, l'esecuzione deve essere esatta, al pari di quanto avviene nell'obbligazione civile, il cui inesatto adempimento

²²Il ritardo produttivo del danno deriva dal fatto che l'amministrazione ha prima adottato un provvedimento illegittimo, sfavorevole al privato (es. diniego di permesso di costruire), ed ha poi emanato altro provvedimento, questa volta legittimo e favorevole, a seguito dell'annullamento in sede giurisdizionale del primo atto. Cfr. R. CHIEPPA, V. LOPILATO, *Studi di diritto amministrativo*, Milano, 2007, 624, 625.

²³Cfr. Cons. St., sez. IV, 31 marzo 2006, n. 5323, in *Foro amm. CS*, 2006, 9, 2585 - nelle ipotesi nelle quali l'amministrazione sia titolare di un potere discrezionale, solo dal nuovo esercizio del potere possono derivare certezze in ordine alla spettanza del bene cui il privato aspira. Per converso, allorché si tratti di attività vincolata, il giudice, riscontrata la sussistenza dei presupposti di legge, potrà stabilire che, data quella situazione, la p.a. avrebbe dovuto adottare quella certa determinazione.

viene sanzionato con la condanna al risarcimento del danno²⁴. L'utilità concreta potrà consistere " nel diritto alla restitutio in integrum sotto forma di pretesa alla restituzione del bene in caso di annullamento di provvedimenti ablatori, sotto forma di annullamento del contratto stipulato in seguito ad aggiudicazione illegittima, nel caso di provvedimento incidente su interessi legittimi pretensivi; può consistere nel diritto alla conformazione alla regola contenuta nel giudicato in caso di riedizione dell'atto che va dal diritto alla non riedizione o all'ottenimento dell'atto in caso di effetto vincolante pieno, al diritto alla riedizione nel rispetto delle regole sostanziali e formali in caso di effetto vincolante semipieno o strumentale²⁵. Sul piano dell'accertamento e della prova, se nel giudizio avente ad oggetto il pregiudizio conseguente al provvedimento amministrativo illegittimo il privato deve provare tutti gli elementi costitutivi del fatto illecito, in quello avente ad oggetto il danno da violazione del giudicato opera, invece, il principio dell'inversione dell'onere della prova di cui all'art. 1218 c.c. nella misura in cui viene posta a carico del debitore la prova che l'inadempimento è stato determinato da impossibilità della prestazione derivante da causa non imputabile. Ne consegue che l'interessato deve dimostrare esclusivamente il suo diritto e la sussistenza di un giudicato di accoglimento, mentre spetterà all'amministrazione la prova di avervi ottemperato.

CAPITOLO II

²⁴Cons. St., sez. V, 27 maggio 1991, n. 874, *cit.*, nota 73, 3723.

²⁵L. MANCINI, *La responsabilità della pubblica amministrazione*, *cit.*, nota 73, 3723.

Chapter 9

L'esperienza tedesca

Il legislatore tedesco ha affrontato il problema dell'esecuzione della sentenza amministrativa avente ad oggetto un provvedimento amministrativo, prima ancora che attraverso la predisposizione di un meccanismo di coazione in presenza di un inadempimento dell'amministrazione, con la previsione di un articolato sistema di misure che consentono di prevenire la mancata spontanea esecuzione delle pronunce del giudice e cercando di definire già a livello normativo contenuto ed effetti che debbono assumere le decisioni giurisdizionali in presenza di determinati presupposti. In questa prospettiva, è importante in primo luogo che gli obblighi dell'amministrazione derivanti dalla decisione del giudice amministrativo siano facili da assolvere e perfettamente determinati¹. Con la legge del 21 gennaio 1960 (*VwGO - Verwaltungsgerichtsordnung*) sull'ordinamento processuale amministrativo sono state introdotte due distinte azioni: una di impugnazione in senso stretto o di annullamento (*Anfechtungsklage*) ed un'altra di condanna all'emissione di un dato provvedimento, altrimenti detta "di adempimento" (*Verpflichtungsklage*). Ove l'autorità emetta un provvedimento incidente negativamente nella sfera giuridica del destinatario, questi ricorrerà alla *Anechtungsklage* facendone valere eventuali vizi; ove invece il privato aspiri ad ottenere un provvedimento ampliativo della propria posizione giuridica soggettiva e si veda opporre un rifiuto espresso oppure debba constatare l'inerzia dell'amministrazione, azionerà il rimedio della *Verpflichtungsklage*, chiedendo la condanna al rilascio del provvedimento rifiutato od omesso. L'azione di annullamento o di impugnazione, così come quella di adempimento, sono disciplinate dal § 42 VwGO che al primo comma prevede che "mediante azione può essere richiesto l'annullamento di un atto amministrativo_ (azione di impugnazione), come pure la condanna all'emanazione di un atto amministrativo rifiutato o omesso" (azione di inadempimento) e al secondo comma che "qualora la legge non disponga diversamente, l'azione è ammissibile solo quando l'attore fa valere di essere stato leso nei propri diritti dall'atto amministrativo o dal suo rifiuto o omissione"². L'azione di annullamento è fondata allorquando ricorrono i requisiti previsti dal § 113 VwGO, e cioè nella misura in cui l'atto risulti illegittimo e lesivo dei cosiddetti diritti civili pubblici dell'attore (*Kläger*), quei diritti cioè che conferiscono al singolo la facoltà di pretendere dall'amministrazione una prestazione positiva o negativa. Verificata la sussistenza di questi presupposti, il tribunale potrà quindi annullare l'atto,

