

relatore. Ebbene credo che questo « intreccio » sia un elemento di controllo che garantisce la trasparenza dell'intera operazione. Questa combinazione, oltre al prestigio delle persone addette a gestire questa grande iniziativa, può essere un elemento di garanzia al fine di ottenere quella efficacia, quella produttività e trasparenza della spesa di cui c'è particolare necessità in questa occasione. Sull'utilità e sulla portata di tale rassegna, che non è soltanto di natura economica ma anche politica e culturale, si è già soffermato il relatore, per cui al Governo non resta che rimettersi al parere del resto largamente unanime espresso dalla Commissione.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione della proposta di legge: Cerulli Irelli: Norme generali sull'attività amministrativa (6844) (ore 19,05).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge di iniziativa del deputato Cerulli Irelli: Norme generali sull'attività amministrativa.

(Contingentamento tempi discussione generale - A.C. 6844)

PRESIDENTE. Comunico che il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

relatore: 20 minuti;

Governo: 20 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora (15 minuti per ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 4 ore e 10 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 33 minuti;

Forza Italia: 33 minuti;

Alleanza nazionale: 32 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 32 minuti;

Lega nord Padania: 31 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 30 minuti;

UDEUR: 30 minuti;

Comunista: 30 minuti;

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 50 minuti, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

Verdi: 9 minuti; Rifondazione comunista-progressisti: 9 minuti; CCD: 9 minuti; Socialisti democratici italiani: 6 minuti; Rinnovamento italiano: 4 minuti; CDU: 4 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 3 minuti; Minoranze linguistiche: 3 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 3 minuti.

(Discussione sulle linee generali - A.C. 6844)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che la I Commissione (Affari costituzionali) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Il presidente della I Commissione, onorevole Jervolino Russo, in sostituzione del relatore, onorevole Frattini, ha facoltà di svolgere la relazione.

ROSA JERVOLINO RUSSO, *Presidente della I Commissione*. Presidente, è sempre un piacere poter parlare quando lei presiede!

PRESIDENTE. Grazie, lo faccio apposta, per questo cerco di venire!

ROSA JERVOLINO RUSSO, *Presidente della I Commissione*. Signor Presidente, sulla proposta di legge, d'iniziativa del collega Cerulli Irelli, che iniziamo oggi ad

esaminare, la Commissione Affari costituzionali ha lavorato molto e lo ha fatto in modo attento, concorde e sinergico tra maggioranza ed opposizione, con interesse e, direi, anche con una speranza: immaginavamo, infatti, di poter varare questo provvedimento in sede redigente, se non in sede legislativa; siamo, comunque, grati alla Presidenza della Camera e alla Conferenza dei presidenti di gruppo per averlo calendarizzato in modo da iniziarne — e, mi auguro, da terminarne — la discussione prima della pausa estiva.

Signor Presidente, nel corso dei nostri lavori, abbiamo portato a termine alcune audizioni. È stato audito il Presidente del Consiglio di Stato, l'avvocato generale dello Stato, il presidente dell'associazione dei magistrati del Consiglio di Stato, il presidente dell'associazione nazionale magistrati amministrativi, nonché il professor Casese, al quale avevamo chiesto di partecipare ai nostri lavori in quanto presidente dell'associazione dei professori di diritto amministrativo, anche se con molta correttezza egli ci ha detto di parlare a titolo personale, non avendo avuto la possibilità di scambiare le proprie opinioni con gli altri colleghi dell'associazione. Tutti i soggetti auditi hanno espresso un generale apprezzamento su questa proposta di legge ed hanno invitato la Camera dei deputati a vararla al più presto.

Il testo presentato dal collega, presidente Cerulli Irelli, intende completare la disciplina generale dell'azione amministrativa di diritto pubblico contenuta nella legge n. 241 del 1990. Infatti, pur dopo l'entrata in vigore di quella fondamentale legge, restano privi di disciplina alcuni delicati aspetti dell'azione amministrativa, mentre altri, in particolare quello fondamentale concernente il regime dell'illegittimità, sono ancora regolati da leggi ormai parecchio lontane nel tempo. Mi riferisco, ad esempio, all'articolo 26 del testo unico sul Consiglio di Stato che è del 1924, ma che risale, nella sua formulazione sostanziale, alla legge Crispi del 1889. Tali leggi, in una rinnovata e — devo dire la verità — molto interessante dinamicità del diritto

amministrativo, necessitano naturalmente di una revisione che questo provvedimento intende compiere.

Il testo che oggi iniziamo a discutere è anche strettamente connesso alla recentissima legge approvata dal Parlamento sulla nuova disciplina del processo amministrativo, ed è per questo che vi è stata un'illusoria speranza di approvarlo in sede legislativa, perché contemporaneamente la Commissione giustizia stava lavorando su tali norme. Esso costituisce, per così dire, il risvolto o il substrato di carattere sostanziale delle nuove norme sulla disciplina del processo amministrativo.

Il testo consta di principi generali dell'ordinamento che comportano naturalmente l'abrogazione di quelle norme, anche di carattere settoriale, che con essi siano incompatibili, mentre questi principi vincolano o intendono vincolare la legislazione regionale. La proposta di legge dell'onorevole Cerulli Irelli e la legge sul processo amministrativo sono chiamate a costituire il *corpus* delle norme generali dell'azione amministrativa di diritto pubblico nell'ordinamento italiano.

Il testo al nostro esame riprende l'affermazione di principio, già approvata dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, che le pubbliche amministrazioni, salvo i casi di poteri amministrativi espressamente conferiti da leggi o da regolamenti, agiscono secondo le norme del diritto privato. Per chi, come è capitato a me, ha studiato diritto negli anni sessanta ciò costituisce una forte innovazione, in quanto la nostra cultura giuridica era ancorata ad un principio di carattere diverso. L'affermazione che le amministrazioni (salvo, come si diceva, i casi di poteri amministrativi espressamente conferiti da leggi o da regolamenti) agiscono secondo le norme del diritto privato, oltre ad esplicitare la tendenza dell'ordinamento verso la privatizzazione dei settori di amministrazione nei quali lo strumento pubblicistico non sia strettamente necessario, come è avvenuto di recente, ad esempio, nel settore del pubblico impiego, costituisce un criterio fon-

damentale per l'interprete. Infatti, in caso di incertezza circa il diritto applicabile a proposito di attività che le singole amministrazioni debbano porre in essere, in base alla norma di cui all'articolo 1 della proposta di legge Cerulli Irelli, di cui oggi iniziamo l'esame, si applica il diritto privato.

