

# SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

## 1<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno,  
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)

### 13° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 3 AGOSTO 1988

Presidenza del Presidente ELIA

#### INDICE

##### Disegni di legge in sede deliberante

«Norme sull'amministrazione straordinaria»  
(1211), approvato dalla Camera dei deputati  
(Discussione e rimessione all'Assemblea)

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione* . Pag. 1, 4, 8  
e *passim*

|                                                                                   |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| ACQUARONE (DC) .....                                                              | 4         |
| BATTAGLIA, <i>ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato</i> ..... | 2, 10, 11 |
| GUIZZI (PSI) .....                                                                | 8, 11, 12 |
| GUZZETTI (DC) .....                                                               | 7         |
| MAFFIOLETTI (PCI) .....                                                           | 5, 11     |
| MAZZOLA (DC) .....                                                                | 6         |
| TARAMELLI (PCI) .....                                                             | 10        |
| TOSSI BRUTTI (PCI) .....                                                          | 6, 7, 11  |

*I lavori hanno inizio alle ore 9,50.*

#### DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Norme sull'amministrazione straordinaria» (1211),  
approvato dalla Camera dei deputati  
(Discussione e rimessione all'Assemblea)

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione.*

L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Norme sull'amministrazione straordinaria», già approvato dalla Camera dei deputati, sul quale riferirò io stesso alla Commissione.

Il disegno di legge al nostro esame si propone, come già l'altro atto legislativo sui

sequestri conservativi, di far sì che, al di là di manovre e di iniziative tendenti a paralizzare la cosiddetta «legge Prodi» e successive modificazioni, le imprese sottoposte all'amministrazione straordinaria possano essere riconvertite sulla base di valutazioni che vadano oltre la normale liquidazione amministrativa e che considerino invece anche elementi relativi alla politica industriale e all'occupazione. Si tratta di far sì che questo tipo di legislazione, la cui attuazione riguarda un numero considerevole di imprese, possa raggiungere i suoi obiettivi.

Uno degli aspetti delle difficoltà che si sono finora incontrate riguarda il fatto che si sono create, in rapporto all'intervento di giudici ordinari, situazioni in cui tale intervento è andato oltre i limiti considerati normali sulla base della giurisprudenza prevalente, andando a toccare la materia dei ricorsi contro atti e provvedimenti di autorizzazione alla vendita di beni di proprietà dell'azienda sottoposta all'amministrazione straordinaria.

Il testo del disegno di legge può forse suscitare due false impressioni che è bene fugare fin da ora. Non si tratta di sconvolgere il sistema del riparto di giurisdizione, ma di ribadirlo sulla base del criterio costituzionale fondamentale che assegna la tutela dei diritti al giudice ordinario e quella degli interessi legittimi al giudice amministrativo, salvo la possibilità per il legislatore, in circostanze particolari, di attribuire alla competenza del giudice amministrativo anche la tutela di diritti soggettivi. Non si tratta nemmeno di configurare alcune situazioni soggettive in modo diverso da quello fin qui acquisito nella prassi giurisprudenziale, di cui in realtà si ha una conferma senza peraltro giungere ad ipotizzare un'interpretazione autentica; quest'ultima infatti è concepibile nei confronti di una norma legislativa e non di una prassi giurisprudenziale.

Malgrado le apparenze, il comma 1 dell'articolo 1 del disegno di legge non può che riguardare la tutela di interessi legittimi, pur se la sua formulazione può far sorgere, così come è accaduto alla 10<sup>a</sup> Commissione in sede di espressione di parere, il timore che si tenda addirittura ad alterare la certezza del diritto. In realtà si tratta di confermare in modo chiaro il riparto di giurisdizione.

Ne consegue che anche il comma 2, nonostante la formulazione apparentemente grave che potrebbe far intendere la possibilità di interventi da parte della Corte costituzionale, in realtà ha una portata molto più innocua, perchè in sostanza i giudizi pendenti innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria si estinguono per il solo fatto che sono stati fondati di fronte ad un giudice che non è giudice naturale. La Corte costituzionale ha colpito a volte l'estinzione dei giudizi, ma quando si trattava di giudizi di fronte al giudice naturale poichè in quel caso venivano in gioco, come è stato richiamato a titolo di riflessione nel parere della 2<sup>a</sup> Commissione, l'articolo 25 della Costituzione e l'articolo 5 del codice di procedura civile. Nel nostro, invece, è chiaro che l'estinzione dei giudizi ha una portata puramente conseguenziale tendente a ribadire la competenza del giudice amministrativo.

In sede di revisione della cosiddetta «legge Prodi» bisognerà riassorbire talune di queste disposizioni particolari come quella sul sequestro conservativo. In relazione agli obiettivi che la suddetta legge intende raggiungere, i mezzi impiegati non devono essere distorsivi nè aggiranti delle prescrizioni costituzionali. In questo senso il disegno di legge al nostro esame merita di ricevere il nostro consenso, come ha ricevuto quello della Camera dei deputati.

BATTAGLIA, *ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato*. In effetti, l'intento di questo disegno di legge è quello di ribadire – come il Presidente ha già sottolineato – la competenza del giudice naturale, che non può essere altro che la competenza del giudice amministrativo rispetto a provvedimenti dell'autorità ministeriale di cessione di beni entrati in amministrazione straordinaria in base alla «legge Prodi». Quest'ultima si fonda sull'attuazione di un programma predisposto dal commissario ed approvato dal Comitato interministeriale per la programmazione industriale e prevede che la cessione dei beni debba avvenire, da una parte, considerando le ragioni dei creditori – come è naturale – e, dall'altra (ed è qui la specialità della legge rispetto alla procedura del fallimento ordinario), sulla base di altre considerazioni che la

legge indica con molta precisione: la salvaguardia dei livelli occupazionali, il risanamento economico dell'impresa, le linee di politica industriale in cui si calano questi atti concreti; cioè si tratta di una serie di interessi di carattere essenzialmente pubblicistico, che definiscono la specialità dell'amministrazione straordinaria prevista dalla «legge Prodi».