¹M. FROMONT, *L'esecuzione delle decisioni del giudice amministrativo nel diritto francese e tedesco*, in *Problemi di amministrazione pubblica*, 3, 1989, 523.

²G. FALCON, C. FRAENKEL, *Ordinamento processuale amministrativo tedesco (VwGO)*, Trento, 2000.

ma la sentenza che conclude il giudizio di impugnazione potrà assumere un contenuto ulteriore e diverso dal mero annullamento del provvedimento impugnato, strettamente correlato all'attività esecutiva che l'amministrazione dovrebbe successivamente porre in essere per adeguarsi al *decisum*. L'effetto demolitorio del provvedimento illegittimo, previa la sospensione della sua efficacia esecutiva, potrebbe rendere non necessaria la successiva attività di adeguamento; diversamente, nell'ambito della stessa sentenza che definisce il giudizio cassatorio, è prevista la possibilità per il giudice di guidare l'amministrazione nella scelta delle modalità di esecuzione della sentenza, per il ripristino dello *status quo ante* attraverso la cancellazione degli effetti che si sono nel frattempo prodotti. E' questo l'istituto del cosiddetto *Folgenbeseitigungsanspruch*³, indicato con l'abbreviazione *FBA* e contemplato dal § 113/1 secondo alinea *VwGO*, ove si prevede che "se l'atto amministrativo è stato già eseguito, il tribunale può anche dichiarare, su richiesta, se e come l'autorità amministrativa debba revocare l'esecuzione". Il *FBA* è autonomo rispetto all'azione di annullamento, inquadrabile fra le cosiddette azioni di prestazione, ancorché il giudice dell'impugnazione si pronunci sull'eliminazione degli effetti dell'atto con la medesima sentenza che definisce il giudizio cassatorio. L'utilizzo del termine "può" (Kann) da parte del legislatore indica la mera facoltà di cumulare la domanda di revoca dell'esecuzione a quella di annullamento dell'atto eseguito, ma ciò non esclude la possibilità di proporre separata istanza, instaurando un autonomo giudizio. Rimane impregiudicata la facoltà per il tribunale, ai sensi del § 93 secondo alinea *VwGO*, di ordinare in ogni caso che le rispettive domande vengano trattate e decise in separati processi. Il c. 1, alinea terzo del §113 *VwGO* stabilisce che la pretesa alla revoca dell'esecuzione è ammissibile solo laddove l'autorità amministrativa sia in grado di darvi seguito. In altri termini, l'attività di rimozione degli effetti dell'esecuzione del provvedimento annullato presuppone una prestazione possibile sotto il profilo giuridico-fattuale. Qualora l'amministrazione non sia in grado di ripristinare esattamente la situazione pregressa, dovrebbe ricostruirne una quantomeno simile a quella precedente l'esecuzione dell'atto annullato, in modo tale da eliminare al massimo i pregiudizi per il destinatario del provvedimento⁴. Si ritiene inoltre che la revoca dell'esecuzione come disposta dal giudice possa consistere, oltre che nella rimozione di un'attività materiale dell'amministrazione, anche nell'adozione di un atto amministrativo, quale ad esempio l'ordine di sgombero di un appartamento a seguito dell'annullamento della confisca dell'immobile da parte delle forze di polizia, con susseguente sua occupazione da parte di un terzo⁵. Ulteriore presupposto di ammissibilità della pretesa, oltre al fatto che l'autorità sia in grado di darvi seguito, è che la questione sia matura per la decisione⁶. Ciò significa che non deve più esserci necessità di accertare i fatti e non deve residuare alcuna discrezionalità in capo all'amministrazione per quanto riguarda le modalità di revoca dell'intervenuta esecuzione. Il *FBA* sarà escluso laddove la rimozione delle conseguenze dell'esecuzione sia in contrasto con la legge al momento della decisione del tribunale⁷. In definitiva, l'amministrazione che si trovi a dover eseguire la sentenza di annullamento e, quindi, a ripristinare la situazione esistente prima del provvedimento caducato, potrà essere guidata dal giudice nella scelta delle misure necessarie all'esecuzione del *dictum* giudiziale, almeno per quel che concerne la rimozione degli effetti strettamente connessi all'esecuzione del provvedimento annullato. L'inottemperanza alla decisione

³ Letteralmente "pretesa o diritto all'eliminazione delle conseguenze dell'atto".