Il provvedimento afferma altresì il principio, peraltro di chiara evidenza, che in ogni caso le pubbliche amministrazioni agiscono per la realizzazione di interessi pubblici. Ciò significa che il complesso dell'azione amministrativa, a prescindere dalla normativa utilizzata, deve essere ispirata ai principi di efficacia, efficienza, economicità e trasparenza in funzione appunto della realizzazione del pubblico interesse. Tuttavia, quando le modalità dell'azione sono quelle del diritto privato, l'accertamento del rispetto di questi principi e di queste finalità non dà luogo ad una valutazione di legittimità degli atti giuridici adottati secondo lo schema dell'eccesso di potere che è proprio degli atti amministrativi in senso stretto, ma a valutazioni circa il complesso dell'azione amministrativa posta in essere in sede di controllo di gestione, di esercizio dell'azione di responsabilità davanti alla Corte dei conti, in sede di esercizio dell'azione di responsabilità civile e così via.

Sulla disciplina generale del provvedimento amministrativo il testo proposto dal collega Cerulli Irelli contiene alcune norme che, come dicevo all'inizio, completano il quadro già delineato dalla legge n. 241 del 1990. Se il Presidente mi permette un ricordo di carattere personale, quando penso a quella normativa, non posso non ricordare l'entusiasmo che l'allora giovane Presidente del Consiglio Goria pose nel varo di quella legge; io ero ministro per la prima volta, quindi era tutta una splendida avventura. Si segue il medesimo obiettivo perseguito da quella norma di una piena ed intera riconduzione della disciplina del provvedimento al principio di legalità. Del resto, non poteva che essere così.

Le parti di un rapporto amministrativo sono poste tendenzialmente in una posizione di parità tutelata dai principi di legge.

Il provvedimento amministrativo deve essere comunicato — questa è un'altra delle proposte — integralmente ai destinatari e acquista efficacia nei confronti di essi con la comunicazione, salvo espresse deroghe legislative. Può tuttavia — secondo quanto ci viene proposto dal collega Cerulli Irelli — contenere una clausola motivata — e perciò successivamente controllabile — di immediata efficacia ed esecutività. Questa norma completa il regime disegnato dall'articolo 3 della legge n. 291 del 1990 che nell'articolo 4 della proposta di legge Cerulli Irelli viene espressamente richiamato.

Andando avanti in un brevissimo e sintetico esame della proposta di legge, l'articolo 5 detta la disciplina generale dell'esecuzione d'ufficio. Il provvedimento deve stabilire il termine e le modalità per la sua esecuzione da parte del destinatario e, una volta accertato da parte dell'amministrazione competente l'inadempimento di questi, il provvedimento viene eseguito a spese dell'obbligato, previa motivata comunicazione.

Senza scendere in eccessivi particolari, il testo contiene alcune norme che regolano i procedimenti cosiddetti di secondo grado, quelli, cioè, che hanno ad oggetto provvedimenti amministrativi già emanati ed efficaci, secondo lo schema dell'autotutela decisoria.

Il provvedimento si occupa poi di sospensione e di revoca, poteri che incidono — come è noto — sull'efficacia del provvedimento e sono attribuiti al medesimo organo che ha emanato l'atto che ne è oggetto, salva espressa attribuzione legislativa ad altro organo.

Di grande rilievo ordinamentale sono anche le norme che prevedono la nuova disciplina della invalidità amministrativa. Innanzitutto, il testo del collega Cerulli Irelli fa proprio l'orientamento giurisprudenziale inaugurato da alcune decisioni dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, a partire dal 1992: siamo quindi

ormai a giurisprudenza consolidata; giurisprudenza che ha riconosciuto, anche per gli atti amministrativi, la sanzione della nullità in presenza di particolari violazioni, nella prospettiva della riconduzione del regime degli atti amministrativi al regime generale degli atti giuridici. La nullità è prevista nel testo anzitutto per i casi di atti adottati in carenza della forma, quando la forma è richiesta *ad substantiam*, di atti adottati in carenza di oggetto di contenuto, ovvero destinati ad un soggetto inesistente.

Signor Presidente, colleghi, a questi casi si aggiungono quelli delle nullità previste espressamente dalla legge, nonché sia i casi tipici e propri del diritto amministrativo degli atti adottati da un ente pubblico locale incompetente per territorio sia i casi di atti adottati in violazione del principio (che ormai acquista carattere fondamentale nell'ordinamento) del riparto delle competenze tra organi di direzione politica e organi amministrativi.

La norma che concerne la nullità è fortemente innovativa, anche qui rispetto alla nostra impostazione tradizionale che risale anch'essa ad un secolo addietro.

Non mi addentro ulteriormente, data l'ora, nella descrizione della normativa relativa all'annullabilità, per andare avanti e dire qualcosa ai colleghi per ciò che riguarda la violazione di legge, in quanto sulla violazione di legge, la proposta del presidente Cerulli Irelli prevede due importanti novità. Innanzitutto, limita questo vizio alla violazione di norme imperative il che significa introdurre in diritto pubblico la distinzione propria del diritto privato tra norme imperative e norme dispositive essendo vincolanti soltanto le prime. In secondo luogo, introduce il concetto, proprio di altre esperienze europee dei tempi più recenti, che le violazioni di carattere formale o procedimentale non sono rilevanti e perciò non danno luogo a annullabilità dell'atto laddove il contenuto dello stesso non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Cioè, vi è un forte privilegio per la concretezza e per la sostanza dell'atto.