In questo senso, ripeto, si tratta di provvedimenti dell'autorità amministrativa che opera sulla base di una serie di considerazioni complesse di carattere essenzialmente pubblicistico rispetto a cui vi è un ricorso di fronte al giudice naturale, che è sempre stato il giudice amministrativo, nè potrebbe essere diversamente. Ovviamente, quando si tratta di diritti soggettivi che vengono lesi dall'attività del commissario vi è il ricorso di fronte al giudice ordinario; ma qui la normativa intende semplicemente ribadire la competenza del giudice amministrativo di fronte ad atti dell'autorità amministrativa ispirati ad interessi legittimi che hanno una valenza pubblicistica, di tutela dell'occupazione, della sicurezza del posto di lavoro, dello sviluppo dell'azienda, e via dicendo.

Questo disegno di legge, che - come ha già fatto notare il Presidente - è molto semplice nella sua struttura, fa capo ad un paio di casi particolarmente scabrosi che si sono verificati recentemente e che hanno comportato un intervento del giudice ordinario che ha cercato di invadere la sfera di competenza del giudice amministrativo e di appropriarsi, per così dire, con un vero e proprio sconfinamento a mio parere, di una valutazione di merito sull'atto dell'autorità amministrativa. In sostanza, si è avuto un ricorso di fronte al giudice del Tribunale civile di Roma, in cui il ricorrente ha assunto che, avendo offerto una certa cifra (esattamente 85 miliardi) per un complesso di cartiere messe in amministrazione straordinaria, per lo stato di crisi in cui si erano venute a trovare queste aziende, avrebbe avuto il diritto, per il solo fatto di avere offerto una cifra più alta, ad entrarne in possesso attraverso la cessione da parte dello Stato a lui che, ripeto, aveva offerto 85 miliardi. In realtà, l'autorità ministeriale ha ceduto questo complesso di cartiere non per questa cifra ma per

92 miliardi, soddisfacendo quindi assai più ampiamente le esigenze dei creditori.

Pertanto, sembra incredibile che, di fronte al fatto che l'autorità ministeriale vende questo complesso di beni per una cifra assai superiore a quella offerta, garantendo lo sviluppo dell'azienda, la sicurezza dell'occupazione, nel quadro di una linea di politica industriale che tende, soprattutto nel Mezzogiorno, a sviluppare occupazione e sicurezza di attività industriale, un privato ricorra al giudice e quest'ultimo si assuma la competenza a giudicare se l'offerta di questo signore è più valida di quella decisa dall'autorità ministeriale, che oltretutto nella fattispecie ha deciso in maniera inequivocabile, come i colleghi hanno potuto notare. Questo è molto pericoloso anche per il futuro. Infatti, se non si chiarisce definitivamente che, secondo i principi generali dell'ordinamento, si ricorre al giudice amministrativo rispetto a provvedimenti dell'autorità ministeriale riguardanti interessi legittimi, in futuro, per tutti i 220 casi che ancora abbiamo di aziende in amministrazione straordinaria, si potrebbe verificare l'inserimento di personaggi spregiudicati che effettivamente mettono in moto meccanismi dilatori, confondendo le situazioni e dando quindi luogo alla possibilità di manovre o di pressioni o di ricatti, qualche volta, che effettivamente creerebbero situazioni di grande difficoltà.

Da questo punto di vista, per motivi di carattere generale e per ribadire i principi generali dell'ordinamento, questo provvedimento tende a concludere la questione.

Sotto questo profilo, mi ha un po' stupito che vi sia stata tanta animazione, determinata probabilmente anche da informazioni in parte artificiose fatte circolare attraverso una lettera del ricorrente; sono rimasto alquanto sorpreso del fatto che il ricorrente, che deve tutelare interessi non proprio accettabili - per usare una espressione eufemistica - si rivolga direttamente agli onorevoli senatori per cercare di farsi tutelare le proprie ragioni, che sono veramente inesistenti.

In conclusione, il provvedimento tende a garantire criteri di trasparenza e di moralità nella gestione di queste situazioni. Pertanto, ne raccomando vivamente l'approvazione.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

ACQUARONE. Signor Presidente, l'onorevole Ministro ci ha fornito indicazioni di carattere pratico che consigliano l'approvazione del provvedimento in discussione. Vorrei invece ricondurre la questione nei suoi termini generali, come ha già fatto il presidente Elia. Ritengo che in questi termini il disegno di legge sia ineccepibile.

Vorrei ricordare a tutti che quando fu approvata la «legge Prodi», la questione suscitò molto interesse nella letteratura pubblicistica. Si è messa in chiaro la distinzione tra la procedura fallimentare, che mirava soltanto alla tutela degli interessi dei creditori, e la procedura di amministrazione straordinaria in cui, viceversa, come è riconosciuto da molte pronunce del Consiglio di Stato, tutte conformi, e dalla dottrina, e vi sono molti studi a riguardo, l'interesse prevalente non è quello dei creditori ma è quello del risanamento dell'impresa e della salvaguardia del livello occupazionale.

Come ha ricordato il Ministro, la normativa prevede il commissario straordinario e, stante la dichiarazione di amministrazione controllata, l'ammissione alla «legge Prodi» equivale in un certo senso all'amministrazione controllata e al blocco. Nel periodo del blocco il commissario straordinario è tenuto a presentare un programma che deve principalmente tendere al risanamento dell'azienda, alla salvaguardia dell'occupazione e anche alla tutela degli interessi dei creditori.

Questo provvedimento ha di mira l'interesse pubblico ed è comunque ad eminente carattere discrezionale nel senso che non è un atto dovuto ma è un atto che implica assunzione di responsabilità e di valutazioni libere, libere nel senso che si tratta di scelte al fine dell'interesse pubblico specifico che con la legge si vuole perseguire.

