

sioni, sentendo tale solidarietà non come atto dovuto, ma come atto pregno di significato, di amicizia, di adesione, in antitesi a quanto accaduto.

Sottosegretario Brutti, ricordo che quando frequentavo il liceo (tempi piuttosto andati) il mio maestro, professor Scarano, persona della quale ho sempre grato ricordo, quando non era soddisfatto di una mia risposta, mi diceva: « Hai fatto una relazione stracca e pedissequa ». Mi consenta, sottosegretario Brutti, quando ho ascoltato le sue parole mi è venuto in mente ciò che il professor Scarano pensava di me; infatti, abbiamo ascoltato cose per le quali potrei dire che siamo nell'ambito del *déjà vu*, abbiamo ascoltato la solita anamnesi, abbiamo ascoltato un desiderio di arrivare ad una conclusione che non fosse una conclusione.

Vorrei dire all'amico Ruzzante, che ho ascoltato con enorme interesse, che non penso neppure per un secondo che il suo desiderio, il desiderio dei Democratici di sinistra, non sia eguale al mio per quanto riguarda il rimproverare determinati comportamenti; non sono uno sciocco e cammino con i piedi saldamente per terra. Siccome — felicemente per me, perché adoro la mia città, ma purtroppo per me per ciò che dirò —, però, vengo da Napoli, tali manifestazioni, tali risposte, tali riunioni in prefettura ed in questura, tale recidivare di colonnelli e generali dei carabinieri, e così via, li sento dalla mattina alla sera; tuttavia, nel campo della tutela dei cittadini, delle istituzioni, di tutto ciò che dovrebbe essere tutelato, non vedo mai niente. Anche questa volta è stata fatta un'anamnesi e sono state dette determinate cose; i centri sociali sono stati trattati in una maniera estremamente nebulosa, il Leoncavallo ed altro, che vorrei mi ricordassero la musica ed invece mi ricordano altre cose, sono stati « ovattati ».

Sottosegretario Brutti, mi consenta tale considerazione che, mi creda, è piena di amicizia. Il fatto di vedere che solo lei, senz'altro autorevole sottosegretario di Stato, è venuto stasera a parlarci di un argomento gravissimo come l'aggressione

alla sede di un partito democratico, senza il contorno di qualcuno dei suoi amici di Governo, mi sembra violentemente diminutivo rispetto a quanto accaduto. È chiaro che della sua presenza la ringrazio, per l'amor di Dio, ma qualche volta un « condimento » — mi consenta di adoperare questo brutto termine — maggiore ci starebbe bene.

Non voglio dire — e non lo dico — che questi siano fatti prodromici alla battaglia elettorale; se così fosse ne sarei intristito e sarei triste sia che fossi minoranza, sia che fossi maggioranza. Tuttavia, determinati avvenimenti potrebbero essere prodromici di qualcosa — concludo — che potrebbe succedere.

La conclusione è una: ancora una stretta di mano agli amici della Lega per il loro successo, ancora un invito al Governo ad intervenire. Ripeto una frase (che mi sono scritto) pronunciata dall'onorevole Ruzzante: « La legalità va ricercata ». Ma dove va ricercata? A mio modo di vedere, essa va ricercata nell'azione preventiva del Governo a tutela dei cittadini, che purtroppo non sempre viene garantita.

Mi auguro di tutto cuore che in una prossima e più ampia risposta possano essere indicati i nomi ed i cognomi e che si parli di pene e di galera per persone che, avendo compiuto questi atti, la galera meritano (*Applausi dei deputati del gruppo della Lega nord Padania*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Boato. Ne ha facoltà.

MARCO BOATO. Presidente, colleghi, voglio esprimere solidarietà nei confronti della Lega nord Padania, come movimento politico, e nei confronti dei colleghi parlamentari per l'aggressione subita questa mattina nella loro sede di Venezia.

Desidero anche precisare che, se fossi stato in quel momento in aula — ma ero uscito subito dopo il voto sul provvedimento relativo all'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale —, avrei manifestato questa solidarietà mia e nostra già prima della sospensione della

seduta antimeridiana, quando è stata denunciata l'aggressione.

Personalmente non condivido quasi nulla delle posizioni attuali della Lega nord Padania o di quelle che vengono espresse con maggiore rilievo nella loro propaganda politica, ma questa non assoluta condivisione non può tradursi minimamente in una qualunque forma di accettazione, di passività o di debolezza nei confronti dell'aggressione che è stata realizzata, né può esistere alcuna giustificazione ideologica rispetto ad atti di violenza di questo tipo.