Il provvedimento che viene proposto da collega Cerulli Irelli disciplina poi l'istituto dell'annullamento d'ufficio in quanto il potere di annullamento è attribuito all'organo che ha emanato l'atto illegittimo ovvero ad altro organo se espressamente previsto dalla legge. Resta salva la facoltà di convalida ovvero di conversione dell'atto illegittimo laddove ne ricorrano i presupposti.

Da ultimo, signor Presidente, il provvedimento chiarisce che l'efficacia retroattiva dell'annullamento travolge gli atti successivi a quello annullato quando questi siano legati ad esso da un diretto rapporto di causalità. Si è molto discusso in Commissione sull'individuazione appunto di questo diretto nesso di causalità.

Nella sostanza, e concludendo, signor Presidente, credo che faccia onore non soltanto al presidente Cerulli Irelli, ma a questo ramo del Parlamento, in un momento nel quale è oberato da tanti provvedimenti di carattere sostanziale, qualche volta — se mi permette — settoriale e non sostanziale e qualche volta anche di carattere quasi ordinamentale, che si trovi il tempo ed il respiro per occuparsi di provvedimenti che pongono principi di teoria generale del diritto amministrativo. Anche per questo motivo, oltre che per il supporto convergente della maggioranza e dell'opposizione, per il parere favorevole e di forte appoggio dei soggetti auditi ai quali ho fatto prima riferimento, mi auguro che il provvedimento possa essere varato al più presto da questo ramo del Parlamento e, se possibile, prima della sospensione estiva (*Applausi*). Grazie, signor Presidente.

PRESIDENTE. La ringrazio, presidente Jervolino Russo. Se tutti quelli che sostituiscono altri svolgessero la relazione con l'approfondimento che lei ha dedicato alla materia, sarebbe una bella cosa. Forse i titolari rinuncerebbero a farsi sostituire, credo, per il timore del confronto.

Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

RINO SERRI, *Sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Armaroli. Ne ha facoltà.

PAOLO ARMAROLI. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, colleghi, come tutti sappiamo, il venerdì e il lunedì in quest'aula si tengono quelle feste dello spirito che sono le discussioni sulle linee generali dei vari provvedimenti legislativi. « Mai di venerdì e mai di lunedì » sembra diventato il motto dei deputati della maggioranza che sovente non ci sono e non intervengono a queste feste dello spirito lasciando molto spazio ai rappresentanti dell'opposizione, della qualcosa noi ringraziamo sentitamente. In questo caso, però, non posso dire che la maggioranza sia assente, perché in questo momento, in quest'aula, oltre al presidente Jervolino *über alles*, sono presenti gli onorevoli Soda, Novelli e, da ultimo ma non per ultimo, Cerulli Irelli, che è padre di questa proposta di legge. Ora, il fatto che sia presente mi conforta, il fatto che non sia iscritto a parlare...

ROSA JERVOLINO RUSSO, *Presidente della I Commissione*. È modestia, Presidente !

PAOLO ARMAROLI. ...potrebbe addirittura indurre a pensare, ma io non lo penso, che la proposta di legge Cerulli Irelli possa diventare (ripeto, non lo credo) la classica figlia di nessuno; e sarebbe un peccato, signor Presidente, perché la proposta di legge, come molte proposte di legge che vengono discusse in quest'aula, presenta molte luci nei fini (e, d'altra parte, noi di Alleanza nazionale come potremmo essere contrari ai « Fini » ?) ma, sui mezzi, qualche piccola ombra si intravede. Del resto, l'onorevole Anedda, nel suo intervento in Commissione, ha già sunteggiato, come meglio non si potrebbe, quali sono i nei o, se si preferisce, le ombre, di questo provvedi-

mento, sul quale, però, non siamo affatto pregiudizialmente contrari, anzi in linea di principio siamo favorevoli.

Lo saremo ancora di più, signor Presidente, in sede di votazione finale, qualora l'Assemblea di Montecitorio accolga gli emendamenti di carattere spesso eminentemente tecnico, onorevole Cerulli Irelli, presidente Jervolino, che nelle prossime ore presenteremo: d'altra parte, vi è ancora tempo, perché, se non vado errato, mercoledì prossimo discuteremo i singoli articoli del provvedimento e procederemo alla votazione finale.

La proposta di legge in esame si articola sostanzialmente in tre parti: le norme innovative, le norme che traducono in disposizioni legislative principi già consolidati in dottrina e in giurisprudenza, le norme che, affermato un principio, lasciano il campo ad ulteriori disposizioni o all'interpretazione giurisprudenziale. Ovvio e conseguente che l'innovazione al momento non correlata con la normativa in vigore ponga dei problemi e lasci degli spazi aperti, come osservavo un momento fa. L'innovazione più importante — lo ha ricordato egregiamente il presidente Jervolino —, oserei dire rivoluzionaria per il nostro ordinamento, benché preceduta dalla decisione della Corte di cassazione che ha esteso l'applicabilità agli interessi legittimi delle norme sul danno da fatto illecito, è affermare che le amministrazioni pubbliche agiscono secondo le norme del diritto privato. Innova l'ordinamento non soltanto perché pone la pubblica amministrazione in una posizione di uguaglianza rispetto al cittadino, ma anche perché introduce l'applicabilità al diritto amministrativo di norme, principi ed istituti del diritto privato che, allo stato, non appaiono applicabili.

Ulteriore innovazione è il diritto all'indennizzo nel caso di revoca dell'atto amministrativo, anche se si potrebbe osservare che il concetto è riduttivo e limitato rispetto al pregiudizio sofferto dal privato e che uguale principio dovrebbe essere affermato con riferimento alla nullità e all'annullamento. Altrettanto innovative le definizioni di nullità, cioè inesi-

stenza, e di annullabilità (mi intratterrò su questo fra un momento). Non mi soffermo sulle norme che riproducono principi dottrinali, o giurisprudenziali, già elaborati. Attenta riflessione meritano, invece, le numerose riserve di legge che rappresentano l'esplicazione del principio di legalità, cui si ispira, vi sia o no l'esplicita menzione in Costituzione, la proposta di legge: tutti gli articoli che prevedono la riserva di legge con conseguenze che possono esplicare effetti dirompenti.