In adempimento al programma disposto dal commissario, approvato dal Comitato, ogni atto rilevante del commissario, organo della procedura, deve essere approvato dal Ministro, per cui il Ministro autorizza la vendita, la prosecuzione dell'attività, e via dicendo.

Le valutazioni del Ministro sono rivolte non alla generalità dei cittadini ma al commissario, rappresentando un'autorizzazione alla rimozione di un limite all'esercizio di un diritto preesistente, quindi di un diritto che avrebbe il commissario ma che è soggetto ad una decisione discrezionale dell'autorità ministeriale. Se così è, e così non può non essere perchè ci troviamo di fronte ad un provvedimento amministrativo discrezionale, i principi allora soccorrono con la loro stessa forza. Abbiamo sempre sostenuto che di fronte ad una attività dovuta della Pubblica amministrazione si hanno situazioni di diritto soggettivo; a fronte di un provvedimento discrezionale, si hanno situazioni di interesse legittimo. È questa una vecchia distinzione e non so se, anche in considerazione della futura evoluzione della situazione a livello comunitario, sarà ancora possibile mantenere questo riparto di giurisdizione che continuiamo a conservare soltanto noi insieme al Belgio.

L'attuale normativa affida la tutela dei diritti soggettivi al giudice ordinario. Mentre con legge ordinaria si può attribuire a tale giudice la cognizione dei diritti soggettivi in sede di giurisdizione esclusiva, non è possibile attribuirgli la cognizione di interessi legittimi; fintantochè affermiamo che l'esercizio del potere discrezionale, per il principio della separazione dei poteri giurisdizionali, è riservato al giudice amministrativo come giudice naturale per la cognizione degli interessi legittimi, che non scaturiscono dalla violazione di una posizione soggettiva direttamente tutelata bensì, nel caso di interessi occasionalmente protetti, dalla coincidenza dell'interesse del singolo con quello generale, è evidente il perchè il giudice naturale per la cognizione di interessi legittimi deve essere quello amministrativo; non in sede di giurisdizione esclusiva perchè qui si tratta soltanto della valutazione degli atti dell'autorità amministrativa. Sotto questo profilo appare pleonastico il riferimento ad atti o provvedimenti perchè il concetto di provvedimento è riservato all'esercizio di atti a carattere discrezionale e terminale di un procedimento amministrativo.

Il provvedimento al nostro esame conferma quindi la linea di tendenza sempre seguita. Va detto che tutte le volte che è stata messa in

dubbio la competenza del giudice amministrativo, ciò è stato fatto soltanto per allungare i tempi della procedura con l'indecoroso sistema del ricorso preventivo di giurisdizione che blocca l'intero *iter*. Ho sempre avuto paura dei colleghi professori che non conoscono le aule dei tribunali, come ad esempio il Chiovenda che ha redatto il regolamento di giurisdizione nella speranza di accelerare i tempi, mentre tutti coloro i quali svolgono la professione forense sanno che tale regolamento ottiene il risultato opposto. Al di là dell'episodio specifico che ha indotto il Governo a prendere l'iniziativa di presentare questo disegno di legge, i principi che lo animano sono esatti.

La riammissione nei termini conseguenti all'estinzione è un segno di particolare favore nei confronti del ricorrente davanti al giudice ordinario; quando parliamo di errore scusabile, che è l'unica via attraverso la quale si ha una riammissione dei termini, ci riferiamo ad un errore per contrasto di giurisprudenza. Ciò non è riferibile al caso di specie perchè il giudice amministrativo ha sempre dichiarato la propria competenza. Andiamo ad inventare una forma di errore scusabile di fronte a qualche estemporanea iniziativa dei difensori o dei giudici che oggi si chiamano monocratici. Salvatore Satta diceva che vanno usate le parole. A me pare che il disegno di legge al nostro esame sia doveroso. Se il caso di specie cui più volte ci siamo riferiti induce ad essere più veloci, questa è una giustificazione di fatto che però a me non interessa; a me premono i principi costituzionali e quelli generali del nostro ordinamento che non solo, con questo provvedimento, non subiscono alcun *vulnus*, ma trovano addirittura conferma.

MAFFIOLETTI. Le questioni che il disegno di legge in titolo pone sono molto complesse e sul loro fondamento ci siamo interrogati, soprattutto perchè la celerità con cui esso è stato presentato, deliberato dalla Camera dei deputati e giunto qui al Senato, rischia di farlo passare indenne da un'analisi seria. Questa mattina il senatore Acquarone ha presentato le problematiche inerenti al disegno di legge da un punto di vista particolare. Tuttavia non possiamo sfuggire ad un obbligo: se vi è una questione interpretativa, il Parlamento deve scioglierla.

Si tratta di attribuire al giudice amministrativo ciò che gli compete. Se invece si intende varcare un limite previsto e attribuire a tale giudice la giurisdizione laddove si tratta di diritti soggettivi e di atti compiuti nella sfera del diritto privato, allora siamo in un campo in cui non ci si riferisce a fattispecie astratte visto che si arriva fino all'intervento nel giudizio.

Non entro nel merito della controversia concreta che ha generato il disegno di legge, ma mi chiedo, in ciò appellandomi al Presidente della nostra Commissione, se il legislatore possa intervenire con legge laddove dovrebbe essere il magistrato a intervenire per regolare la questione utilizzando il regolamento di giurisdizione. Lei, signor Presidente, ci deve illuminare su questo punto. Quando la Corte costituzionale ha affermato in più occasioni che l'identificazione del giudice va attuata con norma astratta e generale per non violare il principio del giudice naturale predeterminedato per legge, ha posto un problema di costituzionalità che a mio parere si presenta nel caso al nostro esame e che è pregiudiziale. Sbaglieremmo quindi qualora procedessimo con eccessiva fretta.

