

COMMISSIONE I

**AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO  
E INTERNI**

13.

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 14 LUGLIO 1988**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE SILVANO LABRIOLA**

**INDICE**

---

	PAG.
<b>Disegno di legge (Discussione e approvazione):</b>	
Norme sull'amministrazione straordinaria (2888) .....	3
Labriola Silvano, <i>Presidente, Relatore f.f.</i> .....	3, 6, 7, 8
Barbieri Silvia .....	6
Battaglia Adolfo, <i>Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato</i> .....	4
Ciaffi Adriano .....	7
Gei Giovanni .....	6
Tassi Carlo .....	6, 7
<b>Votazione segreta:</b>	
Labriola Silvano, <i>Presidente</i> .....	8

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 16,30.**

FLORA CALVANESE, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

**Discussione del disegno di legge: Norme sull'amministrazione straordinaria (2888).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Norme sull'amministrazione straordinaria ».

Comunico che la II Commissione giustizia ha deliberato, in data odierna, di esprimere il seguente parere:

« La II Commissione giustizia,

ritenuto che il disegno di legge n. 2888 vuole attribuire *ex lege* la competenza ai TAR anche per i giudizi pendenti davanti all'Autorità giudiziaria ordinaria, in violazione dei principi fondamentali del nostro ordinamento e della Costituzione;

rilevato che, pur dovendosi ritenere necessaria la riforma della cosiddetta "legge Prodi" appare opportuno che l'intervento riformatore debba riguardare tutta la legge, e non solo l'aspetto relativo alla competenza per i giudizi promossi con ricorsi contro atti e provvedimenti di autorizzazione alla vendita dei beni di proprietà delle imprese sottoposte ad amministrazione straordinaria,

esprime parere contrario ».

Comunico inoltre che la X Commissione attività produttive ha deliberato, in data 13 luglio 1988, di esprimere parere favorevole sul disegno di legge.

Poiché l'onorevole Binetti è assente, lo sostituirò nella qualità di relatore sul provvedimento.

Si tratta di un disegno di legge presentato alla Camera dei deputati il 16 giugno scorso; il fatto che sia oggi all'ordine del giorno della nostra Commissione è indicativo dell'urgenza che il Governo attribuisce al provvedimento medesimo, che contempla alcune norme relative alla competenza in materia di vendita dei beni di proprietà delle imprese sottoposte ad amministrazione straordinaria ai sensi del decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 26, convertito con modificazioni dalla legge 3 aprile 1979, n. 95.

L'articolo 1, al comma 1, stabilisce che sono di competenza dei tribunali amministrativi regionali i ricorsi contro atti e provvedimenti di autorizzazione alla vendita dei beni di proprietà delle imprese in questione, come i ricorsi contro atti o provvedimenti adottati nel corso della suddetta procedura di vendita.

Al comma 2 dell'articolo 1 si precisa che i giudizi pendenti innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria aventi ad oggetto la vendita dei beni di cui al comma 1 sono estinti d'ufficio e cessano di produrre effetti i provvedimenti giudiziari relativi ai suddetti beni, con salvezza delle sentenze di merito pronunciate nel corso del processo.

Questa distinzione pone un problema di lettura corretta del provvedimento: vale a dire che sono caducate le decisioni giurisdizionali di qualsiasi natura fuorché quelle di merito.

Sempre nell'articolo 1; si stabilisce che per i giudizi in questione il termine per proporre eventuale ricorso al tribunale amministrativo regionale, ai sensi della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, decorre dalla data di entrata in vigore del provvedimento medesimo. In sostanza, nello spostare la competenza dal giudice ordinario a quello amministrativo ci si preoccupa di attivare il diritto di azione del soggetto (la parte continua ad avere facoltà di azione ed il termine decorre dall'entrata in vigore del provvedimento).

Viene previsto, infine, che il tribunale amministrativo regionale provveda anche alle spese del giudizio estinto. Su questo punto il Governo ci fornirà spiegazioni sul fatto se tale norma implichi o meno una competenza aggiuntiva.

L'articolo 2 altro non è che la norma di stile con la quale si prevede l'immediata entrata in vigore della legge.