Credo tuttavia — lo dico con molta pacatezza — che non si possa immaginare, come qualche collega ha fatto, di celebrare un processo sommario in quest'aula. I fatti si sono verificati questa mattina e questa sera abbiamo già sentito in qualche intervento formulare sentenze definitive, indicando addirittura nomi e cognomi.

Sono stato e sarò sempre garantista: i processi non si celebrano e le condanne non si emettono in un'aula parlamentare, che è, invece, la sede propria per sollevare denunce politiche e chiedere solidarietà politiche. Per quanto mi riguarda, pur nella totale diversità ed anche avversione politica nei confronti delle posizioni della Lega nord Padania, in questo momento esprimo solidarietà per l'aggressione subita.

Credo, però, che tramutare le affermazioni che ho sentito fare dai colleghi Borghezio, Pezzoli e Scarpa — mi pare più moderato l'intervento svolto poco fa dal collega Del Barone — in una sorta di processo sommario, non solo ai presunti responsabili o mandanti — ammesso che vi siano mandanti: per compiere una bravata aggressiva e violenta come quella non credo, ahimè, che siano necessari —, ma addirittura al Governo mi pare francamente inaccettabile. Giustamente il collega Ruzzante ha ricordato poco fa che, durante la guerra nel Kosovo, quindi in presenza di un Governo di centrosinistra, di cui era Presidente del Consiglio D'Alema (deputato DS), vi sono state decine di aggressioni nei confronti delle

sedi dei compagni e dei colleghi DS. Forse che il Governo di centrosinistra era responsabile di quelle aggressioni? È immaginabile che si possano presidiare con forze di polizia tutte le sedi politiche di questo paese? Evidentemente è giusto chiedere al Governo, alle forze di polizia, all'autorità giudiziaria una maggiore opera di prevenzione e di repressione quando le aggressioni vengono realizzate. La richiesta è giusta: la si può avanzare con toni più o meno elevati o estremizzati, ma è giusta nella sostanza.

Scaricare, invece, la responsabilità, o la corresponsabilità, di quanto si è verificato sul Governo, che tempestivamente è venuto a rispondere — so che il ministro dell'interno non è qui soltanto perché sta partecipando alla riunione di un organo istituzionale —, francamente assomiglia tanto a quella battuta: piove Governo ladro! Qualcuno esercita un atto illegale di violenza? Ne è responsabile il Governo! Tutto questo non è accettabile.

Non dobbiamo seminare odio, non dobbiamo accettare di creare, tanto più in una campagna elettorale lunga, un clima da guerra civile strisciante, prima sul piano ideologico e poi, magari, su quello pratico. Se è possibile, è giusto prevenire e, se è impossibile, è giusto reprimere le azioni illegali, ma le forze politiche di questo Parlamento, a qualunque schieramento appartengono, devono saper creare un clima di confronto democratico e di garanzia della convivenza, anche nel legittimo e a volte più aspro conflitto politico.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Bampo, al quale ricordo che ha due minuti di tempo a disposizione. Ne ha facoltà.

PAOLO BAMPO. Vorrei dire ai colleghi della Lega che non devono dare credito alle parole di solidarietà di chi tenta oggi (in particolare nell'intervento del collega Boato) di minimizzare ciò che oggi è accaduto. Non si è trattato né di una ragazzata e neppure di una bravata, ma si è trattato di un chiaro atto di repressione politica.

Oggi la Lega sta pagando per un'azione politica che ha compiuto in un recente passato in cui ha abbandonato una parte politica per trasferirsi in un'altra area. Io non solo condivido ogni passaggio che ha fatto recentemente la Lega, ma sono attento anche a come si sta comportando in questo momento la sinistra e questo mi preoccupa. Credevo in effetti che l'informativa del Governo si limitasse a quella relazione asettica da maresciallo dei carabinieri con cui il sottosegretario Brutti aveva esordito. Abbiamo sentito che vi sono state anche parole di condanna, però, certamente, signor sottosegretario, non si può definire chi ha compiuto l'azione di oggi come un gruppo di giovani. Non sono ragazzacci birbanti quelli che hanno compiuto quest'azione. Sono d'accordo con chi ha detto che ci sono stati sicuramente dei mandanti per ciò che è accaduto.

Noi possiamo credere che chi ha perpetrato oggi quell'atto sia una banda di pericolosi aggressori, squadristi, antidemocratici — oserei dire fascisti — sicuramente antiliberali che rispondono comunque a un disegno eversivo.

Se il Governo è in buona fede e vuole scoprire realmente i mandanti di questo atto, deve intraprendere anche un'iniziativa che vada nel senso della repressione nei luoghi dove queste azioni vengono studiate, quindi deve giungere alla chiusura dei centri sociali. I centri sociali vanno chiusi, gli autonomi vanno messi al bando e fuori legge. Quindi, per verificare la buona fede del Governo, spero che il Governo stesso al più presto predisponga un provvedimento che vada in questo senso.