Può darsi che vi siano argomenti di dottrina in grado di liquidare con poche battute queste mie osservazioni, ma appare comunque necessaria una verifica più ampia e confortante, cioè quella dell'Aula. Ritengo che non sia possibile decidere su un argomento così controverso in maniera frettolosa e nel chiuso di una Commissione. O noi approfondiamo la materia ed eventualmente depenniamo dal testo quelle norme che sono in contrasto con i principi generali dell'ordinamento oppure, qualora vi proponeste di procedere in modo sommario in questa sede, saremmo costretti a chiedere la rimessione del provvedimento all'Assemblea in modo da avere un conforto formale anzichè procedere, com'è avvenuto alla Camera dei deputati, all'approvazione del disegno di legge in sede deliberante, cosa che a noi sembrerebbe una forzatura. L'Aula non ci conforterebbe mai rispetto ai dubbi ove decidessimo di approvarla così com'è, ma almeno è una misura di normale prassi parlamentare per cui sarebbe inevitabile data la complessità delle questioni.

Credo che convenga seguire questa strada: svolgere una discussione in cui si possano confrontare dubbi, riserve e questioni di principio; approfondire la questione attraverso l'espressione dei vari pareri; poi semmai alla ripresa, decidere come e quando provvedere, se integralmente o parzialmente, al fine di definire un problema che in questa sede non può essere approfondito in maniera adeguata, a mio avviso, e che necessita di una più attenta riflessione. Credo che se la Commissione condividesse questa mia posizione, tutti noi saremmo più tranquilli perchè la questione sarebbe affrontata in una sede più adeguata alla complessità e delicatezza della materia.

MAZZOLA. Signor Presidente, inizialmente avevamo avuto la sensazione che fosse opportuno approfondire il contenuto di questo provvedimento. Tuttavia, le considerazioni svolte questa mattina dal relatore, presidente Elia, e le osservazioni del ministro Battaglia e del senatore Acquarone hanno chiarito sufficientemente che, al di là del fatto concreto che c'è a monte di questo provvedimento, si tratta di ricondurre ad una giurisdizione che è stata sempre giudicata quella naturale, cioè quella del giudice amministrativo, casi che, in qualche occasione i pretori hanno rivendicato con conseguenze di un certo genere; non si tratta di innovare ma di ribadire la competenza del giudice naturale per questo tipo di questioni che attengono alla sua giurisdizione.

Pertanto, in tale situazione, avendo, per quanto ci riguarda, superato i dubbi che avevamo perchè questi sono stati chiariti in maniera ampia ed incontrovertibile, pur rendendoci conto della difficoltà rilevata dal senatore Maffioletti, non vorremmo che questo provvedimento rimanesse ancora a lungo pendente nelle Aule del Parlamento. Infatti, se non ci trovassimo di fronte alla sospensione dei lavori per la pausa estiva, potremmo anche decidere di approfondire ulteriormente alcuni aspetti nei prossimi giorni, anche se per quanto mi riguarda, i chiarimenti - ripeto - sono stati sufficienti; comunque in questo modo si rischierebbe di rimandare l'approvazione del provvedimento alla ripresa dei lavori parlamentari.

Se invece si ritenesse opportuno affrontare

la materia in una sede più ampia, dovremmo in tal caso esaminare il disegno di legge in sede referente entro i prossimi due giorni, prima della pausa estiva.

Infatti, come è stato chiarito, si tratta di un provvedimento giusto perchè conferma la competenza del giudice naturale per questo tipo di provvedimenti, che dovrebbe comunque essere approvato con una certa urgenza in considerazione della situazione alla quale il Ministro ha fatto riferimento. Quindi, non mi sembrerebbe opportuno rinviarne la definizione.

TOSSI BRUTTI. Non credo si possa mettere in dubbio che questo provvedimento presenta delicati problemi di costituzionalità.

Per non essere fraintesa, vorrei premettere che non ho pregiudizi nei confronti della «legge Prodi»; sono infatti tra coloro che sono convinti che le procedure concorsuali così come sono regolate nel nostro ordinamento lasciano troppo spazio agli interessi privatistici e ne lasciano troppo poco agli interessi, che pure esistono, di natura pubblica rispetto all'economia del paese e alla tutela dei lavoratori.

Però non si può negare, detto questo (e lo dico soprattutto in riferimento a quanto dichiarato dal senatore Acquarone), che la stessa «legge Prodi», al di là di questo provvedimento, ha già sollevato una notevole mole di questioni di costituzionalità proprio in relazione al problema dei diritti dei creditori. Qui siamo di fronte ad un ulteriore passo poichè si vanno a toccare punti molto delicati del rapporto tra legislazione e - come diceva anche il relatore, presidente Elia, all'inizio - sistema del riparto delle giurisdizioni.

È ben vero che nell'amministrazione straordinaria tutti i provvedimenti autorizzativi dell'autorità di vigilanza e i provvedimenti emessi dal commissario straordinario soggetti ad autorizzazione sono impugnabili davanti al giudice amministrativo, senatore Acquarone. Ma detto questo, abbiamo detto tutto, e non mi sembra che questo sia il momento del presente disegno di legge, che opera un'estensione, al momento difficilmente valutabile, con l'unica definizione di un ambito costituito dal fatto che i provvedimenti debbano avere ad oggetto

i beni di proprietà delle imprese sottoposte ad amministrazione straordinaria, rispetto ai quali non è difficile ipotizzare l'esistenza anche di eventuali situazioni di diritto soggettivo.