Ad avviso del relatore si tratta di un disegno di legge opportuno sotto il profilo politico-legislativo. Del resto, ciò rientra nell'ottica con la quale il legislatore del 1979 ha inquadrato la concezione giuridica dell'impresa produttrice di beni o servizi privilegiando l'elemento pubblicistico rispetto a quello privatistico. Ossia continua a farsi strada, nel nostro ordinamento, la concezione secondo la quale l'impresa rappresenta sé il *quid* al quale fanno riferimento diritti di proprietà e quant'altro rientri nel diritto privato, ma anche il polo di interessi collettivi e generali che il legislatore finisce per privilegiare rispetto a quelli privati.

Il disegno di legge oggi al nostro esame è il riflesso di tale concezione, perché spostare la competenza in questione dal giudice ordinario a quello amministrativo significa prevalenza di interesse per l'elemento occupazionale e di produttività in termini industriali e territoriali rispetto all'elemento privatistico che all'impresa fa capo.

Da questo punto di vista, non posso non raccomandare alla Commissione di esprimersi favorevolmente su un provve-

dimento che si pone coerentemente sulla scia politica scaturita dai recenti voti di fiducia che Camera e Senato hanno espresso sul Governo in carica soprattutto in merito ai problemi dell'occupazione e del lavoro.

Quanto alla motivazione contenuta nel parere espresso dalla II Commissione giustizia, che non possiamo che rispettare, desidero avvertire gli onorevoli colleghi che essa nulla toglie all'argomento su cui si fonda l'invito, da me rivolto in qualità di relatore a questa Commissione, a votare a favore del testo in discussione.

La prima questione da dirimere è di mera opportunità di politica legislativa: se cioè anche i giudizi in corso debbano subire lo spostamento di giurisdizione.

Francamente, non vedo la ragione per cui, se innoviamo trasferendo la competenza al giudice amministrativo, i giudizi in corso non debbano seguire la nuova disciplina processuale. Ritengo anzi che debbano servire essi stessi da stimolo e da incentivo a tale spostamento di competenza.

La seconda questione è di pura sistematica legislativa.

In sostanza, la Commissione giustizia rimprovera al Governo di aver operato un intervento parziale e non una riforma generale della legge Prodi.

Si tratta, più che altro, di un'osservazione, che comunque concerne non già il provvedimento in esame, ma l'indirizzo di politica legislativa del Governo. Pertanto, se pure fosse fondata, nulla essa toglierebbe alla posizione del Governo.

ADOLFO BATTAGLIA, *Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato*. Il presidente ha già ampiamente motivato il senso di questo disegno di legge ed il modo in cui esso si inserisce coerentemente nel sistema delle procedure di amministrazione straordinaria previsto nella legge Prodi.

Desidero, per parte mia, aggiungere una serie di considerazioni, che in parte risultano già espresse nella relazione scritta che accompagna il testo del prov-

vedimento in esame, della quale ho personalmente curato la redazione.

Recentemente, si è verificata una situazione che può essere definita anomala. Si sono verificati, cioè, casi di privati i quali hanno fatto ricorso, invece che alla giustizia amministrativa competente, all'autorità giudiziaria ordinaria, con l'intento di sovrapporre esigenze individuali e meramente private alle esigenze collettive che l'autorità di vigilanza ministeriale è chiamata a tutelare.

Ora, la procedura di amministrazione straordinaria prevista dalla legge Prodi — che costituisce il sistema su cui basarsi — ha, di fatto, sostituito la procedura fallimentare ordinaria, diretta esclusivamente alla tutela degli interessi dei creditori.

Quando, in base alla legge Prodi, si nomina un commissario, non si pone in atto un fallimento dell'azienda, ma si dà luogo ad una procedura straordinaria che si sostituisce a quella fallimentare — diretta a tutelare esigenze esclusivamente individuali — e tiene conto delle dimensioni delle aziende in crisi, nonché dell'importanza che esse hanno nel tessuto economico e sociale di cui sono parte. Dunque, tale nuova procedura prende in considerazione, accanto alle esigenze private, quelle pubbliche del risanamento delle aziende in crisi e della salvaguardia dell'occupazione, in coerenza con la politica industriale perseguita dagli organi dello Stato.