Si badi, so e comprendo che una legge di principi generali deve prevedere rinvii ad altro strumento normativo, altrimenti la legge, soffermandosi sul particolare, perderebbe il suo carattere di principio generale, ma sono le eccezioni che suscitano perplessità. È stato giustamente rilevato che, affinché il principio di legalità possa affermarsi nel suo significato pieno, funzionando da limite al contenuto della legge, è tenuto a fornire una disciplina sufficiente a delimitare la discrezionalità degli organi amministrativi. Si pone — lo vedremo — lo stesso problema che esiste nel procedimento di delegificazione e semplificazione: la necessità dell'indicazione specifica delle norme e dei procedimenti. La forzatura appare evidente nell'articolo 1 che, con una prima, generale e generica eccezione, afferma: « Resta ferma la disciplina stabilita dalle leggi di settore ». A parte la difficoltà di dare un contenuto al termine « leggi di settore », l'amplia genericità travolge il principio; suscita problemi di coordinamento con la disciplina vigente e successiva; crea non poco facili problemi di interpretazione. Comprendo le ragioni, ma comprendere e condividere le finalità ultime non significa non vederne le difficoltà. Forse la Commissione, condividendo spirito e principi, sospinta anche dal desiderio di una sollecita approvazione, non ha riflettuto abbastanza sul tenore letterale delle norme.

Eguale considerazione deve essere richiamata per l'articolo 2, che inizia con una eccezione generale al principio generale (mi scuso per il bisticcio di parole) che intende istituire: « Salvo i casi di

poteri amministrativi espressamente conferiti da leggi e regolamenti ». Così dispone l'articolo 2. Tale disposizione lascia all'interprete il compito di individuare in quali casi le amministrazioni possano emanare provvedimenti amministrativi e di stabilire quando prevalgano le norme e gli strumenti di diritto privato. Inoltre, la disposizione stabilisce, con riserva di regolamento, che una norma secondaria — il regolamento appunto — può derogare al principio che la stessa legge alla quale si deroga ha valore di principio generale dell'ordinamento. In sostanza, nel momento in cui si afferma il principio di legalità, si attribuisce al regolamento un potere di delega che si traduce in delegificazione: non si semplifica, bensì si complica. La riserva dell'articolo 3 è certamente necessaria, infatti impone il rispetto sostanziale della legge nel procedimento. L'articolo 4, invece, su un tema tanto delicato, quale quello della preventiva comunicazione del provvedimento — cioè il contraddittorio — stabilisce un generico potere di deroga rimesso alla legge. Proprio la previsione della deroga svaluta il principio generale.

L'articolo 5 fissa il principio della necessità per l'esecuzione del provvedimento di una pronuncia dell'autorità giudiziaria, ma, pur nel rispetto del principio di legalità, pone l'eccezione che, se ripetuta, diventa essa stessa la regola. Né si può tacere la genericità dell'aggettivo « acclarato » utilizzato al terzo comma.

Negli articoli 6, 7 e 9 è utilizzata una formula che, pur nel rispetto del principio di legalità, vale a dire la riserva di legge, collide con la semplificazione verso cui vorremmo che tendesse la legislazione. Mi riferisco all'indicazione « altro organo previsto dalla legge » indicato come riferimento al principio di autotutela per la sospensione, la revoca e l'annullabilità del procedimento.

Confesso che non sono riuscito a trovare una formula alternativa meno generica che, quanto meno, valga a indicare quali possano essere gli organi diversi ai quali è attribuito il potere di autotutela della pubblica amministrazione. È uno

spunto di ulteriore riflessione necessaria che rimetto al relatore e al Comitato dei nove.

Rimangono due temi che meriterebbero una riflessione più attenta di quella proponibile oggi: il regime dell'invalidità degli atti e l'implicazione di tale regime, come previsto nella legge, con la norma generale dell'applicabilità dei principi di diritto privato.

Trascuro la riserva di legge prevista dall'articolo 9, che ripete la formula dell'articolo 1418 del codice civile.

L'indicazione della nullità è collegata al concetto di inesistenza: in termini di certezza, in collegamento con l'obbligo della comunicazione del provvedimento, è una scelta saggia. Per l'annullabilità la questione è: poiché l'azione civile si prescrive in cinque anni, tale termine è applicabile anche al diritto amministrativo?

Questi sono i nei o gli aspetti problematici che la proposta di legge presenta. Come ripeto, Alleanza nazionale non è affatto pregiudizialmente contraria a questo provvedimento. L'auspicio è che i nostri emendamenti, di carattere eminentemente tecnico, possano essere approvati in quest'aula, anche perché non succeda come nei titoli di un bel giornale romano, che non combaciano mai con il testo dell'articolo. Il mio piccolo sogno, che d'altra parte è il sogno dei componenti di quel nuovo organismo parlamentare che è il Comitato per la legislazione, è fare di tutto per non copiare quel bel quotidiano romano e far sì che fini e mezzi possano andare d'accordo e non facciano, invece, a pugni tra di loro.

PRESIDENTE. Hanno chiesto di parlare i colleghi Soda e Guarino, che non si sono iscritti nei termini previsti dal regolamento. Tuttavia, data l'importanza del tema, concedo la parola, a titolo personale, ad entrambi per cinque minuti.

Ha facoltà di parlare l'onorevole Soda.

ANTONIO SODA. Signor Presidente, il dibattito in Commissione su questo testo è stato estremamente ampio. Credo che

dobbiamo ringraziare l'onorevole Cerulli Irelli per aver coltivato tenacemente l'idea che è al fondo di questa proposta di legge: l'idea della rottura del principio di autorità o, peggio, di autoritarismo, che ha improntato e impronta nella nostra legislazione attuale il rapporto tra il potere, i cittadini e la pubblica amministrazione.