Ad esempio, per quanto riguarda il comma 1 dell'articolo 1 del disegno di legge, mentre la prima parte non pone problemi, perchè prevede che sono di competenza del tribunale amministrativo regionale i ricorsi contro atti e provvedimenti di autorizzazione alla vendita di beni di proprietà delle imprese sottoposte ad amministrazione straordinaria (e qui addirittura la norma è inutile perchè certamente sono soggetti al ricorso innanzi al tribunale amministrativo regionale), la seconda parte di tale comma suscita perplessità in quanto estende la giurisdizione del giudice amministrativo a tutti gli atti o provvedimenti adottati nel corso della procedura di vendita (peraltro qui non si fa neanche esattamente riferimento al commissario straordinario, ma presumo che si intenda riferirsi agli atti del commissario straordinario), senza riprecisare che sono quegli atti che sono soggetti ad autorizzazione. Infatti, non è del tutto vero, ministro Battaglia, che il commissario straordinario opera solo con atti che vi sono soggetti, avendo anche un ambito di discrezionalità che non gli può essere sottratto, e mi riferisco, ad esempio, all'articolo 35 della legge fallimentare, per cui per tutti gli atti che abbiano un valore inferiore ai 200 milioni il commissario straordinario gode di ampia discrezionalità, sua propria, non soggetta ad autorizzazione da parte dell'autorità di vigilanza; per questo aspetto può senz'altro ipotizzarsi anche una possibile lesione di situazioni di diritto soggettivo. Infatti non si comprende perchè noi allora andiamo ad attribuire la competenza al giudice amministrativo in ogni caso, se non per fare implicitamente un discorso di giurisdizione esclusiva. Questo è il senso della norma. Se non fosse così, non vi sarebbe stato neanche bisogno di prevederla. Se, come dice il Ministro, non vengono alterati i criteri del nostro ordinamento per il riparto della giurisdizione, non c'è bisogno di prevedere alcuna nuova normativa, tanto meno quella al nostro esame che può apparire tutt'altro che interpretativa.

La questione che turba maggiormente sotto il profilo della conformità ai principi costituzionali

è senz'altro posta dal comma 2, laddove non solo si parla di estinzione di ufficio dei procedimenti pendenti innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria, ma anche di provvedimenti giudiziari relativi ai beni di cui al comma 1 *tout court*. Sappiamo, attraverso la lettera inviataci da questo signore che ci ha segnalato il caso e per il quale non nutro alcuna simpatia, che non si tratta di situazioni soggettive del creditore, per le quali non sorprende che il diritto di credito sia soggetto alla compressione specifica che viene definita nella cosiddetta «legge Prodi». Ciò in considerazione dello scopo primario di tale legge che è la tutela dei livelli occupazionali. Non è, invece, altrettanto pacifico che il diritto del terzo (non creditore) nei confronti della procedura debba patire questo tipo di limitazione in ogni caso.

Voglio fare un esempio banalissimo, partendo dall'ipotesi che questi provvedimenti giudiziari di cui al comma 2 del disegno di legge attengano a contestazioni del diritto di proprietà dei beni messi in vendita.

GUZZETTI. Non è questa la fattispecie. Ci si riferisce al provvedimento del Ministro che autorizza la vendita dei beni e al diritto dei terzi di salvaguardare i propri interessi in ordine, ad esempio, a stabili di loro proprietà ricadenti nella sfera di applicazione della cosiddetta «legge Prodi». Si tratta quindi di un diritto soggettivo che viene difeso innanzi al giudice ordinario.

TOSSI BRUTTI. Nei miei studi e nella mia professione sono stata abituata ad interpretare le norme sulla base del loro contenuto testuale e non delle intenzioni del legislatore. Queste possono anche essere buone, ma non servono per interpretare una norma. Da un'analisi testuale del comma 2 del disegno di legge si evince che tutte le eventuali controversie attinenti questi beni (quindi anche quelle, in ipotesi, relative alla proprietà) possono ricadere nell'ambito applicativo del medesimo comma 2; ritengo che avallando questa interpretazione, e quindi approvando il comma 2 del disegno di legge così com'è, faremmo un'opera di grandissima confusione. Ho ben presente l'intento del Governo nel momento in cui

propone questa normativa e posso anche dividerlo: si vuole evitare che si determinino delle appropriazioni indebite di giurisdizione da parte dell'autorità giudiziaria ordinaria. Tuttavia non possiamo rimediare a questa situazione, che pure può verificarsi, attraverso una norma che sconvolge il sistema del riparto della giurisdizione. Se si vuole risolvere il problema e nello stesso tempo riaffermare semplicemente la giurisdizione del giudice amministrativo in ordine a determinati provvedimenti autorizzativi e a provvedimenti successivamente adottati dal Commissario e soggetti ad autorizzazione, occorre dirlo con chiarezza ed eliminare tutti i punti di ambiguità che l'attuale testo del disegno di legge contiene.

Una normativa ambigua non risolverebbe neppure i problemi cui faceva riferimento in precedenza il Ministro. Il disegno di legge si presta infatti a manipolazioni interpretative che sicuramente perpetueranno il problema cui oggi si trova di fronte il Ministro dell'industria nella sua qualità di autorità di vigilanza.

Un secondo aspetto che non viene esplicitato nel disegno di legge, ma che appare evidente sulla base delle decisioni giurisprudenziali finora adottate, è quello dei provvedimenti cautelari. Già una volta si è intervenuti sulla questione dei sequestri conservativi ed allora il problema era più semplice perchè, nella speciale procedura in esame, il diritto dei creditori risulta compresso fino ad essere valutato sotto il profilo dell'interesse legittimo e non della situazione di diritto soggettivo. Qui siamo invece di fronte a sequestri giudiziari e a provvedimenti di urgenza e quindi la situazione è molto più complessa. Trovandoci di fronte ad atti proposti da terzi (da qualunque terzo) nei confronti dell'amministrazione straordinaria è assai più complicato ridurre quelle situazioni al solo profilo dell'interesse legittimo. In questo senso sono perfettamente d'accordo con quanto detto prima dal collega Maffioletti. C'è bisogno di una più approfondita valutazione e di una modifica di alcune parti del disegno di legge al fine di uscire da una situazione di ambiguità che è gravemente lesiva di criteri generali del nostro ordinamento, fortemente sospetta di incostituzionalità e, inoltre, non idonea a risolvere i problemi che il Ministro ha sottoposto alla nostra attenzione.

Mi rendo perfettamente conto che ciò comporterà un allungamento dei tempi, ma come legislatori abbiamo l'obbligo, soprattutto in questa Commissione, di non ignorare le questioni di costituzionalità poste dai disegni di legge che esaminiamo. Il dubbio è quindi che la sede deliberante non sia la più idonea per esaminare il disegno di legge in titolo, il quale comunque non è un provvedimento che possa essere adottato a scatola chiusa.