PRESIDENTE. Sono così esauriti gli interventi sull'informativa urgente del Governo sull'irruzione violenta in una sede della Lega nord a Venezia.

Per la risposta ad uno strumento del sindacato ispettivo (ore 20,50).

ROBERTO MENIA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ROBERTO MENIA. Signor Presidente, un anno fa, il 22 ottobre 1999, ho presentato un'interrogazione a cui non ho avuto l'onore di avere risposta in ordine alla presenza nelle liste del dossier Mitrokhin di un personaggio qual è il procuratore presso la Corte dei conti — delegazione regionale del Friuli-Venezia Giulia —, dottor Giovanni De Luca, che il rapporto Impedian chiamava Araldo (era il suo nome in codice), il quale definiva la dirigenza politica italiana una banda di ladri, un reo confesso, uno che ha ammesso di aver lavorato per il KGB e che tuttora esercita le funzioni di magistrato presso la Corte dei conti di Trieste. Ultimamente si è vantato di avere aperto 72 fascicoli, per esempio, nei confronti della provincia retta dal centrodestra e si è vantato di avere aperto un centinaio di fascicoli nei confronti della regione retta dal centrodestra.

PRESIDENTE. Onorevole Menia, la prego di non entrare nel merito.

ROBERTO MENIA. Signor Presidente, non entro nel merito: specifico che, ad un anno di distanza, il Governo non mi ha ancora risposto, mentre ho diritto ad avere una risposta. Mi chiedo, infatti, come sia possibile che continui ad esercitare le funzioni di magistrato uno che ha fatto lo spione comunista per conto dell'Unione Sovietica: se fossimo davvero in un paese normale, questa persona non potrebbe certo fare il magistrato; se egli fosse vissuto nell'Unione Sovietica, regime che auspicava, sarebbe finito fucilato alla schiena.

Chiedo, quindi, al Governo di rispondere alla mia interrogazione, perché le domande che ho posto più di un anno fa sono legittime. La mia sollecitazione, dunque, è diretta ad avere risposta alla mia interrogazione n. 4-26381: mi auguro che, prima della fine della legislatura, mi si risponda qualcosa o quanto meno di poter vedere finalmente non nuocere più questo personaggio.

PRESIDENTE. La Presidenza si farà carico di sollecitare il Governo.

Approvazione in Commissione.

PRESIDENTE. Comunico che nella seduta di oggi, mercoledì 25 ottobre 2000, in sede legislativa, la I Commissione permanente (Affari costituzionali), ha approvato il seguente progetto di legge:

SCHMID: « Disposizioni per l'equiparazione ai cittadini italiani delle persone già residenti nei territori del Trentino-Alto Adige appartenuti all'Impero austro-ungarico, e dei loro discendenti » (4541), *con il seguente nuovo titolo*: « Disposizioni per il riconoscimento della cittadinanza italiana alle persone nate e già residenti nei territori appartenuti all'Impero austro-ungarico e ai loro discendenti » (4541).

Ordine del giorno della seduta di domani.

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

Giovedì 26 ottobre 2000, alle 9,30:

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

JERVOLINO RUSSO ed altri: Estensione dell'ambito di applicazione dell'articolo 5 della legge 2 agosto 1999, n. 264, in materia di accesso ai corsi universitari (7011)

e delle abbinate proposte di legge: CANGEMI; NAPOLI ed altri; TERESIO DELFINO ed altri (6914-7049-7217)

— *Relatore*: Soave.

2. — *Seguito della discussione del testo unificato delle proposte di legge:*

d'iniziativa dei deputati: SIMEONE; ARMOSINO ed altri; CARMELO CARRARA ed altri; PISANU ed altri; OLIVIERI ed altri; PECORELLA ed altri; PISAPIA; SINISCALCHI ed altri; CON-

TENTO e TRANTINO; PISAPIA; PECORELLA; PECORELLA ed altri; CARROTTI; S. 1502-2681-2705-2734-2736-3227-3317-3664-3734-3793-3810; d'iniziativa dei senatori: FASSONE ed altri; LA LOGGIA ed altri; OCCHIPINTI ed altri; SALVATO ed altri; FASSONE ed altri; DI PIETRO ed altri; CALVI ed altri; SENESE ed altri; FOLIERI; FASSONE ed altri; CENTARO (*Approvata, in un testo unificato, dalla II Commissione permanente del Senato*); e d'iniziativa dei deputati BIONDI e COSTA: Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in materia di formazione e valutazione della prova in attuazione della legge costituzionale di riforma dell'articolo 111 della Costituzione (463-1863/ter-1870/ter-3463-4425-5360-5391-5433-5523-5545-5702-5752-6339-6590-6631).

