

RECENSIONI

Guido MELIS, *Burocrazia e socialismo nell'Italia liberale. Alle origini dell'organizzazione sindacale del pubblico impiego (1900-1922)*, Bologna, Il Mulino, 1980, 213.

Nel panorama piuttosto desolato della storiografia amministrativa italiana, quest'opera rappresenta un contributo notevole sia dal punto di vista sostanziale, sia da quello metodologico.

Per la prima volta viene tracciata la storia del sindacalismo amministrativo nel nostro paese, fornendo così un apporto fondamentale agli studi sulla storia dell'amministrazione pubblica e a quelli sul periodo giolittiano in particolare. L'analisi dell'associazionismo degli impiegati in questo periodo consente, infatti, una verifica e un chiarimento sostanziali di quello che è il problema fondamentale dell'età giolittiana: il rapporto contraddittorio fra la realtà delle istituzioni liberali, create nell'Ottocento, e la nuova domanda di partecipazione politica che proviene dalla società civile e si sviluppa anche all'interno dell'amministrazione dello Stato.

Dal punto di vista metodologico, poi, il lavoro di Melis rappresenta attualmente il frutto più maturo di quella nuova prospettiva di ricerca (nuova, intendiamoci, solo per l'Italia, ché in altri paesi, come la Francia, è invece ormai ben consolidata) che, pur rivendicando la specialità e l'autonomia della storia dell'amministrazione, appare contemporaneamente attenta ai molteplici nessi che collegano la vicenda degli apparati burocratici con la dinamica dei fatti politico-sociali; in altri termini, attenta ai modi concreti dell'esercizio del potere.

Entra in crisi, ancora una volta, il mito della neutralità dell'amministrazione ed emerge invece non solo la sua autonomia rispetto al primato della politica, ma anche il suo essere, in determinate circostanze, il vero « governo ».

La novità di questo approccio appare tanto più evidente se si tiene conto che, come rilevava Sabino Cassese nella sua presentazione dell'edizione italiana dell'*Histoire de l'administration* di Pierre Legendre, nella storiografia amministrativa italiana finora l'amministrazione è stata considerata generalmente in un ruolo servente, per cui « quei pochi che si sono interessati di amministrazione hanno studiato, in realtà, il dibattito politico sull'amministrazione o la legislazione sull'amministrazione o le proposte parlamentari di riforma di questo o quel ministero ».

Non solo, cioè, non vengono normalmente posti al centro dell'indagine problemi come il rapporto tra amministrazione e società, tra amministrazione e interessi economici, tra crescita burocratica e questione dei ceti medi; ma,

su un altro piano, mancano o sono poco sviluppate in Italia le ricerche storiche sui singoli ministeri, sulle direzioni generali, sugli uffici, sulle vicende biografiche dei grandi burocrati, sugli sviluppi della cultura e della società dei burocrati.

In questo senso, il lavoro di Melis rappresenta una tappa essenziale in direzione di una storiografia amministrativa non più condizionata dal mito dell'egemonia del giuridico, ma capace, nel momento in cui si afferma come disciplina autonoma, di non rifiutare le aperture e i contatti con le scienze sociali.

Questo libro si articola dunque in quattro capitoli. Il primo riguarda la sindacalizzazione nel pubblico impiego fra il 1900 ed il 1906: sono i primi anni dell'« età giolittiana » e sono gli anni dello sviluppo del sindacalismo amministrativo.

Le associazioni dei dipendenti pubblici in questo primo quinquennio del secolo danno prova di un intenso dinamismo organizzativo e sono portatrici di un vivace dibattito politico e teorico. Fra i temi più discussi, quello della inopportunità dello sciopero nei servizi pubblici: si tratta di « una delle premesse decisive della strategia socialista riformista nel pubblico impiego, la convinzione cioè che il padrone-Stato sia disponibile ad una dialettica positiva nei confronti dei dipendenti e debba muoversi, per la sua natura di soggetto pubblico, in direzione di una sempre più accentuata sperimentazione democratica ».

Se le prime analisi socialiste della questione burocratica mostrano scarsa sensibilità verso questo tema, che viene ridotto soprattutto alla polemica contro gli sprechi e il parassitismo degli impiegati, già nel 1902 le prese di posizione socialiste sullo sciopero dei ferrovieri mostrano un affinamento dell'analisi. Emerge la consapevolezza della particolarità del rapporto di pubblico impiego; ne deriva, da un lato, la scelta di una netta autonomia politica ed organizzativa dell'associazionismo dei dipendenti pubblici rispetto al resto del movimento dei lavoratori, che si concretizza fra l'altro in un atteggiamento critico verso il ricorso allo sciopero nei pubblici servizi; dall'altro, in contraccambio, la rivendicazione di una serie di garanzie e di privilegi normativi e salariali per gli impiegati.