⁴ P. BECKER, H. KUNI, *Probleme des verwaltungsgerichtlichen Vergabeverfahrens für Studienplätze in der Humanmedizin*, in *DVBl* 1976, 863.

⁵ VGH Kassel, 11.11.1993, in *NVwZ*, 1995, 301; F. O. KOPP, W. R. SCHENKE, *Verwaltungsgerichtsordnung*, cit. sub. § 113, n. 91.

⁶ § 113/2, secondo alinea *VwGO*.

⁷ F. O. KOPP, W. R. SCHENKE, *Verwaltungsgerichtsordnung*, cit., sub § 113, n. 87.

sotto tale profilo, seppur non assistita da alcun meccanismo di coazione diretta, potrà tuttavia essere sanzionata attraverso l'attivazione della peculiare procedura di coercizione indiretta di cui al § 172 *VwGO*, consistente nell'assegnazione da parte del giudice, su richiesta dell'interessato, di un termine per l'esecuzione della pronuncia e, nel caso di inosservanza del medesimo, nell'irrogazione di un'ammenda, lo *Zwangsgeld*.

9.0.0.1 Il contenzioso ingiuntivo: la c.d. “*Verpflichtungsklage*”

La disposizione al § 113/5 *VwGO* contempla la sentenza sulla c.d. *Verpflichtungsklage*, azione di prestazione o, secondo definizione della dottrina italiana, di condanna, con la quale si ingiunge alla pubblica amministrazione l'emanazione di un atto rifiutato od omesso⁸. Essa è diretta sostanzialmente a sindacare il rifiuto del provvedimento amministrativo richiesto dall'interessato che consegue all'assunzione di un provvedimento espresso di diniego; in tal caso l'azione assumerà, seppur in via sussidiaria, anche un contenuto annullatorio, dal momento che l'eventuale sentenza di accoglimento ne comporterà l'eliminazione⁹, ovvero l'omissione di un provvedimento non ancora denegato. Presupposti di fondatezza della *Verpflichtungsklage*, così come per l'azione di annullamento, sono l'illegittimità del diniego o dell'inerzia e la lesione dei diritti del ricorrente. In presenza di tali condizioni, il giudice affermerà l'obbligo dell'autorità amministrativa di adottare il provvedimento richiesto, qualora la questione sottoposta al suo esame consenta una decisione definitiva. Tuttavia, una condanna dell'amministrazione all'emissione di un atto dotato di un ben preciso contenuto potrà intervenire soltanto nel caso in cui la stessa amministrazione non abbia poteri discrezionali, ovvero qualora l'adozione del provvedimento richiesto rappresenti l'unica manifestazione della discrezionalità amministrativa priva di errori, tenuto presente che la sentenza di condanna, in virtù del principio costituzionale della separazione dei poteri, non sostituisce la decisione dell'amministrazione, ma la obbliga ad agire. Laddove invece la controversia non consenta una decisione definitiva, il tribunale, previo riconoscimento della legittimità della pretesa del ricorrente ad una decisione dell'amministrazione, si limiterà a statuire l'obbligo di quest'ultima di decidere secondo la valutazione da esso espressa sulla questione¹⁰. Partendo dalla considerazione che spesso l'amministrazione non ottempera, in quanto non sa come ottemperare, l'istituto della *Verpflichtungsklage* acquista notevole importanza nella misura in cui coinvolge il giudice sin dalla prima pronuncia nel chiarimento della portata operativa della decisione, ottenendo così una maggior “presa” sul successivo comportamento¹¹. Per converso, ove

⁸Il § 113/5 *VwGO*, così come tradotto da G. FALCON, C. FRAENKEL, *Ordinamento processuale*, cit., 94, recita: “Nella misura in cui il rifiuto o l'omissione dell'atto amministrativo è illegittimo e l'attore ne risulta leso nei propri diritti, il tribunale dichiara l'obbligo dell'autorità amministrativa di porre in essere la richiesta attività dell'ufficio, se la questione è matura per la decisione. Altrimenti esso dichiara l'obbligo di decidere nei confronti dell'attore nel rispetto della concezione giuridica del tribunale.

⁹Rileva D. DE PRETIS, *Il processo amministrativo in Europa*, cit., 121 come in questo caso oggetto del giudizio non è, se non in un secondo momento, il provvedimento di espresso diniego di quanto richiesto dal privato, ma, in primo luogo, il provvedimento che l'amministrazione avrebbe dovuto assumere per soddisfare la pretesa sostanziale del ricorrente, per cui è tale ultimo atto che l'amministrazione sarà tenuta ad adottare a seguito dell'eventuale sentenza di accoglimento della *Verpflichtungsklage*.