La procedura di amministrazione straordinaria viene equiparata alla liquidazione coatta amministrativa in base ad un'esplicita norma di legge e, quindi, con tutte le conseguenze di radicamento della competenza nella giustizia amministrativa.

Anche la cessione dei singoli beni oggetto di amministrazione straordinaria (in sostanza, delle aziende in crisi) è volta, da una parte, a tutelare gli interessi privati dei creditori e, dall'altra, a salvaguardare i livelli di occupazione, nonché a promuovere il risanamento economico delle aziende stesse, in una ottica di politica economica generale.

Insomma, occorre valutare la rispondenza della cessione dei beni alla molteplicità degli interessi coinvolti nella procedura di amministrazione straordinaria, tutelando, insieme con gli interessi dei creditori, le esigenze dei lavoratori, quelle di carattere produttivo e quelle di carattere industriale.

Il rispetto di tali prescrizioni di legge presuppone una valutazione, da parte della pubblica amministrazione, dei piani produttivi che accompagnano l'offerta di acquisto.

Si deve compiere non una semplice ricognizione, bensì una attenta valutazione e della cifra offerta e dell'idoneità dei piani produttivi predisposti dai privati per soddisfare le esigenze pubblicistiche poc'anzi richiamate: capacità imprenditoriale, risanamento delle aziende, tutela dell'occupazione (una esplicita norma della legge Prodi prevede, infatti, la salvaguardia dell'occupazione per almeno due anni).

Sulla base di queste considerazioni di ordine generale — e facendo capo ad un sistema che è stato l'unico in vigore, esclusi due recentissimi casi — la soluzione più coerente è quella che vede incardinate nella competenza dell'autorità giudiziaria amministrativa tutte le impugnazioni degli atti amministrativi adottati nel corso dell'applicazione della legge Prodi, tenuto conto del fatto che, sia in dottrina sia in giurisprudenza, si ritiene all'unanimità che la liquidazione coatta amministrativa, cui la procedura di amministrazione straordinaria viene equiparata, « ... si svolge ad opera dell'autorità amministrativa ed è un procedimento di carattere amministrativo ».

Tale essendo la situazione, il Governo ha ritenuto di presentare questo disegno di legge, per porre fine ad uno stato di cose del tutto anomalo rispetto alla prassi che è stata seguita per anni.

Il provvedimento in discussione, oltre a rispondere a quei criteri di organicità che presiedono a tutte le procedure amministrative, appare coerente — come lo stesso presidente Labriola ha rilevato — con la legge n. 452 del 1987, che vieta la

possibilità di autorizzare i sequestri conservativi nell'ambito delle procedure di amministrazione straordinaria.

Il Governo avrebbe potuto fare ricorso alla decretazione d'urgenza per porre termine ad una condizione di straordinaria gravità.

Ha preferito non emanare un decreto, sia considerando che la cosa poteva sembrare un po' strana, sia confidando nella capacità del Parlamento di risolvere, con un proprio intervento legislativo, una situazione particolarmente complicata, che bisogna tuttavia inquadrare nel sistema delineato dalla legge Prodi e nell'ambito delle esperienze già fatte in materia (a parte uno o due casi, che mi sembrano particolarmente incomprensibili).

È in base a queste considerazioni, onorevoli colleghi, che sollecito l'approvazione del disegno di legge in esame.

**PRESIDENTE.** Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

**CARLO TASSI.** Signor presidente, onorevole ministro, diceva qualcuno che le guerre sono cose troppo serie per farle fare ai militari: dopo aver ascoltato un intervento così chiaro e deciso vorrei dire che anche le norme di legge sono cose troppo serie per farle fare agli avvocati.

Mi nascono molti dubbi, di fronte alla baldanzosa sicurezza con cui il ministro ha scelto di ricorrere alla giustizia amministrativa per sanare una situazione come quella di cui ci stiamo occupando.