Di estremo interesse sono le basi teoriche di questa posizione, che non è dettata soltanto da esigenze tattiche. Come ben rileva Melis, nella concezione di Turati « l'estendersi dei pubblici servizi, la statizzazione di larga parte della vita economica rappresentano il futuro della società capitalistica, ed è già un futuro che prelude al socialismo e ne prepara il graduale avvento: 'Col-l'estendersi dei pubblici servizi ogni cosa diventa di Stato o municipale; e crescono con questo le garanzie per i lavoratori e lo sciopero diventa superfluo'. Si compie a questo punto il passaggio fondamentale nel programma riformista, dal conflitto alla mediazione. « Il trasferimento della conflittualità economica nell'ambito dell'azione mediatrice delle assemblee politiche rappresentative (nell'ambito, cioè, dello Stato-Parlamento), la salvaguardia del carattere collettivo e di pubblica utilità dell'azione statale, la riaffermazione del principio che l'interesse generale deve prevalere su quello corporativo di singole categorie mettono capo, alla fine, ad una concezione dello Stato 'democratico' e 'industriale' come ente essenzialmente neutrale, esterno alla lotta tra le classi ».

Emerge fra l'altro, dall'analisi di Melis, la figura di Turati, di cui finora non era stata sufficientemente approfondita l'attività di dirigente sindacale, il suo lavoro di « meticoloso e intelligente interprete dei desideri della burocrazia inferiore, specialmente impegnato in quella faticosa mediazione tra interessi corporativi e visione politica generale che caratterizza in questi anni l'azione dei riformisti italiani. Costantemente isolato e sovente incompreso o osteggiato dagli stessi compagni del gruppo parlamentare... Turati compie, nei suoi frequenti interventi sui bilanci dei ministeri..., nelle numerosissime interpellanze, nei discorsi sulle variazioni d'organico un puntuale lavoro di chiarificazione intorno al rapporto tra la strategia riformista e i problemi dell'organizzazione dello Stato e della sua trasformazione da apparato borghese a Stato socialista ».

È in questi anni che i socialisti riformisti sembrano sviluppare un discorso più preciso e coerente sull'amministrazione e sulla riforma dello Stato. Essi « individuano con chiarezza il fronte avversario negli interessi parassitari presenti nell'alta burocrazia. La politica riformista nel pubblico impiego si svolge così ormai linearmente nell'ambito di un binario abbastanza nettamente tracciato: da una parte la difesa intransigente dei 'diritti degli impiegati', nell'ambito di un'impostazione garantistica che si riassume nel pretendere l'applicazione della legalità nell'amministrazione e la limitazione e il controllo dell'arbitrio gerarchico, e la prefigurazione dall'altra di un modello alternativo, fondato sullo sviluppo delle funzioni sociali dello Stato e sul rapido adeguamento dell'amministrazione ai nuovi compiti democratici ».

Ma è anche in questi anni che Giolitti riprende l'iniziativa, combinando anche nelle amministrazioni i tradizionali aspetti repressivi con la tattica dei miglioramenti economici settoriali e con significative concessioni in tema di organici. Oltre alla linea adottata dal ministro delle poste e telegrafi Schanzer, è sintomatico di questa strategia giolittiana l'interesse governativo « per il problema della casa agli impiegati, tradotto in questi stessi anni in un'accorta politica di sviluppo edilizio alle cui origini possono agevolmente riconoscersi intenti di più ampia portata: depotenziare le contestazioni nascenti nel mondo burocratico, allargare la base di consenso del governo nella piccola borghesia, rafforzare a Roma, in alternativa alla paventata 'industrializzazione' della città e alla crescita di classi sociali 'sovversive', una componente legata ai valori ideologici dello Stato liberale ».

Ma l'asse portante dell'iniziativa razionalizzatrice di Giolitti, cui è dedicato il secondo capitolo (che copre il periodo dal 1907 al 1909), è soprattutto rappresentato dalla legge sullo stato giuridico degli impiegati civili dello Stato e dalla parallela legge sullo stato economico.