È un tema sul quale ci si è logorati anche nella Commissione bicamerale e che, secondo me, affonda le sue radici in una tematica non risolta fin dall'epoca dell'Assemblea costituente, quando sul principio di unità della giurisdizione, che indubbiamente presupponeva e presuppone una uniformità di diritto nel comportamento di tutti i soggetti dell'ordinamento, e quindi uno *ius commune* applicabile anche alle pubbliche amministrazioni, la Costituente finì con l'affermare l'unità funzionale, lasciando inalterato sia il pluralismo degli organi giurisdizionali, sia la dicotomia fra diritto amministrativo e diritto civile.

Certo, un principio di diritto comune che informi tutte le relazioni — fra i cittadini tra di loro, tra i cittadini, le imprese, il potere e le pubbliche amministrazioni — richiede una rivisitazione della Carta costituzionale.

Tuttavia, a Costituzione invariata, la forza di questa legge sta nel voler introdurre nell'ordinamento questo grande principio. Certamente il testo risente della necessità di una fase di transizione (è un parere personale ma mi auguro che sia condiviso dal relatore) nella quale si devono rispettare la storia, la cultura, la tradizione, la stratificazione che si è verificata su questo terreno nell'ordinamento italiano, per cui tutte quelle piccole — non uso l'aggettivo in termini offensivi — osservazioni fatte dal collega Armaroli sull'apparente antinomia fra affermazioni di principi, da una parte, e deroghe dall'altra non sono altro che una rappresentazione della nostra storia. Nel nostro ordinamento la pubblica amministrazione ha costantemente organizzato la propria attività, non solo attraverso le leggi, ma ancor di più attraverso le prassi, le interpretazioni giurisprudenziali e infine

anche attraverso quel principio di auto-conservazione, di autoesaltazione, di autoappropriazione dei poteri ulteriori rispetto a quelli che le vengono assegnati dalla legge. In tutto questo inseriamo un cuneo.

Onorevole Armaroli, ricorderà molto bene che in Commissione l'avverbio « espressamente » è stato oggetto di dibattito approfondito proprio da parte del Polo, del quale oggi lei deve lamentare l'assenza poiché la maggioranza è presente. Lei è l'unico, accompagnato da un altro collega che ascolta. Ebbene, proprio dalla sua parte politica sono stati presentati emendamenti volti ad introdurre anche una forma ...

PAOLO ARMAROLI. C'è anche Guarino.

ANTONIO SODA. Guarino era stato eletto nell'Ulivo. Adesso non so dove sia.

PAOLO ARMAROLI. È una felice eccezione alla regola! È la regola contraria.

ANTONIO SODA. Non so dove stia Guarino e non mi interessa. È un problema che riguarda altri temi.

ANDREA GUARINO. Ti ringrazio che la cosa non ti interessi.

ANTONIO SODA. Di fronte all'affermazione di questo principio con riferimento alla necessità che sia espressa la determinazione di poteri amministrativi, e quindi di comportamenti autoritativi, il Polo ha presentato l'emendamento volto a riconoscere l'esistenza di questi poteri anche per via interpretativa o per via indiretta. Così quella proposta sarebbe stata dirompente rispetto al testo perché avrebbe consegnato in mano alla pubblica amministrazione l'interpretazione della sua capacità di autodefinire poteri amministrativi capaci di risolvere il rapporto (secondo lo *ius commune*) con il cittadino privato e di ripristinare il suo potere autoritario e gerarchico certamente non conforme allo spirito della legge.

Quanto all'articolo 1, collega Armaroli, in base al quale resta ferma la disciplina stabilita dalle disposizioni di settore (che riguardano materie, compiti ed attività amministrative che presentino una particolarità tale da richiedere una deroga), occorre ricordare che lo stesso testo prevede che queste disposizioni di settore siano compatibili con i principi della legge. Quindi si tratta di deroghe ma nel quadro di principio.

Vorrei fare altre due osservazioni per far rilevare l'estrema importanza di questa legge che ha illustrato con ampiezza di analisi il nostro presidente che è veramente eccezionale (lasciatemelo dire).

ROSA JERVOLINO RUSSO, *Presidente della I Commissione*. Che succede oggi?

PAOLO ARMAROLI. Mi associo.

ANTONIO SODA. Io difficilmente faccio considerazioni di questo tipo. La disposizione secondo cui nell'esercizio dei poteri amministrativi le amministrazioni agiscono sempre mediante procedimenti amministrativi introduce un principio che rompe con quella discrezionalità di comportamenti della pubblica amministrazione che ha costituito secolarmente, nel nostro paese, una pubblica amministrazione costantemente o prevalentemente di ostacolo all'esercizio dei diritti dei cittadini e delle imprese.

Il terzo principio, ovvero il diritto alla comunicazione, è uno dei fondamentali diritti — diciamo così — moderni o di terza generazione, in quanto solo da pochi decenni abbiamo compreso che la conoscenza (o meglio, l'esclusione della conoscenza) è potere. Pertanto, quando un cittadino si trova di fronte ad una pubblica amministrazione che non risponde, in quanto ritiene che i comportamenti dei suoi *interna corporis* siano estranei alla possibilità di conoscenza da parte del cittadino, si crea uno squilibrio di poteri.

PRESIDENTE. Onorevole Soda, il tema è appassionante, ma la invito a concludere.

ANTONIO SODA. Solo questi tre principi (l'applicazione del diritto comune alla pubblica amministrazione; la natura di garanzia procedimentale del comportamento della pubblica amministrazione; l'obbligo di informazione e, quindi, il riequilibrio simmetrico dei poteri di conoscenza) rendono la proposta di legge in esame — che mi auguro sia approvata prima della chiusura estiva delle Camere — uno dei provvedimenti fondamentali per riorganizzare i poteri nel nostro paese in senso autenticamente democratico.

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Soda. Mi dispiace interrompere gli interventi, in quanto non ho una visione — come dire — di carattere cronometrico della funzione del Presidente, qualità di cui non tutti dispongono; tuttavia, siccome si deve seguire un ordine, vi pregherei di suggerire ai vostri capigruppo, in occasione di dibattiti di questo tipo, che si tenga conto dell'esigenza di iscrivere più deputati a parlare. Infatti, debbo attenermi al regolamento.