¹⁰§ 113/5 *VwGO*. Si parla in questo caso di *Bescheidungsurteil*.

¹¹G. FALCON, *Per una migliore giustizia amministrativa*, cit., 151.

l'amministrazione sia titolare di un più ampio potere discrezionale, il giudice incontrerà il limite della insostituibilità delle scelte discrezionali dell'autorità, quindi la susseguente attività amministrativa rimarrà pur sempre appannaggio dell'amministrazione, con l'unico limite costituito dall'obbligo di rispettare la “concezione giuridica” del tribunale (c.d. *Bescheidungsurteil*).

9.0.0.2 L'applicazione generalizzata della tutela cautelare

Si è visto come, nei casi in cui l'amministrazione incontri delle difficoltà nell'ottemperare alle sentenze, dovute al fatto di non sapere come attuarle, il legislatore tedesco abbia cercato di determinare puntualmente gli effetti delle sentenze, in modo tale da guidare l'amministrazione nell'esecuzione del *decisum*. Quanto invece alla difficoltà, se non a volte all'impossibilità, di di rimuovere completamente la situazione creata da un provvedimento sacrificativo poi annullato, si è cercato di affrontarla attraverso un'estesa applicazione della tutela interinale della posizione del ricorrente, la quale si diversifica a seconda del tipo di provvedimento che viene in rilievo. Nell'ipotesi di atto amministrativo che incide negativamente sulla sfera giuridica dell'interessato, cui nel nostro ordinamento corrispondono gli interessi oppositivi, si ammette, salvo alcune eccezioni, la sospensione automatica dei suoi effetti in derivazione, prima ancora che della mera proposizione dell'impugnativa in sede giurisdizionale, della proposizione del ricorso amministrativo previo che costituisce condizione di ammissibilità della *Anfechtungsklage* ai sensi del § 68 *VwGO*¹². Attraverso un impiego esteso e generalizzato della sospensione cautelare del provvedimento impugnato, ex § 80 *VwGO*, molti dei problemi legati alla esecuzione delle pronunce del tribunale finiscono per essere risolti o comunque attenuati in via preventiva, considerata, diversamente, la necessità di eliminare gli effetti materiale prodotti dal provvedimento fino al passaggio in giudicato della sentenza di annullamento¹³. La sospensione cautelare non è però idonea a tutelare il ricorrente che lamenti l'illegittimo diniego di un provvedimento ampliativo o, meglio, l'omesso rilascio del titolo. In questi casi, contraddistinti dall'emersione di interessi legittimi pretensivi, la tutela del privato è garantita dalla possibilità per il giudice, ai sensi del § 123 *VwGo*, di concedere misure provvisorie a contenuto positivo anche anteriormente al ricorso, volte ad evitare quelle modificazioni irreparabili che potrebbero *medio tempore* investire la situazione di fatto, rendendo alla fine una sentenza favorevole, vantaggiosa sulla carta, ma nella sostanza inutile.

9.0.0.3 Le misure coercitive: lo *Zwangsgeld* (§ 172 *VwGO*)

Il *VwGO* disciplina l'esecuzione coattiva delle sentenze del giudice amministrativo nei confronti della pubblica amministrazione ai §§ 167-172. In particolare, la legge sul processo amministrativo (*VwGO*) determina il giudice dell'esecuzione (§ 167), i titoli esecutivi (§ 168), l'esecuzione a favore della mano pubblica (§ 169), l'esecuzione contro la mano pubblica (§§ 170 e 172), nonché i casi in cui non è necessaria la formula esecutiva (§ 171). I §§ 170 e 172 *VwGO* rappresentano la base normativa dell'esecuzione forzata contro la

¹²BVerwG, 21.06.1961, in *BVerwGE* 13, 5.

¹³B. MARCHETTI, *L'esecuzione della sentenza amministrativa*, cit., 46.