In caso di aziende in crisi (in cui vi sono anche diritti soggettivi da tutelare), di imprese soggette a fallimento — qualcuna anche a liquidazione coatta amministrativa, sebbene si tratti di una piccola minoranza — la parte fallimentare è di competenza della magistratura ordinaria; quella cautelare (sequestri conservativi, eccetera) è e resta di competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria, perché non è previsto che il tribunale amministrativo adotti provvedimenti cautelari.

Non so che cosa accadrà, quando avremo affidato compiti così delicati ed importanti ai tribunali amministrativi, che versano in condizioni miserande, per

quanto riguarda il personale, gli uffici, e persino gli archivi, dato che non si sa più dove conservare le pratiche. In Emilia Romagna, ad esempio, esistono solo due tribunali amministrativi (anzi, uno, con sede distaccata a Parma); del resto, a suo tempo, non fu recepita nella riforma in materia la mia tesi per cui tali tribunali dovrebbero avere competenza circondariale, in modo da diffondersi meglio sul territorio.

Vi sono provvedimenti per i quali viene presentato ricorso oggi, ma la decisione relativa, per giunta nemmeno definitiva, giungerà solo tra qualche anno. Non posso quindi che essere perplesso sul previsto aumento di competenza per questi tribunali, e dubito che il provvedimento di legge possa portare ad un miglioramento della situazione.

**SILVIA BARBIERI.** Comprendiamo lo spirito del disegno di legge al nostro esame, e non siamo sfavorevoli ad orientarci su una suddivisione della competenza, anche tenendo conto che si tratta di tutelare interessi di carattere generale, riguardanti l'occupazione e gli interessi stessi dei creditori.

Manifestiamo tuttavia la nostra contrarietà (e perciò non possiamo esprimerci favorevolmente, ma ci asterremo dal voto sull'articolo 1) sulla parte del provvedimento concernente i giudizi pendenti innanzi alla magistratura ordinaria, in cui si prevede la possibilità, per coloro che hanno attivato tali giudizi, di recuperare il ricorso presso i tribunali amministrativi. Non ci sembra infatti che si debba favorire, con norme di legge, un intervento che incida nel corso di un giudizio pendente presso la magistratura ordinaria, e che sarebbe lesivo del giusto diritto di quest'ultima a portare a termine il giudizio medesimo.

**GIOVANNI GEI.** Condivido pienamente l'impostazione del disegno di legge, che viene a specificare le competenze circa la materia trattata, ed intende avviare alla situazione abbastanza grave che si verifica quando i ricorsi presentati alla magistratura ordinaria vengono utilizzati a

fini privati, ostacolando le aziende sotto il profilo dell'assetto e della salvaguardia industriale. Sono d'accordo anche sul comma 2 dell'articolo 1, in quanto già si registrano situazioni che stanno creando gravi pregiudizi ai lavoratori.

**PRESIDENTE.** Poiché nessun altro chiede di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

Passiamo all'esame degli articoli.

Do lettura del primo articolo:

#### ART. 1.

1. Sono di competenza dei tribunali amministrativi regionali i ricorsi contro atti e provvedimenti di autorizzazione alla vendita dei beni di proprietà delle imprese sottoposte ad amministrazione straordinaria ai sensi del decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 26, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 aprile 1979, n. 95, nonché i ricorsi contro atti o provvedimenti adottati nel corso della suddetta procedura di vendita.

2. I giudizi pendenti innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria aventi ad oggetto la vendita dei beni di cui al comma 1 sono estinti d'ufficio e cessano di produrre effetti i provvedimenti giudiziari relativi ai suddetti beni, con salvezza delle sentenze di merito pronunciate nel corso del processo.

3. Per i giudizi di cui ai commi 1 e 2 il termine per proporre eventuale ricorso al tribunale amministrativo regionale, ai sensi della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, decorre dalla data di entrata in vigore della presente legge.

4. Il tribunale amministrativo regionale provvede anche sulle spese del giudizio estinto.

**CARLO TASSI.** Se questa, delineata dall'articolo 1, è la strada che dobbiamo seguire, seguiamola pure! Però faccio osservare — e richiamo in particolare l'attenzione del presidente della I Commissione affari costituzionali — che lo Stato, a questo punto, cambia le regole del

gioco mentre questo è in corso secondo le regole fino ad oggi ritenute valide.