Il dibattito parlamentare su queste due leggi, ma in particolare su quella riguardante lo stato giuridico, mette in evidenza la debolezza politica delle associazioni degli impiegati che, nonostante la loro posizione fortemente critica, non riescono a far crescere nel paese un movimento di opposizione alla legge Giolitti, che infatti il 23 giugno 1908 viene approvata a larghissima maggioranza.

La sconfitta subita sullo stato giuridico segna la conclusione della prima fase del sindacalismo amministrativo e l'inizio di una ritirata difensiva destinata ad incidere pesantemente sul futuro del movimento sindacale nel pub-

blico impiego. I contemporanei attribuirono la responsabilità di questa sconfitta, come di altre, alla politica di Giolitti che, facendo concessioni, svuotava le richieste sindacali. Melis, invece, mette giustamente in rilievo come, oltre alla politica giolittiana, siano state determinanti sia le debolezze e contraddizioni intrinseche del movimento degli impiegati, sia, soprattutto, un errore di analisi della *leadership* riformista, « l'incapacità di cogliere la vera sostanza della linea giolittiana, che, appunto perché fondata sull'ipotesi di una più stretta integrazione tra Stato e società, appunto perché rispondente ad una valorizzazione del metodo della mediazione statale nei contrasti sociali, deve poi tenere fermo sul terreno delle istituzioni, rimodellate in termini di maggiore efficienza e razionalità gli apparati pubblici, 'riformare', certo, la macchina dello Stato, ma non necessariamente nella direzione di una sua 'fatale democratizzazione'. Il 'riformismo senza riforme' ha basi sociali troppo ristrette per potersi risolvere in più radicali trasformazioni del rapporto Stato-società civile... È precisamente su questo versante del problema che l'analisi socialista (e quella turatiana in particolare), seppure a tratti acuta e intelligente, appare nella sua sostanza essenzialmente carente. Se la concezione 'feudale' dello Stato può sembrare agli inizi del ventesimo secolo decisamente anacronistica anche ad una larga parte della classe dirigente, ciò non vuol dire però che i modelli sostitutivi debbano necessariamente evolvere verso forme di democrazia industriale; anzi, proprio l'istanza autoritaria contenuta nelle nuove tendenze del dirigismo economico, il modello di un potere nuovo che dalla fabbrica moderna tende ad investire e ad ordinare secondo schemi gerarchici tutta la società, rappresentano un tentazione totalitaria destinata a covare a lungo (e non senza sbocchi storici concreti) nelle pieghe del capitalismo industriale. Ciecamente fiduciosi nel nesso inevitabile tra industrializzazione, estensione dei servizi pubblici e democratizzazione degli apparati, i dirigenti riformisti guardano invece alla politica amministrativa di Giolitti come ad un residuo del passato e sono in sostanza incapaci di opporre una strategia di vasto respiro che ne arresti il corso o quanto meno ne condizioni gli sviluppi ».

Che il clima sia cambiato, che una più generale tendenza moderata vada affermandosi nel paese, appare ormai chiaro; il caso Campanozzi, un alto dirigente del ministero delle poste destituito per violazione del segreto d'ufficio e per insubordinazione, rappresenta perciò un attacco emblematico all'intero movimento degli impiegati.

Alla vigilia della prima guerra mondiale il movimento sindacale nel pubblico impiego è dunque assai indebolito: il capitolo terzo ne analizza la crisi politica ed organizzativa nel periodo 1910-1915, mettendo in luce le cause profonde di tale situazione.

Emerge così l'immagine di un movimento sindacale degli impiegati sempre più isolato rispetto al resto del movimento dei lavoratori. Riappaiono le polemiche da parte socialista contro l'apatia e il parassitismo degli impiegati, confermate in qualche modo anche dall'occasione perduta, ai fini della riforma amministrativa, dalla costituzione del nuovo ministero delle colonie, che si risolve, come al solito, « nell'assunzione di uno sciame di impiegati ».

La posizione del partito socialista nei confronti della burocrazia e della riforma dell'amministrazione risente anche dei mutamenti avvenuti al congresso socialista di Reggio Emilia del 1912, in cui il gruppo dei riformisti viene

espulso dal partito, mentre si afferma la linea rivoluzionaria; viene dunque rimessa in discussione l'intera impostazione riformistica del problema dell'amministrazione, impostazione che paga così, sul finire dell'età giolittiana, il prezzo dei problemi rimasti irrisolti nella fase precedente.