pubblica amministrazione, ancorché i rispettivi ambiti di applicazione siano da tenere distinti. Il § 170 *VwGO* disciplina l'esecuzione contro la mano pubblica per crediti pecuniari, compresa la penale di cui al § 172 (*Zwangsgeld*). Tale norma è modellata sul § 882a *ZPO* relativo all'esecuzione per crediti di denaro nei confronti delle persone giuridiche di diritto pubblico e le modalità di esecuzione sono sostanzialmente quelle previste dal codice di procedura civile, nulla dicendo sul punto il § 170 *VwGO* che tuttavia reca alcuni correttivi che tengono conto della particolare condizione giuridica del patrimonio pubblico e della sua tendenziale destinazione all'assolvimento dei compiti dell'amministrazione. Più nel dettaglio, il tribunale, da un lato, prima di procedere all'esecuzione forzata, deve intimare all'autorità amministrativa di eseguire il giudicato entro il termine massimo di un mese e, dall'altro, essendo l'esecuzione inammissibile in relazione a beni essenziali per l'adempimento di pubbliche funzioni o alla cui alienazione si contrapponga un pubblico interesse, non può ordinare il sequestro di beni destinati all'uso o al servizio pubblico. Il § 172 *VwGO* attiene, in linea di principio, all'esecuzione di decisioni dichiarative dell'obbligo dell'amministrazione di rilasciare un provvedimento nei confronti della controparte. Esso prevede un mezzo di coercizione meramente indiretto, assistito dalla minaccia di una sanzione pecuniaria da applicarsi all'autorità inadempiente senza alcuna limitazione o particolare privilegio per la stessa, salvo la misura massima dell'ammenda, di volta in volta erogabile, pari a diecimila Euro. Nella misura in cui il contenuto delle norme predette non dovesse essere esaustivo in relazione al caso concreto, sarà possibile integrarle con i precetti del codice di rito (*ZPO*), in nome del principio di effettività della tutela giurisdizionale¹⁴. Molto prima che venisse alla luce la legge sulla giustizia amministrativa e con essa il § 172 *VwGO*, l'idea di poter eseguire coattivamente le pronunce dei giudici nei confronti di un soggetto esercente un pubblico potere era stata decisamente avversata in dottrina. Si sosteneva, in particolare, che si sarebbe rivelato un non senso che lo Stato, quale fondamento del diritto (*Hort des Rechts*) potesse essere coartato al rispetto di quello stesso diritto di cui egli era portatore. Ciò si sarebbe rivelato inconciliabile con il rispetto che si deve allo Stato medesimo ed avrebbe leso la sua immagine, mettendone in discussione l'onore¹⁵. Così recita il § 172 *VwGO*: “*Se un'autorità, nei casi di cui al § 113, co. 1, secondo periodo, e co. 5 del § 123, non ottempera all'obbligo impostole nella sentenza o nel provvedimento provvisorio, il tribunale di primo grado può, su richiesta, comminare con ordinanza nei suoi confronti un'ammenda fino a Euro diecimila, previa assegnazione di un termine, applicarla dopo l'infruttuoso decorso del termine e portarla ad esecuzione d'ufficio. L'ammenda può essere ripetutamente comminata, applicata e portata ad esecuzione*”¹⁶. La norma fa espresso riferimento all'esecuzione (indiretta) di una sentenza di annullamento nella parte in cui contestualmente ingiunge all'amministrazione la revoca della già introdotta esecuzione del provvedimento caducato (§ 113/1 secondo alinea *VwGO*), ovvero di adempimento dell'obbligo di emettere un certo atto o di provvedere nel rispetto della concezione giuridica del tribunale (§ 113/5 *VwGo*) o, infine, il rilascio di un provvedimento positivo (§ 123 *VwGO*). Rimedi indiretti ulteriori, prodromici allo *Zwangsgeld*, ma meno impattanti e di valore per lo più simbolico, sono l'interpello dell'autorità gerarchicamente superiore rispetto a quella che dovrebbe eseguire la sentenza, ovvero il ricorso all'opinione pubblica attraverso una petizione popolare o mediante il coinvolgimento della stampa al

¹⁴Sul punto si è pronunciata la Corte costituzionale tedesca in una decisione di notevole importanza, con cui, nella parte motiva, fa esplicito riferimento alle misure previste dai §§ da 885 a 896 *ZPO* la cui scelta, in ordine alle modalità ed eventuale successione delle misure da adottare, sarà rimessa alla valutazione del giudice competente.

¹⁵ “L'Etat toujours doit être réputé honnête homme”, E. LAFERRIERE, *Traité de la jurisdiction administrative et des recours contentieux*, Paris et Nancy 1896, I, 347 ss.

¹⁶G. FALCON, C. FRAENKEL, *Ordinamento processuale amministrativo*, cit., § 172, 138.