Ha chiesto di parlare l'onorevole Guarino. Ne ha facoltà.

Prego, onorevole Guarino, non senza fissa dimora.

ANDREA GUARINO. Signor Presidente, quanto a dimora, nella casa dove mi trovo attualmente, devo dire che mi trovo piuttosto bene. Contrariamente a qualche oratore precedente, sono molto interessato alla collocazione e al dibattito che si svolge in questo momento, perché mi annoterò scrupolosamente tutto ciò che è stato detto, per chiosare il dibattito che ci sarà sui singoli articoli.

Signor Presidente, sono certamente un neofita, tanto del diritto amministrativo, quanto del diritto costituzionale, come lei ben sa; tuttavia, ad uno sguardo da uomo della strada, non mi sembra che il testo collimi con tutto ciò che è stato detto. Fatta tale osservazione di carattere introduttivo, osservo che la proposta di legge ha due facce: la prima è evidentissima nel testo originario del professor Cerulli Irelli; si tratta di una legge di cui si sentiva da

tempo l'esigenza, in termini di codificazione organica di una serie di principi che sono noti — talmente noti, direi — da essere quasi scontati. È per questo che è opportuno, utile ed apprezzabile che essi vengano codificati (*ne varietur*, come dicevano i notai di un tempo) in un disegno di legge organico.

Il principio secondo cui l'amministrazione non dispone di poteri impliciti (quindi, dispone di tutti quei poteri che espressamente la legge le conferisce) si è fatto strada con tutta una serie di evoluzioni tanto dottrinali, quanto legislative: ricordiamo la legge n. 400 del 1988 e chi si oppose, nel dibattito parlamentare e in quello dottrinale, ad essa ritenendo (curiosità dei tempi: sono passati soltanto dodici anni) che fosse scandaloso, eversivo ed anticostituzionale che l'organo apicale del potere esecutivo (il Governo) disponesse di un'autonoma potestà regolamentare (articolo 17 della legge n. 400 del 1988).

Si diceva: è ovvio che l'amministrazione non può disporre che dei poteri espressamente conferiti dalla legge. Tuttavia, se dal testo originario passiamo a quello che noi, tra iniziati, chiamiamo il testo A, la valutazione un po' si modifica, si vede l'incidenza di suggerimenti, proposte, spinte che non appartengono al professor Cerulli Irelli. Si tratta di proposte e spinte che io intravedo (vorrei sbagliarmi e, per sicurezza, gli emendamenti presentati dall'UPR cercheranno di chiarire questi aspetti) in un disegno che già si profilava in determinati emendamenti al testo della bicamerale, che rivelavano una sfiducia nella giustizia amministrativa, una volontà di sottrarre spazio alla giustizia amministrativa, la volontà di codificare, appunto, *ne varietur*, dei principi elaborati dalla giustizia.

Perché questa sfiducia? In primo luogo perché — e lo abbiamo sentito in determinati interventi — si presuppone che questa posizione paritaria — paritaria, poi, soltanto ove non vi siano poteri espressamente indicati — riporti possibili controversie tra privato ed amministrazione nell'ambito della giurisdizione ordinaria;

in secondo luogo, perché tutta una serie di eccezioni e di puntualizzazioni tendono ad eliminare il rilievo della possibile controversia. Sarò estremamente succinto, Presidente, confido nella sua pazienza.

All'articolo 2 è stato aggiunto: « In ogni caso le amministrazioni pubbliche agiscono per la realizzazione dei pubblici interessi ». Ma qual è la conseguenza se vi è difformità tra l'interesse concretamente perseguito e quello tipizzato dalla legge, quando l'amministrazione agisce *iure privatorum*, senza fare uso dei poteri autoritativi ?

Salto l'articolo 3, riservandomi un'ultima annotazione.

L'articolo 4, comma 3, stabilisce: « Il provvedimento può contenere una motivata clausola di immediata efficacia ed esecutività », come eccezione al principio di comunicazione. Ma se il provvedimento è riduttivo o ablativo di una situazione favorevole, come si concilia con la trasparenza ?

L'articolo 6, poi, il quale stabilisce che la durata della sospensione « non può in ogni caso essere superiore a sei mesi, con facoltà di proroga per una sola volta », si applica forse anche alle sospensioni disposte dagli organi giurisdizionali ? Si stabilisce inoltre che il provvedimento amministrativo può essere revocato « per sopravvenuti motivi di interesse pubblico ovvero in presenza di modifica dei presupposti di fatto »: è saltata, nel testo A, la previsione dell'indennizzo, ma vi è il principio secondo cui la revoca, quando il provvedimento abbia creato dei diritti quesiti, poi sopporta le conseguenze, appunto, del diritto quesito, ossia la risarcibilità.

Articolo 9: « È annullabile il provvedimento viziato per incompetenza, adottato in violazione di norme imperative (...) ». Viene un dubbio: qual è il rapporto tra un provvedimento ed un altro precedente, con il quale quello contrasti ? Vi sono casi del genere: provvedimenti a cascata, provvedimenti a catena. Viene il dubbio che si voglia tipizzare e restringere la portata

delle cause di vizio per quella che una volta si chiamava, in senso generale, « violazione di legge ».

Un'ultima questione che richiede attenzione è la seguente. All'articolo 3 si stabilisce quali siano i criteri ed i modi d'azione delle amministrazioni in senso generale, vale dire qualunque tipo di azione amministrativa. Ebbene, questa proposta di legge — vorrei ricordarlo ancora — codifica principi giurisprudenziali e integra la legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo e le tante leggi Bassanini, succedutesi in questa legislatura, concernenti l'azione amministrativa. Mancano solo due cose che sono presenti sia nell'una sia nelle altre, che avrebbero trovato in questa proposta di legge il luogo di una loro sintesi: manca l'indicazione dei criteri di ragionevolezza e di proporzionalità quale condizione e presupposto dell'azione amministrativa e manca soprattutto — visto che il rilievo viene da me è quasi scontato — una previsione che è già contenuta in forma disorganica in una legge Bassanini: vale a dire il principio di sussidiarietà.