Qui, Melis mette giustamente in rilievo il ruolo che in tale situazione hanno la natura sociale e la cultura di quella classe cui il gruppo dirigente riformista attribuiva la funzione storica di « riformare lo Stato » dall'interno. In realtà « il declino del progetto riformista nelle amministrazioni pubbliche corrisponde, in fondo, alla contemporanea involuzione politica della piccola borghesia burocratica, passata da posizioni di simpatia per il movimento operaio a un'adesione sempre maggiore ai valori dello Stato, cui corrisponde l'impronta sempre più antisocialista dell'ideologia dei burocrati... L'illusione riformista di poter condurre questa vasta componente sociale nell'ambito di una alleanza stabile con il movimento operaio si scontra, da una parte, con l'inconsistenza della prospettiva generale nella quale si vorrebbe inquadrare (manca una complessiva politica socialista verso i ceti medi urbani) e, dall'altra, con la corposità degli interessi settoriali stratificati nella burocrazia italiana. Tra le rivendicazioni di categoria e la visione generale della riforma amministrativa come passo verso la costruzione di uno Stato democratico si apre una forbice destinata ad allargarsi col passare degli anni, mentre la radicalizzazione delle contraddizioni sociali e gli sviluppi in senso imperialistico del sistema italiano erodono rapidamente i margini di una possibile politica riformatrice ».

L'ultimo capitolo riguarda il periodo dal 1918 al 1922, cioè dalla ripresa del movimento del primo dopoguerra alla « normalizzazione » fascista. Si tratta di un periodo in cui si possono distinguere, per quanto riguarda il sindacalismo amministrativo, due fasi: la prima di rapida espansione, la seconda di altrettanto rapido declino, che corrispondono « anche a due diverse politiche delle classi dirigenti verso l'amministrazione: inizialmente, sino al '21, un più marcato impegno riformista, sottolineato dalle commissioni d'inchiesta e da un atteggiamento di sostanziale apertura verso le associazioni; quindi, nel 1922-23, la netta prevalenza di impostazioni più tradizionali, gelose della tutela della gerarchia, in coincidenza con l'epurazione degli uffici attuata in applicazione del decreto dell'ottobre 1919 e della legge dell'agosto 1921 ».

Il sindacalismo amministrativo conosce in questi anni una ripresa di attività e di iniziative: nel 1919 si costituisce la Confederazione nazionale degli impiegati e salariati dello Stato, nel 1920-'21 si hanno le grandi agitazioni dei postelegrafonici e dei dipendenti delle amministrazioni centrali, in lotta contro il caro-vita.

Ma già nella seconda metà del 1921 la situazione cambia e anche « il sindacalismo amministrativo, come del resto tutte le organizzazioni dei lavoratori, subisce l'offensiva congiunta dello squadristico fascista e della repressione governativa. Nel clima politico sempre più deteriorato che prelude alla marcia su Roma, il patrimonio organizzativo e politico pazientemente costruito in un ventennio di esperienze e di lotte è rapidamente distrutto ».

Uno degli aspetti più interessanti del lavoro di Melis è il rilievo dato alla dinamica sempre presente all'interno della storia amministrativa, sia pure dentro ritmi e cadenze diversi, più lenti rispetto a quelli del mutamento politico

sociale. Però, questa dinamica c'è e, come mostra Melis, è in collegamento strettissimo con gli avvenimenti più propriamente sociali e politici.

Ecco, dunque, che la grande espansione delle associazioni degli impiegati nel periodo 1900-1915 è vista all'interno di un fenomeno più generale, cioè l'attivarsi all'interno della società italiana del primo Novecento dei ceti medi urbani, cui corrisponde, da parte della classe dirigente, nella persona di Giolitti, il tentativo di dare una risposta articolata e complessa. Esemplare, sotto questo profilo, è la politica giolittiana nel campo dell'edilizia abitativa per gli impiegati.

Emergono, dal lavoro di Melis, tre grandi contraddizioni nella storia e nello sviluppo del sindacalismo amministrativo. La prima è quella tra una netta impostazione garantistica che privilegia il tema dei diritti degli impiegati e, dall'altra parte, un'altrettanto forte istanza (che corre lungo tutto il decennio nelle associazioni più mature) per un'amministrazione più efficiente, più razionale, per servizi pubblici più semplificati e funzionanti. Una istanza che si collega ai cambiamenti in atto nel rapporto Stato-società, e si accompagna all'emergere di una forte domanda di intervento dello Stato nei settori pubblici industriali. È in questi settori che si avverte più acutamente l'inadeguatezza di un'organizzazione amministrativa nella quale l'esigenza dei controlli rallenta la rapidità dell'azione e limita gravemente l'efficienza nell'esecuzione. Comincia qui a profilarsi quel fenomeno, che il recente Rapporto Giannini al Parlamento definisce « il dramma organizzativo degli stati industriali avanzati »: partiti come enti autoritativi, sono poi diventati enti gestori di servizi e, più tardi, enti gestori di trasferimento di ricchezza. Questo fenomeno si delinea per la prima volta nel quindicennio giolittiano.