fine di sollecitare o quantomeno esercitare una pressione psicologica sull'amministrazione inottemperante¹⁷. La limitazione della procedura esecutiva nei confronti della pubblica amministrazione ad un rimedio come lo *Zwangsgeld*, perlomeno nei casi previsti dal § 172 *VwGO*, la mette al riparo dall'esecuzione diretta, anche se non è del tutto esclusa la possibilità di accedere alla tutela esecutiva secondo i dettami del codice di rito nel caso di insuccesso della procedura di coazione indiretta o, a certe condizioni, in alternativa alla stessa. Ciò sarà consentito laddove si richieda all'amministrazione una prestazione fungibile, mentre, per quanto riguarda l'emissione di un atto amministrativo, rimane ferma la rigida separazione dei poteri tra giurisdizione ed amministrazione. Quanto alla natura giuridica, lo *Zwangsgeld* è un semplice mezzo di coercizione e non già un istituto di matrice sanzionatoria. L'ammenda di cui al § 172 *VwGO*, così come altre disposizioni che fanno riferimento a tale rimedio, non potrebbe, salvo eccezioni, essere applicata e portata ad esecuzione laddove il destinatario abbia nel frattempo adempiuto. Lo scopo precipuo dello *Zwangsgeld* è quello di determinare il debitore all'adempimento di un obbligo, attraverso la pressione mediata esercitata sul destinatario dalla minaccia di una penale nei casi in cui, in linea di massima, non sussiste la possibilità di attivare un meccanismo di coercizione diretta, oppure perché tale meccanismo è a forte rischio di insuccesso. La coazione indiretta viene dunque in rilievo quando debba darsi esecuzione ad obblighi di fare infungibili, la cui realizzazione è inevitabilmente rimessa alla volontà di un determinato soggetto, oppure nell'ambito degli obblighi di tollerare o di astenersi da una certa attività che, per definizione, possono essere solo indirettamente coercibili¹⁸. Il § 172 *VwGO* si occupa della sentenza di annullamento solo in funzione della accessoria statuizione ingiuntiva dell'obbligo di ripristinare la situazione antecedente all'esecuzione dell'atto annullato e l'ambito privilegiato dello *Zwangsgeld* risulterebbe essere quello dell'inottemperanza al giudicato formatosi sulle sentenze di adempimento, ex § 113/5 *VwGO* (*Verpflichtungsurteil*), ma l'esecuzione coattiva indiretta secondo i dettami del § 172 *VwGO* opera anche in conseguenza di un *Bescheidungsurteil*, con il quale viene unicamente sancito l'obbligo dell'autorità di provvedere nel rispetto del quadro giuridico delineato in sentenza, senza alcuna indicazione in ordine allo specifico contenuto dell'atto da adottare. In sostanza, l'omesso rilascio del richiesto provvedimento, così come la riedizione del potere amministrativo in contrasto con il quadro giuridico delineato nel *Bescheidungsurteil*, consentono di attivare il rimedio dello *Zwangsgeld*. In particolare, il ricorrente vittorioso potrà chiedere al tribunale di primo grado, con apposita istanza, di fissare un termine entro il quale l'autorità dovrà dare completa esecuzione alla sentenza, contestualmente determinando una penale nell'ammontare massimo di Euro diecimila, per il caso di persistente inottemperanza anche oltre la scadenza del termine predetto. In quest'ultima evenienza, sempre su richiesta di parte, il tribunale provvederà ad applicare all'amministrazione renitente l'ammenda stabilita ed a riscuoterla coattivamente d'ufficio, con l'ulteriore possibilità di reiterare in ipotesi all'infinito la procedura, fin tanto che permanga l'inadempimento della pubblica autorità. La definitiva impossibilità di dare esecuzione alla sentenza per causa imputabile all'amministrazione potrà dar luogo, in ogni caso, ad una responsabilità risarcitoria della stessa. Per poter attivare la procedura esecutiva ai sensi del § 172 *VwGO* nei confronti dell'amministrazione inadempiente, è necessario che ricorrano i seguenti presupposti: il titolo esecutivo che sarà costituito ad esempio da una sentenza di condanna al ripristino dello *status quo ante* accessoria ad una sentenza di annullamento (§ 113/1 secondo alinea *VwGO*), di adempimento (§ 113/5 *VwGO*) o da un provvedimento provvisorio positivo (§ 123 *VwGO*), la notifica del titolo alla controparte, ai sensi del § 167/1 *VwGO* in combinato disposto con i §§ 795, 724, 750/1 *ZPO*, la formula esecutiva da apporre alla decisione del giudice e l'inottemperanza dell'amministrazione alla statuizione giudiziale

¹⁷W. BANK, *Zwangsvollstreckung gegen Behörde*, cit., 62.

¹⁸O. R. REMIEN, *Zwangsgeld*, cit., 11, 12.

che deve essere definitiva, ove si tratti di sentenza.