**GUIZZI.** Sono rimasto profondamente stupito dalla lettura del disegno di legge al nostro esame e soprattutto dal fatto che esso sia passato, anche con il voto favorevole del Gruppo socialista, al vaglio della Camera dei deputati. Ci troviamo di fronte ad un provvedimento che mentre precostituisce, in maniera anche abbastanza anomala e discutibile, un futuro giudice naturale all'articolo 1, opera in maniera diversa all'articolo 2. Sono professore di diritto all'Università di Roma e quindi reputo indispensabile dire, magari «fuori dai denti», certe verità. La mia vuole essere una riflessione di chi nel 1951 salì le scale dell'Università di Napoli e si onora di avere avuto grandi maestri di cui successivamente ha percorso indegnamente la via.

Nel momento in cui si precostituisce un giudice naturale non si può disattendere al disposto dell'articolo 5 del codice di procedura civile, dell'articolo 11 delle preleggi e della stessa Costituzione in tema, appunto, di giudice naturale. Pertanto, dopo l'ampia discussione che si è svolta, per quanto mi riguarda, dovrei esprimere voto contrario su questo disegno di legge così come è formulato.

**PRESIDENTE, relatore alla Commissione.** A questo punto, se nessun altro chiede di parlare, vorrei intervenire brevemente per chiarire al senatore Maffioletti quanto da me dichiarato inizialmente.

In un primo momento, come il Ministro sa, anch'io, pur non avendo avuto una reazione come quella del senatore Guizzi, ho avuto comunque una serie di dubbi sul disegno di legge così come è formulato, anche a seguito dei pareri contrari e delle perplessità espressi. Poi però, pur rimanendo il disagio di dover intervenire con un provvedimento legislativo

per ribadire il riparto di giurisdizione già fissato dalla Costituzione in materia di diritti soggettivi e di interessi legittimi, mi sono dovuto convincere della necessità di un intervento del legislatore. Infatti, il cattivo funzionamento dell'intero sistema comporta gravi ritardi non solo sul piano del procedimento normativo ma anche su quello dei procedimenti giurisdizionali. Pertanto, tale disfunzione del sistema mi ha indotto a superare le perplessità iniziali, perplessità derivanti proprio da problemi di costituzionalità, ai quali ritengo di essere sensibile anch'io. Tuttavia, ripeto, ho superato queste perplessità poichè non si tratta di togliere ma di confermare la competenza del giudice naturale perchè il giudice naturale degli interessi legittimi, nella nostra Costituzione, è il giudice amministrativo. Se si trattasse, come in apparenza può sembrare, di operare un trasferimento di giurisdizione, certamente avrei confermato i miei dubbi iniziali e, quindi, non solo non mi sarei assunto l'onere della relazione, ma avrei anche fatto rilevare la necessità di arrestare l'iter di un disegno di legge formulato in questi termini. Una lettura immediata non suggerisce che si tratta di un provvedimento che ribadisce il riparto di giurisdizione, provvedimento di cui, in un sistema ben ordinato, non ci sarebbe stato certo bisogno.

Infatti, inizialmente mi ero chiesto perchè dovevamo intervenire per dichiarare nuovamente quanto la Costituzione già chiaramente definisce in materia di tutela degli interessi legittimi. Purtroppo - lo ribadisco ancora - vi sono disfunzioni nel nostro ordinamento che hanno prodotto provvedimenti, certamente singolari in un sistema che funzioni bene, come il decreto-legge 4 settembre 1987, n. 376, in base al quale si escludeva la possibilità di sequestri conservativi in materia di attuazione della «legge Prodi».

Anche in questo caso si interviene legislativamente per ovviare ad una disfunzione del sistema. Tale intervento non costituisce un'infrangimento di principi perchè - lo ripeto - si tratta di ridare pieno vigore al criterio del riparto di giurisdizione.

A mio avviso, vi è quindi una perfetta rispondenza al decreto-legge precedente che impediva il provvedimento conservativo. Per

quale motivo non si potrebbe ugualmente fare un decreto che limitasse il sequestro giudiziario? Perchè ciò significherebbe riconoscere la competenza del giudice ordinario. Invece si vuole ribadire in senso negativo proprio questo: il giudice naturale non è il giudice ordinario, ed è stato un intervento improprio quello che ha portato all'appropriazione di questi giudizi.

Ora, mi rendo conto delle preoccupazioni che sono state espresse, in particolare mi riferisco a quelle manifestate dalla senatrice Tossi Brutti, ma i dubbi che sorgono possono essere superati sulla base di una interpretazione di carattere sistematico; cioè qui si ribadisce un raccordo tra poteri discrezionali dell'autorità amministrativa e degradazione delle situazioni giuridiche soggettive a interessi legittimi.

Tale impostazione non contraddice le sentenze della Corte di cassazione in cui, anche in sede di regolamento di giurisdizione, si afferma che non vi è contraddizione tra taluni procedimenti amministrativi e interventi dell'autorità amministrativa perchè vi possono essere diritti soggettivi anche in presenza di interventi dell'autorità amministrativa. Ma quali interventi? Come nel procedimento elettorale, questi interventi sono atti dovuti, che non presentano margini di discrezionalità, che invece hanno questi interventi del Ministro dell'industria, del CIPI, e via dicendo.

Quindi, sarebbe grave che il comma 2 facesse cadere i giudizi pendenti di fronte al giudice naturale; invece fa cadere quelli pendenti di fronte al giudice che non è quello naturale ma il giudice che si è appropriato di questi giudizi, ostacolando la normale attuazione della «legge Prodi».

Quindi, ribadisco che sono partito anch'io da una posizione di forte perplessità; se avessi dovuto scrivere io questa legge, probabilmente l'avrei fatto in modo parzialmente diverso. Tuttavia, mi rendo conto delle difficoltà esistenti. Infatti, si trattava di ribadire un principio costituzionale in relazione ad una prassi giurisdizionale. Non si poteva fare un'interpretazione autentica come si sarebbe fatto per una norma di una qualsiasi legge ordinaria. Pertanto, la formulazione che può apparire innovativa, in realtà è di conferma non solo sostanziale

ma anche globale della giurisprudenza precedente.