La seconda contraddizione è quella tra una forte istanza per la rivendicazione economica pura e semplice e l'interesse generale dell'amministrazione, la sensibilità verso questo interesse. Si collega a questa seconda contraddizione, quindi, tutto il dibattito sull'opportunità del ricorso allo sciopero da parte dei pubblici dipendenti.

La terza contraddizione, infine, è quella tra la richiesta della semplificazione e riduzione del numero degli impiegati, e cioè la polemica antiburocratica che corre anche all'interno dell'associazionismo sindacale, così come si sviluppa in tutta la cultura politica liberista e in parte anche nella cultura giuridica dell'epoca, e invece l'esigenza di tutelare il posto di lavoro e quindi le preoccupazione che una semplificazione radicale dei servizi possa alla fine risolversi in una riduzione dei posti di lavoro.

A queste contraddizioni ne va poi aggiunta un'altra, del resto tuttora presente; quella rappresentata dalla divisione, all'interno del movimento degli impiegati, fra alti burocrati e piccoli burocrati. Esiste, infatti, una dialettica tra strati della burocrazia che si identificano nella domanda di razionalità (e che vedono in questo obiettivo anche la possibilità di accrescimento del potere dell'alta burocrazia, cioè dei tecnici) e invece settori, come la media e la piccola burocrazia, più interessati ad essere sollevati dall'oppressione gerarchica. Lo stato giuridico del 1908, quindi, viene giudicato diversamente; le associazioni degli impiegati combattono la legge definendola « legge capestro », ma determinati settori dell'alta burocrazia vi intravedono giustamente nuovi spazi di autonomia dal potere politico.

Si diceva, più sopra, della mancanza in Italia di quel tessuto di conoscenze parziali e diffuse, riguardanti singoli aspetti della storia amministrativa, sviluppato il quale sarebbe possibile scrivere una storia dell'amministrazione che rappresenti davvero una sintesi. Il lavoro di Melis da un lato è una conferma puntuale dell'importanza della necessità di tale retroterra di indagini per una migliore comprensione degli sviluppi storici dell'amministrazione italiana, dall'altro sana un vuoto di conoscenze ma, soprattutto, indica un percorso e una metodologia di ricerca in cui gli archivi amministrativi e le biografie dei grandi burocrati sono altrettanto importanti degli atti parlamentari e delle biografie dei politici.

Si tratta di un approccio diverso rispetto a quello tradizionale, prevalentemente giuridico; forse più faticoso, perché più attento al dato sostanziale che a quello formale, ma certamente più adatto a mantenere al centro dell'indagine, come fa questo libro, quello che dovrebbe essere il problema fondamentale per ogni opera del genere: il rapporto fra amministrazione e società.

GREGORIO ARENA

Enrico FOLLIERI, *Giudizio cautelare amministrativo e interessi tutelati*, Milano, Giuffrè, 1981, 252.

Il sempre crescente favore manifestato dai ricorrenti verso l'istituto della sospensione del provvedimento impugnato, il cui incremento risulta più che proporzionale rispetto a quello, pur rilevantissimo, dei ricorsi in via giurisdizionale verificatosi a seguito dell'istituzione dei TAR, tanto da indurre ad attribuirgli carattere alluvionale, costituisce senza dubbio la più chiara riprova dell'attribuzione ad esso di un nuovo ruolo nell'ambito del processo amministrativo. E costituisce anche, evidentemente, la più sostanziale ragione, seppur non sempre esplicitata, del rinnovato interesse con cui si guarda attualmente ad esso e del quale è espressione il volume pubblicato nell'anno in corso presso l'editore Giuffrè da Enrico Follieri nella collana di studi sulla formazione del sistema italiano di giustizia amministrativa diretta da F. G. Scoca, *Giudizio cautelare amministrativo e interessi tutelati*.