9.0.0.4 I mezzi di tutela esperibili dalle parti

I provvedimenti del giudice dell'esecuzione relativi alla minaccia ed applicazione dello *Zwangsgeld* possono essere eventualmente impugnati con ricorso, ai sensi del § 146 *VwGO* entro due settimane dalla loro notifica, di regola davanti al tribunale amministrativo di grado intermedio. In tal caso, l'impugnativa proposta dalla pubblica amministrazione avverso l'ordinanza applicativa dell'ammenda, comporterà l'automatica sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento¹⁹. Allo stesso modo, il privato potrà avvalersene nel caso in cui il tribunale rigetti, sempre con ordinanza, l'istanza volta ad ottenere la minaccia o l'irrogazione della penale. Con tale rimedio possono essere fatti valere soltanto i vizi formali della procedura esecutiva, cioè il mancato rispetto delle regole procedurali disciplinanti la stessa²⁰. Avverso la decisione sul predetto ricorso, non è dato alcun ulteriore mezzo di tutela, conformemente a quanto stabilito dal § 152/1 *VwGO*. Diversamente, ove sia in contestazione da parte dell'amministrazione il diritto di procedere ad esecuzione forzata da parte del privato, potrà essere introdotto ricorso per opposizione all'esecuzione, ai sensi del § 167/1 *VwGO*, in combinato disposto con il § 767 *ZPO*. Scopo di questo rimedio è quello di elidere l'efficacia esecutiva del titolo, non potendo chiaramente essere rimesso in discussione il giudicato. In tal senso, il § 767/2 *ZPO* prescrive che possano essere fatte valere soltanto quelle eccezioni che si fondino su circostanze sopravvenute all'udienza per la discussione della causa, nell'ambito del processo di cognizione; inoltre, l'autorità amministrativa dovrà sollevare tutte le eccezioni deducibili al momento dell'opposizione, come previsto al § 767/3 *ZPO*, ad esempio la sopravvenuta modifica della situazione di fatto o di diritto rispetto a quella sulla quale è sceso il giudicato, così come il sopravvenuto adempimento dell'obbligo da esso discendente. Si pensi all'entrata in vigore di un nuovo piano regolatore in contrasto con il permesso di costruire al cui rilascio l'amministrazione veniva condannata con sentenza di adempimento (*Verpflichtungsurteil*): fin tanto che non venga rilasciato il titolo autorizzativo, il giudicato avente ad oggetto il riconoscimento della relativa pretesa non è al riparo da eventuali sopravvenienze di diritto, a differenza di ciò che accade nel diritto civile, ove è sempre irrilevante il mutamento del quadro normativo entro il quale dovrebbe essere eseguito il giudicato²¹. Competente a giudicare dell'opposizione è il tribunale di prima istanza.

9.0.0.5 Il rapporto fra lo *Zwangsgeld* ed il risarcimento del danno da giudicato

Una delle peculiarità del sistema tedesco di coercizione indiretta è rappresentata dalla integrale devoluzione alle casse dello Stato delle somme ricavate dalle ammende. La diversa impostazione che vuole che il creditore sia beneficiario delle somme, abbracciata dai paesi che, come la Francia, hanno subito le influenze del diritto romano, in cui vi

¹⁹R. PIETZNER, in F. SCHOCH, E. SCHMIDT-AßMANN, R. PIETZNER, *VwGO*, cit. sub §172, n. 52.

²⁰R. PIETZNER, in F. SCHOCH, E. SCHMIDT-AßMANN, R. PIETZNER, *VwGO*, cit. sub §167, n. 5.

²¹ BVerwG 26.10.1984, in *NVwZ* 1985, 563.

era una commistione fra l'*astreinte* ed il risarcimento del danno, è stata fortemente criticata in quanto, avendo il ricorrente vittorioso la possibilità di agire in via risarcitoria per il caso di ritardata od omessa esecuzione del giudicato da parte dell'amministrazione, attribuire al privato anche l'importo della penale, vorrebbe dire arricchirlo ingiustificatamente. La soluzione seguita in Francia presenterebbe lo svantaggio di rendere incerti i confini tra lo *Zwangsgeld* e il risarcimento del danno, poiché l'associazione tra i due istituti pregiudicherebbe l'effetto di coazione che è proprio dell'ammenda ex § 172 *VwGO* e, allo stesso tempo, la possibilità di cumularli porterebbe il creditore a ricevere troppo. Inoltre, la destinazione dello *Zwangsgeld* alle casse dello Stato sarebbe ulteriormente funzionale a garantire il rispetto delle decisioni giurisdizionali e quindi il prestigio dell'amministrazione della giustizia. Per quanto concerne il rimedio risarcitorio, la disciplina è quella valevole per tutte le ipotesi di responsabilità della pubblica amministrazione per i danni cagionati nell'esercizio dei propri doveri d'ufficio. Le norme fondamentali in materia sono l'art. 34 del *Grundgesetz* e il § 839 del *Bürgerliches Gesetzbuch*, le quali vanno lette in combinato disposto²². In base al c. 1 del § 839 *BGB* i danni causati intenzionalmente o con negligenza, in violazione di un dovere del funzionario vengono dallo stesso integralmente risarciti. Se si tratta di mera negligenza, la responsabilità del funzionario potrà essere invocata in via sussidiaria, ovvero soltanto nel caso in cui non vi sia un'altra via per ottenere il risarcimento, ad esempio per contratto, per legge, o in base al sistema di assicurazione sociale²³. Per converso, l'art. 34 della *Grundnorm* trasferisce la responsabilità sulla pubblica autorità da cui il funzionario dipende, salvo il regresso nei casi di dolo e colpa grave per evitare che i funzionari abusino dell'immunità della responsabilità personale loro garantita[⁴⁹] e radica in capo al giudice ordinario la giurisdizione per le azioni per le azioni di responsabilità nei confronti del potere pubblico, stabilendo al terzo alinea, con riferimento al diritto al risarcimento e al diritto di rivalsa, che non può mai essere esclusa l'azione di fronte alla giurisdizione ordinaria.