Inoltre, rilevo che al comma 2 dell'articolo si dice che i giudizi pendenti innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria sono estinti « d'ufficio »...

**PRESIDENTE.** Ciò significa che si esclude l'istanza di parte.

**CARLO TASSI.** Al comma 3, poi, si parla di eventuale ricorso, per i medesimi giudizi, da proporre al tribunale amministrativo regionale; ora, io ritengo che d'ufficio i giudizi dovrebbero essere trasferiti innanzi al tribunale amministrativo competente, il quale poi avverte gli interessati della data dell'udienza successiva.

**PRESIDENTE.** No, perché cambia la natura del *petitum* ed anche la *causa petendi*; si controverte di un profilo diverso: muta la natura del rimedio giurisdizionale, e muta il rapporto tra le posizioni tutelate ed i poteri del giudice.

Il giudice amministrativo non potrebbe conoscere di un ricorso presentato a quello ordinario; è quindi evidente che la parte che voglia esercitare il suo diritto deve ripresentare il ricorso al tribunale amministrativo regionale.

**CARLO TASSI.** Ma ciò non è incostituzionale?

**PRESIDENTE.** No; lo sarebbe il non rimettere in termini le parti per quanto riguarda il processo amministrativo. Sarebbe fuori dei principi dell'ordinamento sostituire un giudice con un altro, mantenendo sia il *petitum* sia la *causa petendi*, perché nel ricorso delle parti sono definiti entrambi; quindi, cambiando i poteri del giudice non può che cambiare il ricorso.

**ADRIANO CIAFFI.** Casomai, bisognerebbe introdurre la salvaguardia dei due gradi. Voglio dire che un conto è che la sentenza a me favorevole in sede di processo davanti alla magistratura ordinaria

abbia la valenza di primo grado, un altro conto è che la sentenza favorevole di primo grado sia considerata meramente una prova. Comunque il discorso è chiarito con la salvezza delle sentenze di merito.

**PRESIDENTE.** Il comma 2 dell'articolo 1 è molto chiaro e non può dar adito a dubbi. Una volta che i giudizi pendenti innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria aventi ad oggetto la vendita dei beni di cui al comma 1 sono estinti d'ufficio e cessano di produrre effetti i provvedimenti giudiziari relativi ai suddetti beni, con salvezza delle sentenze di merito pronunciate nel corso del processo, con il ricorso ai tribunali amministrativi si apre un altro ciclo giurisdizionale, che ha un suo sviluppo, in base alla legge generale che regola la giustizia amministrativa. Pertanto, non vi è un giudizio speciale che si instaura davanti ai TAR.

Pongo in votazione l'articolo 1.

*(È approvato).*

Poiché all'articolo successivo non sono stati presentati emendamenti, lo porrò direttamente in votazione dopo averne dato lettura:

#### ART. 2.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

*(È approvato).*

Il disegno di legge sarà subito votato a scrutinio segreto.

#### Votazione segreta.

**PRESIDENTE.** Indico la votazione a scrutinio segreto del disegno di legge esaminato nella seduta odierna.

*(Segue la votazione).*

Comunico il risultato della votazione:

Disegno di legge: « Norme sull'amministrazione straordinaria » (2888).

Presenti .....	27
Votanti .....	17
Astenuti .....	10
Maggioranza .....	9
Voti favorevoli .....	15
Voti contrari .....	2

*(La Commissione approva).*

*Hanno preso parte alla votazione:*

Angelini Piero, Balestracci, Battistuzzi, Bertoli, Caria, Castagnetti, Ciaffi, Frasson, Gei, Labriola, Mazzuconi, Rosini, Russo Franco, Segni, Tassi, Vecchiarelli, Zampieri.

*Si sono astenuti:*

Alinovi, Barbera, Barbieri, Bordon, Calvanese, Colombini, Ferrara, Pacetti, Serafini Massimo, Strumendo.

**La seduta termina alle 17.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO  
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
DOTT. TEODOSIO ZOTTA

---