Non solo, ma sta sicuramente a base di più recenti interventi legislativi volti a contenerne l'incremento attraverso la limitazione delle possibilità di applicazione, puntualmente documentati nel volume, i quali denotano la preoccupazione, invero eccessiva, per il danno che potrebbe derivare dal ritardo che la sospensione potrebbe provocare nella tutela degli interessi pubblici che del provvedimento costituisce lo scopo.

Sembra anzi di poter affermare, con un certo fondamento, che la rispettiva percentuale di incremento fra ricorsi e istanze di sospensione rispecchia abbastanza puntualmente la pendenza di quest'ultimo ad assumere funzione surrogatoria della decisione nel merito in conseguenza dei tempi che ormai sono necessari, stante la sempre più accentuata espansione delle pendenze, per giungervi.

Entrando nel vivo dell'argomento, l'identificazione dell'interesse dell'istante in ordine alla sospensione con quello ad evitare che nelle more del

giudizio venga pregiudicata la posizione soggettiva che nel ricorso s'intende salvaguardare, induce l'Autore a considerare, sia pure sinteticamente, in apertura del discorso, la nozione di interesse legittimo per giungere alla conclusione che l'interesse materiale ad un bene della vita giuridicamente protetto, seppure non costituisce oggetto dell'accertamento giudiziario, si pone tuttavia come entità alla cui soddisfazione l'azione del ricorrente risulta in effetti preordinata; onde l'interesse legittimo « si sostanzia sia dell'interesse materiale, sia dei poteri reattivi e strumentali », primo fra tutti quello di agire in giudizio per la verifica della validità dell'azione amministrativa. Soluzione che appare equilibrata, particolarmente in relazione alla forse troppo rigorosa riaffermazione della centralità di quest'ultima come oggetto del giudizio amministrativo provocata dal tentativo, condotto con estremo vigore anche con argomentazioni che non è riduttivo definire provocatorie in particolare da Piras, di porre al centro della tutela processuale l'interesse del ricorrente in considerazione dell'unanimente riconosciuta necessità di giungere ad una sua migliore tutela, specie di fronte ai comportamenti omissivi o comunque defatigatori della P.A.; ma che forse per essere realmente produttiva avrebbe comportato una più estesa trattazione dei numerosi punti nodali in cui è articolato il più recente dibattito.

L'analisi compiuta consente comunque di evidenziare come nel giudizio sulla sospensiva l'interesse materiale (ma sarebbe forse meglio dire la gravità e l'irreparabilità del danno che esso verrebbe a subire) assuma rilievo preminente, pari a quello che nell'azione giudiziaria è riservato appunto all'invalidità; mentre il ruolo che in quest'ultima spetta all'interesse sembrerebbe, in sede di sospensiva, spettare all'accertamento dell'esistenza del c.d. *fumus boni juris*, comunque lo si intenda. Sta di fatto, tuttavia, che, non differendo l'effetto della sospensione del provvedimento da quello di annullamento se non per la temporaneità, non è da trascurare come l'accertamento risulti in entrambi i casi preordinato ad uno stesso scopo. Ed inoltre, se è vero, come viene ripetutamente ribadito, che la sospensione viene negata dal giudice ove non giovi all'interesse dedotto in giudizio, è pure vero che quest'ultimo si estingue anche nelle ipotesi di cessazione della materia del contendere che dipendono dal venir meno dell'invalidità.

Altro aspetto considerato nodale per la più puntuale definizione della sospensione giudiziaria del provvedimento ed assoggettato quindi ad analisi particolarmente ampia specie per quanto riflette la copiosa giurisprudenza risulta essere quello della determinazione dell'ambito dell'esecuzione, il quale — premesso che l'esecutorietà ed ancor prima l'imperatività del provvedimento non sono deducibili dalla normazione sulla sospensiva, costituendone piuttosto un presupposto — viene individuato distinguendo fra effetto giuridico e sua concreta realizzazione per rilevare quindi che se riferita al primo la sospensione è sempre possibile ancorché sia ormai intervenuta una « modificazione del reale », mentre, se riferita alla seconda, l'effettiva realizzazione dell'effetto sul piano materiale la renderebbe inutile. Si ritiene infatti di superare l'alternativa configurando la sospensione come attinente all'effetto giuridico, ma soltanto fino a che non si sia materializzato, trasformandosi in effetto concreto.

Più semplicemente, peraltro, si potrebbe forse porre in rilievo come, per sua stessa natura e soprattutto per la finalità che le è assegnata di evitare il