PRESIDENTE. La prego di concludere, onorevole Guarino.

ANDREA GUARINO. Ho concluso.

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Guarino.

Vorrei far presente che il collega Mancuso era iscritto a parlare, ma ha comunicato alla Presidenza che chiedeva di poter intervenire prima. Non ho potuto accedere alla sua richiesta in quanto era in corso una precedente discussione. Pertanto, l'assenza dell'onorevole Mancuso è determinata dal fatto che aveva necessità, purtroppo, di assentarsi dall'aula: quindi, non si tratta di una negligenza nei confronti dell'interesse della discussione.

Ha chiesto di parlare l'onorevole Cerulli Irelli. Ne ha facoltà.

VINCENZO CERULLI IRELLI. Grazie, signor Presidente, ho chiesto di parlare perché sono stato chiamato in causa nel

corso della discussione. Non posso che essere grato ai colleghi, soprattutto dell'opposizione, per la grande attenzione che hanno voluto prestare a questo provvedimento.

Questa proposta di legge, vorrei ricordarlo, l'ho scritta qualche mese fa su suggerimento di un grande collega che, in questo momento, purtroppo, non ci può sentire: l'onorevole Andreatta. Egli, parlando dell'itinerario delle riforme amministrative che stiamo seguendo da alcuni anni, mi disse che mancava un punto che avrebbe dovuto essere oggetto di una legge, vale a dire quello di un ridisegno dell'area dell'illegittimità amministrativa. Si tratta di un'area troppo ampia e troppo pervasiva. Queste sono le considerazioni da cui è nata questa proposta di legge, che, come hanno detto bene gli altri colleghi, esplicita, chiarisce e consolida principi giurisprudenziali affermati, ma inserisce alcuni elementi innovativi.

In primo luogo, si stabilisce il principio che l'amministrazione, salvo casi espressamente stabiliti dalla legge, agisce secondo il diritto privato. Questo che cosa significa, Presidente? In realtà si tratta di un criterio di interpretazione che capovolge l'impostazione che da noi è operante almeno a partire da Cammeo, vale a dire a partire dai primi del secolo, secondo la quale, in caso di incertezza, le pubbliche amministrazioni applicano il diritto pubblico. Mentre prima si riteneva che, in caso di incertezza, si applicasse il diritto comune, a partire da un certo punto, vale a dire dall'instaurarsi della scuola del diritto pubblico, sull'esempio francese, si affermò questo principio: le pubbliche amministrazioni, nell'incertezza, applicano il diritto pubblico.

Quindi, il diritto pubblico ha invaso aree tradizionalmente estranee, quali, ad esempio, il pubblico impiego e tutta la materia delle concessioni e dei contratti. Adesso noi vogliamo ribaltare il principio tradizionale, affermando un principio nuovo: la legge prevede poteri amministrativi laddove questi servono, ma, in caso diverso, vale a dire se la legge non prevede espressamente poteri amministra-

tivi, si applica il diritto comune. Quindi, la norma ha innanzitutto un valore di criterio fondamentale di interpretazione.

La seconda innovazione riguarda l'area dell'illegittimità, come hanno fatto rilevare anche gli altri colleghi.

Lei sa che nel diritto amministrativo italiano vige ancora il principio che tutte le norme sono imperative: anche quelle di più lieve entità, di carattere meramente formale o procedimentale hanno valore imperativo, e la loro violazione dà luogo alla annullabilità degli atti adottati. Ciò comporta un carico forte per l'intervento pubblico. Atti annullati o sospesi per ragioni di carattere meramente formale e procedimentale, che saranno poi destinati ad essere riadottati nello stesso contenuto, una volta superata la fase contenziosa, costituiscono un fattore forte di inefficienza complessiva dell'azione amministrativa.

A questo problema si intende porre riparo con questa norma che si rifà alle esperienze di altri paesi (francese, tedesco e spagnolo), stabilendo il principio che alcune norme soltanto sono imperative (stabilire quali sono imperative e quali non lo sono è ovviamente compito dell'interprete, della giurisprudenza, come avviene anche in diritto privato). Si stabilisce il principio per cui la violazione di norme formali o procedimentali rileva, e quindi dà luogo all'annullabilità dell'atto, soltanto nei casi in cui il contenuto dell'atto avrebbe dovuto essere diverso da quello realmente adottato.

Ad esempio, casi in cui il vincitore della gara è effettivamente il soggetto più tutelato, cioè quello che in base ai suoi titoli e requisiti è destinato a vincere la gara, oppure casi in cui il progetto assoggettato a licenza edilizia effettivamente è conforme al piano regolatore, casi di questi tipo, dicevo, reggono lo scrutinio di legittimità anche se il procedimento risulta viziato in un qualche passaggio formale in virtù di questa norma.

Diversamente, applicando cioè i principi oggi vigenti, gli atti in questi casi verrebbero annullati, salvo poi dover essere riadottati successivamente, con il

medesimo contenuto, perché conformi alla legge, una volta sanato l'aspetto procedurale mancante. Sono questi i due punti di innovazione più forti. Il resto, signor Presidente, è una sistemazione che va nella direzione inaugurata con la legge n. 241 del 1990, che è totalmente richiamata e rimane fondamentale; una sistemazione che va nella direzione di una piena affermazione, anche nel nostro ordinamento, del principio di legalità dell'azione amministrativa.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

(Repliche del presidente della Commissione e del Governo - A.C. 6844)

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il presidente della I Commissione, onorevole Jervolino Russo.