Ho superato quindi i miei dubbi non per una ragione di mera convenienza. Si capisce che vi è la volontà di dare attuazione a questa normativa e di fare in modo che non sia in balia di ogni manovra paralizzante. Ma, oltre a questo, vi è soprattutto l'intento di far sì che per anni, tanti quanti si dovrebbero aspettare per intervenire con il regolamento di giurisdizione, non ci sia questa situazione di incertezza. Quindi, contrariamente a quanto sostenuto nel parere della Commissione industria, non è un contributo che contrasta con la certezza del diritto, ma è un tentativo di contributo, sia pure in forme e in tempi che avrei desiderato diversi, perchè in un ordinamento ben funzionante non ce ne dovrebbe essere bisogno, alla certezza del diritto.

D'altra parte, ciò non toglie che si possano avere gli stessi dubbi interpretativi che ho avuto io inizialmente; comunque, spero che vi sia poi la possibilità per alcuni dei colleghi di ripercorrere lo stesso cammino da me percorso, passando dalla perplessità e dal dubbio ad un'espressione di consenso che vada al di là della questione di sostanza e di convenienza, che pure non è trascurabile.

TARAMELLI. Per evitare di continuare un dibattito che ancora non ci ha fatto superare i nostri dubbi, proponiamo, ai sensi dell'articolo 35, comma 2, del Regolamento, la rimessione del disegno di legge all'Assemblea e quindi il passaggio in sede referente. Non riteniamo che il disegno di legge possa essere approvato in Commissione nel suo attuale testo anche perchè in questi giorni è stato sollevato un polverone intorno agli aspetti controversi che abbiamo in precedenza sottolineato. L'Aula appare quindi la sede più appropriata per approvare il disegno di legge in titolo.

BATTAGLIA, *ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato*. Chiedo scusa alla Commissione se intervengo malgrado la richiesta di prosecuzione dell'esame del disegno di legge in sede referente testè avanzata dal Gruppo comunista, ma vorrei chiedere ai rappresentanti del medesimo in questa Commissione di operare una riflessione. Vorrei

svolgere una considerazione di fatto ed una di diritto. Certamente il disegno di legge al nostro esame ha avuto tempi rapidi resi necessari dalla gravità della situazione, determinati cioè da un'urgenza che il Governo ha sottolineato in relazione all'ipotesi della predisposizione di un decreto-legge sulla materia. Un decreto-legge di interpretazione autentica effettivamente stona con i principi generali dell'ordinamento e quindi io stesso ho preferito rinunciarvi affidandomi al Parlamento e ai tempi che esso può, quando vuole, porre in essere.

Dal punto di vista sostanziale, il provvedimento fa seguito a due casi concreti verificatisi recentemente che hanno entrambi determinato una situazione molto delicata e grave. Tuttavia il disegno di legge fa riferimento anche ai numerosi altri casi analoghi che si potranno verificare d'ora in poi, in particolare in una situazione di incertezza da parte del Senato nei confronti di un provvedimento tendente a chiarire la questione. Ho di fronte a me circa 200 casi di vendita di beni di proprietà di imprese sottoposte ad amministrazione controllata ed in particolare un decreto che autorizza la spesa per un complesso nelle Marche, che già da solo rappresenta una decisione molto difficile da prendere pur sapendo che si tratta di un'esigenza seria ed obiettiva non in contrasto con altri interessi. Per tutti questi casi - ripeto - un'incertezza nell'orientamento del Senato sulla materia alimenterrebbe certamente giudizi dilatori, in corrispondenza ad interessi ben precisi, attraverso il ricorso al giudice civile.

Il Ministero dell'industria si troverebbe in gravi difficoltà per quanto riguarda i beni delle società delle imprese sottoposte ad amministrazione controllata. Si creerebbe una situazione che non saremmo più in grado di controllare, dando spazio a manovre ed interessi che so benissimo che il Gruppo comunista non condivide.

Dal punto di vista del diritto, rilevo che la senatrice Tossi Brutti ha sostenuto che la prima parte del comma 1 dell'articolo 1 è superflua. In realtà non lo è, altrimenti non l'avremmo scritta. Essa comunque non presenta problemi, nel senso che ribadisce la normale ripartizione di competenze tra giudi-

ce amministrativo e giudice ordinario, in riferimento a provvedimenti adottati dall'autorità politico-amministrativa che tutela interessi legittimi secondo i criteri definiti dalla cosiddetta «legge Prodi». Qualche difficoltà invece comporta la seconda parte del comma 1, quella che si riferisce ai ricorsi contro atti o provvedimenti adottati nel corso della procedura di vendita di cui alla prima parte. Vorrei chiarire che non si tratta di atti o provvedimenti del commissario, bensì dell'autorità di Governo nel corso della procedura di vendita.

TOSSI BRUTTI. Perché ciò non è stato specificato nel testo?

BATTAGLIA, *ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato*. Se lo avessimo fatto sarebbe stato tutto più chiaro, ma comunque non vi può essere un'interpretazione diversa perché si tratta di atti o provvedimenti dell'autorità politico-amministrativa che procede alla vendita. Capisco che vi possa essere un simile dubbio, ma questo può essere chiarito in mille modi; attraverso un ordine del giorno, attraverso le dichiarazioni del Ministro e del Presidente della Commissione, attraverso una revisione, peraltro in corso, della cosiddetta «legge Prodi». Il riparto delle competenze è sicuramente quello fissato dai principi generali dell'ordinamento. Se per un dubbio di questo genere dovessimo bloccare l'iter del disegno di legge, il cui testo è invece complessivamente chiaro, ci metteremmo in una situazione di grande difficoltà.