9.1 Modello

9.1.1 IN ENGLISH

Template for writing a PhD thesis in Markdown, a super-friendly plain text format. Using Pandoc, the Markdown can be easily converted to popular formats such as LATEX, PDF, MS Word, HTML, etc. (Pollard et al. 2016).

9.1.2 IN ITALIANO

Modello per scrivere una tesi di dottorato in Markdown, un formato di testo normale super intuitivo. Usando Pandoc, il Markdown può essere facilmente convertito in formati popolari come LATEX, PDF, MS Word, HTML, ecc. (Pollard et al. 2016).

Esempio di citazione: “La Legge 4/1999, del 13 gennaio, di modifica della LAP, ha introdotto un insieme di misure destinate a rinnovare la regolazione di alcuni tra gli istituti centrali e fondamentali del Diritto Amministrativo spagnolo” (Salmerón & Seira n.d.).

²²S. DETTERBECK, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, cit., 379.

²³U. KARPEN, *L'esperienza della Germania*, in D. SORACE (a cura di) *La responsabilità pubblica nell'esperienza giuridica europea*, Bologna, 1994, 140.

9.2 The middle bit

This is the middle bit. Phasellus quis ex in ipsum pellentesque lobortis tincidunt sed massa. Nullam euismod sem quis dictum condimentum. Suspendisse risus metus, elementum eu congue quis, viverra ac metus. Donec non lectus at lectus euismod laoreet pharetra semper dui. Donec sed eleifend erat, vel ultrices nibh. Nam scelerisque turpis ac nunc mollis, et rutrum nisl luctus.

Duis faucibus vestibulum elit, sit amet lobortis libero. Class aptent taciti sociosqu ad litora torquent per conubia nostra, per inceptos himenaeos. Sed at cursus nibh. Sed accumsan imperdiet interdum. Proin id facilisis tortor. Proin posuere a neque nec iaculis. Suspendisse potenti. Nullam hendrerit ante mi, vitae iaculis dui laoreet eu.

Cras eleifend velit diam, eu viverra mi volutpat ut. Cum sociis natoque penatibus et magnis dis parturient montes, nascetur ridiculus mus. Donec finibus leo nec dui imperdiet, tincidunt ornare orci venenatis. Maecenas placerat efficitur est, eu blandit magna hendrerit eu.

9.2.1 SUBSECTION OF THE MIDDLE BIT

This is a subsection of the middle bit. Quisque sit amet tempus arcu, ac suscipit ante. Cras massa elit, pellentesque eget nisl ut, malesuada rutrum risus. Nunc in venenatis mi. Curabitur sit amet suscipit eros, non tincidunt nibh. Phasellus lorem lectus, iaculis non luctus eget, tempus non risus. Suspendisse ut felis mi.

9.3 Summary of chapters

This is a brief outline of what went into each chapter, and a section which shows how to reference headers (which are labelled automatically for you). This chapter, ??, shows how to use citations and how to reference section headers. Chapter 1 shows how use and reference equations. Chapter 2 shows how to use and reference code. Chapter 3 shows how to use, reference, and resize pdf and jpg figures. Chapter 4 shows how to use and reference tables. Chapter 5 is truly revolutionary (but shows nothing functional). **Appendix 1** shows how to add chapters which are not numbered, and has to be referenced manually, as does **Appendix 2**. See the base `README.md` for how References are handled - leave `*_references.md` alone, and provide it to pandoc last.

Proin faucibus nibh sit amet augue blandit varius.

Pollard, T. et al., 2016. *Template For Writing A Phd Thesis In Markdown*, Zenodo. Available at: <https://zenodo.org/record/58490> [Accessed July 17, 2022].

Salmerón, M.F. & Seira, C.C., Riforma del procedimento amministrativo in Spagna: La Legge 4/1999, del 13 gennaio, di modifica della Legge 30/1992, del 26 novembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Pùblicas y del Procedimiento Administrativo Común. Available at: https://digilander.libero.it/bhilex/studi/artprammsez_I_II1.htm?utm_source=pocket_mylist [Accessed October 8, 2022].