ROSA JERVOLINO RUSSO, *Presidente della I Commissione*. Presidente, ha già replicato da par suo l'onorevole Cerulli Irelli e quindi ritengo superfluo intervenire.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

RINO SERRI, *Sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Il Governo si riconosce pienamente nella relazione del presidente Jervolino Russo.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Come ho detto prima, ho consentito ai colleghi di parlare più a lungo di quanto stabilito data l'importanza dell'argomento in esame. Forse questi dibattiti meriterebbero da parte di tutti un'attenzione più intensa. Accade infatti che si arrivi alla fase dell'esame degli emendamenti senza che prima vi sia stata una approfondita discussione sulle linee generali. Sarebbe

forse opportuno che su questo aspetto si riflettesse maggiormente in seno alla Conferenza dei presidenti di gruppo.

Annunzio di una informativa urgente del Governo.

PRESIDENTE. Comunico che nella seduta di domani, alle ore 14, avrà luogo un'informativa urgente del Governo sulla morte di due militari della Guardia di finanza nel canale di Otranto.

Proposta di trasferimento in sede legislativa di progetti di legge.

PRESIDENTE. Comunico che sarà iscritta all'ordine del giorno della seduta di domani l'assegnazione in sede legislativa dei seguenti progetti di legge, dei quali la VIII Commissione (Ambiente), cui erano stati assegnati in sede referente, ha chiesto, con le prescritte condizioni, il trasferimento alla sede legislativa, che propongo alla Camera a norma del comma 6 dell'articolo 92 del regolamento:

«Interventi per i Giochi olimpici invernali "Torino 2006"» (6831);

MASSA e MERLO: Disposizioni concernenti gli interventi per lo svolgimento dei Giochi olimpici invernali dell'anno 2006 (6489);

MARTINAT ed altri: Disposizioni per gli interventi connessi allo svolgimento delle Olimpiadi invernali di Torino del 2006 (6652); *(La Commissione ha proceduto all'esame abbinato ed ha elaborato un nuovo testo del disegno di legge n. 6831).*

Modifica nella composizione della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse.

PRESIDENTE. Comunico che, in data odierna, il Presidente della Camera ha chiamato a far parte della Commissione

parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, il deputato Dario Galli, in sostituzione del deputato Oreste Rossi, cessato dal mandato parlamentare.

**Ordine del giorno
della seduta di domani.**

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della seduta di domani.

Martedì 25 luglio 2000, alle 9,30:

1. — Assegnazione a Commissione in sede legislativa dei progetti di legge nn. 6831, 6489 e 6652.

2. — *Discussione del documento (con eventuale prosecuzione al termine delle votazioni pomeridiane):*

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2001-2004 (Doc. LVII, n. 5/I).

— *Relatori:* Testa, *per la maggioranza;* Armani, *di minoranza.*

(ore 14)

3. — Informativa urgente del Governo sulla morte di due militari della Guardia di finanza nel canale di Otranto.

(ore 15)

4. — Deliberazione per la costituzione in giudizio della Camera dei deputati in relazione ad un conflitto di attribuzione sollevato innanzi alla Corte costituzionale dal Tribunale di Monza.

5. — *Discussione del documento in materia di insindacabilità ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione:*

Applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, nell'ambito

di un procedimento penale nei confronti del deputato Sgarbi (Doc. IV-quater, n. 146).

— *Relatore:* Carmelo Carrara.

6. — *Seguito della discussione dei disegni di legge:*

Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1999 (7155).

Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2000 (7156).

— *Relatori:* Casilli, *per la maggioranza* e Possa, *di minoranza.*

7. — *Votazione degli articoli e votazione finale del testo unificato delle proposte di legge:*

CORLEONE; SCALIA; LUCÀ ed altri; DI CAPUA e CHIAVACCI; MASSIDDA ed altri; ERRIGO; GALEAZZI ed altri: Disciplina delle associazioni di promozione sociale (159-285-577-1167-2674-3300-3969). (*Testo formulato dalla I Commissione Affari costituzionali in sede redigente*).

— *Relatore:* Soda.

8. — Seguito della discussione della mozione Veltroni ed altri n. 1-00469 concernente la pena di morte anche con riferimento al caso dell'esecuzione di Derek Rocco Barnabei.

9. — *Seguito della discussione del disegno di legge e del documento:*

Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2000 (6661).

— *Relatore:* Saonara.

Relazione sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea (Doc. LXXXVII, n. 7).

— *Relatore:* Ruberti.

10. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

S. 4675 — Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 giugno 2000, n. 163, recante disposizioni urgenti in materia di proroga della partecipazione militare italiana a missioni internazionali di pace (*Approvato dal Senato*) (7194).

— *Relatore:* Gatto.

11. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

S. 4528 — Ratifica ed esecuzione del *Memorandum* d'intesa tra il Governo della Repubblica Italiana ed il Governo del Giappone, con allegato, firmato a Roma il 20 ottobre 1998, relativo alla Rassegna « Italia in Giappone 2001 » (*Approvato dal Senato*) (7083).

— *Relatore:* Morselli.

12. — *Seguito della discussione della proposta di legge:*

S. 580-988-1182-1874-3756-3762-3787 — d'iniziativa dei senatori LAVAGNINI ed altri; CARCARINO; CAMO ed altri; MANFREDI ed altri; SPECCHIA ed altri; CAPALDI ed altri; GIOVANELLI ed altri: Legge-quadro in materia di incendi boschivi (*Approvata, in un testo unificato, dalla XIII Commissione permanente del Senato*) (6303)

e delle abbinate proposte di legge: POLI BORTONE ed altri; MAMMOLA ed altri; SCALIA (951-6195-6621).

— *Relatore:* Galdelli.

13. — *Seguito della discussione della proposta di legge costituzionale:*

MITOLO ed altri: Modifica all'articolo 12 della Costituzione (4424).

— *Relatore:* Mitolo.

PROGETTI DI LEGGE DI CUI SI PROPONE L'ASSEGNAZIONE A COMMISSIONE IN SEDE LEGISLATIVA

Interventi per i Giochi olimpici invernali « Torino 2006 » (6831)

e abbinate proposte di legge: MASSA e MERLO; MARTINAT ed altri (6489-6652).

(La Commissione ha proceduto all'esame abbinato ed ha elaborato un nuovo testo del disegno di legge n. 6831).

La seduta termina alle 20,05.

IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la stampa alle 21,35.