Per quanto mi riguarda, ho chiesto l'applicazione del regolamento di giurisdizione, ho chiesto al Presidente della Cassazione di considerare il caso particolare, ma mi è stato risposto che non è possibile operare attraverso il conflitto di attribuzioni da sottoporre al giudizio della Corte costituzionale. Non possiamo nemmeno operare attraverso un decreto-legge per i motivi di opportunità che ho in precedenza esposto. Ed allora l'unica strada è quella di un disegno di legge che chiarisca il riparto delle competenze tra giudice civile e giudice amministrativo. Non dimentichiamo che, non approvando questo disegno di legge, metteremmo le aziende implicate in una situazione di grande crisi perché si tratta di

aziende che da tempo non operano investimenti in vista dell'acquisizione dei beni di cui alla normativa al nostro esame. Rischiamo quindi di perpetuare una situazione di crisi che già ha avuto ripercussioni dal punto di vista occupazionale e di creare uno sconvolgimento del tessuto economico e sociale di ampie zone del paese soltanto per un dubbio interpretativo che non ha ragion d'essere nel momento in cui vi sono dichiarazioni formali da parte del Ministro che possono anche essere specificate attraverso altri strumenti parlamentari. Non approvando il disegno di legge si potrebbe addirittura realizzare una ipotesi in base alla quale un ricorrente rinunzia al giudizio davanti all'autorità civile per poi pretendere un corrispettivo per tale rinunzia.

A questo punto, capisco che se potessimo rinviare il disegno di legge alla Camera dei deputati potremmo domani stesso aggiungere una semplice norma che ci chiarirebbe ogni dubbio; ma se non approviamo nella seduta di oggi il provvedimento si creerà una situazione gravissima.

Pertanto chiedo di riconsiderare la proposta di un eventuale ricorso all'approvazione di un ordine del giorno.

MAFFIOLETTI. Forse sarebbe opportuno rimettere il provvedimento all'Aula. Signor Ministro, lei mi dà ragione quando afferma che poniamo il dito su un problema realmente esistente, che non si può correggere soltanto per ragioni di tempo.

BATTAGLIA, *ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato*. È un dubbio che può scaturire.

MAFFIOLETTI. Ma per risolvere un dubbio del genere ci vorrebbe altro che un ordine del giorno! Se questo è un punto nodale del provvedimento lei non ci può chiedere di chiudere gli occhi davanti ad una così rilevante carenza normativa che fa sorgere grossi problemi interpretativi. Se volete rispettare i tempi che vi siete prefissi e accelerare l'iter del disegno di legge, assumetene la responsabilità davanti all'Aula del Senato.

GUIZZI. Ci troviamo di fronte ad un disegno di legge di iniziativa governativa (atto Senato

1<sup>a</sup> COMMISSIONE

13° RESOCONTO STEN. (3 agosto 1988)

n. 1211) che non pone il problema, la mannaia dei 60 giorni come quelli di conversione dei decreti-legge.

Signor Ministro, quando insegnavo all'università e in Parlamento si discuteva su qualche legge relativa all'ordinamento universitario, vivendo fuori da un certo contesto pensavo che l'ordine del giorno approvato dalla Camera dei deputati o dal Senato costituisse un documento molto impegnativo. Ora trovo addirittura singolare che, nel momento in cui una Commissione parlamentare è riunita in sede deliberante e può approvare un emendamento chiarificatore o rinviare il provvedimento in Aula, il Ministro ci proponga di approvare un ordine del giorno, perchè altrimenti il disegno di legge dovrebbe tornare alla Camera prima di diventare finalmente legge.

Peraltro, di fronte ad un ordine del giorno o a una dichiarazione congiunta del Presidente della Commissione affari costituzionali del Senato (autorevolissima, per la storia intellettuale e la preparazione giuridica del presidente Elia: non faccio vani elogi, è ben noto che egli è stato Presidente della Corte costituzionale) e del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, la Corte costituzionale naturalmente troverà ulteriore motivo di convincimento per esprimere la sua censura.

Allora mi domando: perchè in un Parlamento libero - in quanto di un Parlamento libero si tratta - nel quale esiste una dialettica non solo tra maggioranza ed opposizione, ma anche all'interno della stessa maggioranza, non si possono adottare le misure che si reputano opportune? Prima di venire qui - lo confermo - mi sono recato al Gruppo parlamentare a cui appartengo per esprimere il mio disagio nel difendere un disegno di legge di questo tipo e ho avuto l'indicazione di parlare come ho fatto, sia pure in maniera schematica. Perchè

non dobbiamo, qui in Commissione o in Aula, emendare il disegno di legge e renderlo più chiaro per una futura interpretazione più tranquilla? Laddove si configurano interessi legittimi indubbiamente è l'attività del Governo, del Ministro e non l'attività eventuale del commissario che si può interpretare in quanto quest'ultimo resta comunque una parte privata.

Ritengo pertanto che sia necessario emendare il disegno di legge e che sarebbe opportuno proseguire il suo esame in Aula.

**PRESIDENTE, relatore alla Commissione.** A me hanno insegnato che tra le fonti interpretative ci sono i lavori preparatori del Parlamento relativi agli atti parlamentari.

**GUIZZI.** Sappiamo benissimo che anche il titolo di una legge dovrebbe indicare il limite della normativa e che poi variamo le leggi *omnibus*; sappiamo pure che esiste una Costituzione materiale al di là di quella formale.

**PRESIDENTE, relatore alla Commissione.** Comunico che, a norma dell'articolo 35, secondo comma, del Regolamento, i senatori Franchi, Maffioletti, Taramelli, Tedesco Tatò, Tossi Brutti, Vetere, Guizzi e Santini hanno presentato la richiesta che il disegno di legge sia rimesso all'esame dell'Assemblea.

Avverto che, conseguentemente, l'esame del disegno di legge proseguirà in sede referente.

*I lavori terminano alle ore 11,30.*

**SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI**

*Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale  
e dei resoconti stenografici*

**DOTT. ETTORRE LAURENZANO**