— *Relatore*: Finocchiaro Fidelbo.

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

S. 4243 — D'iniziativa dei Senatori LA LOGGIA ed altri: Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta per accertare i fatti ed eventuali responsabilità di ordine politico ed amministrativo inerenti al *dossier* Mitrokhin e ai suoi contenuti (*Approvata dal Senato*) (6620); *e delle abbinate proposte di legge*: TREMAGLIA e SIMEONE; REBUFFA ed altri; MANZIONE ed altri; TASSONE ed altri; CREMA ed altri; SELVA (910-6442-6450-6452-6491-6495).

— *Relatore*: Sinisi.

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

LANDI di CHIAVENNA ed altri: Modifiche agli articoli 41, 42 e 43 della Costituzione (3973).

— *Relatore*: Maselli.

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

Modifiche al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, concernenti disposizioni sanzionatorie contro le immigrazioni clandestine in transito (5506).

— *Relatore*: Meloni.

6. — Seguìto della discussione della mozione Pisanu ed altri n. 1-00473, concernente la mancata conversione del decreto-legge n. 111 del 2000, in materia di cancellazione dalle liste elettorali dei cittadini irreperibili.

7. — *Seguìto della discussione del disegno di legge:*

S. 4551 — Disposizioni in materia di anagrafe degli italiani residenti all'estero e sulla revisione delle liste elettorali (*Approvato dal Senato*) (6975).

— *Relatore:* Cerulli Irelli.

8. — *Seguìto della discussione della proposta di legge:*

RUZZANTE ed altri: Abrogazione dell'articolo 3 della legge 31 maggio 1975, n. 191, in materia di arruolamento dei minorenni (6460) e dell'abbinata proposta di legge: POZZA TASCA (6416).

— *Relatore:* Ruzzante.

9. — *Seguìto della discussione testo unificato delle proposte di legge:*

CALDEROLI; BERTINOTTI ed altri; MALAVENDA ed altri; PISCITELLO ed altri; GARDIOL; STANISCI ed altri; SCHMID ed altri; SCRIVANI ed altri; SCALIA; PANETTA; MANZIONE; COLUCCI ed altri; COLUCCI; GAETANO VENETO: Norme sulle rappresentanze sindacali unitarie nei luoghi di lavoro, sulla rappresentatività sindacale e sull'efficacia dei contratti collettivi di lavoro (136-2052-3147-3707-3831-3849-3850-3866-3896-4032-4064-4065-4066-4451).

— *Relatori:* Gasperoni, *per la maggioranza;* Alemanno e Taradash, *di minoranza.*

(ore 14,30)

10. — Discussione della mozione Fei ed altri n. 1-00481 concernente le vicende del popolo armeno durante la prima

guerra mondiale (*per la discussione sulle linee generali*).

11. — Interpellanze urgenti.

La seduta termina alle 20,55.

CONSIDERAZIONI INTEGRATIVE DELLA DICHIARAZIONE DI VOTO FINALE DEL DEPUTATO LUIGI OLIVIERI SULLA PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE N. 168-226-1359-1605-2003-2951-3057-3327-3644-3932-4601-5406-5468-5469-5470-5471-5472-5561-5615-5710-5892-D

LUIGI OLIVIERI. Abbiamo avuto più volte modo di confrontarci anche in merito alla riforma della regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, al suo futuro e alle sue prospettive. Non ci stancheremo mai di ribadire che trova riconferma l'accordo De Gasperi — Gruber ossia l'unicità dello statuto autonomistico, la sua articolazione tripolare ed il suo ancoraggio internazionale. Abbiamo rovesciato l'impostazione attuale riconoscendo a livello normativo quella che è la realtà fattuale, ossia il motore dell'autonomia sin dal 1971 non è più la regione bensì le due province che la costituiscono. L'ente regione oggi ha residuali competenze legislative e amministrative e ha bisogno di una sua ricollocazione in un nuovo contesto istituzionale.

Dall'approvazione del secondo statuto di autonomia è trascorso un quarto di secolo e l'attuale sistema non solamente è datato ma si può dire che è arrivato al capolinea, in modo particolare dopo la chiusura del cosiddetto « pacchetto » avvenuta nel 1992 e che ha rappresentato il completamento delle condizioni di base dell'autonomia della provincia di Bolzano a tutela delle minoranze in essa residenti e la definitiva trasformazione del problema delle minoranze di lingua tedesca in una questione interna dello Stato italiano.

Noi pensiamo che il quadro regionale debba essere ripensato come livello di cooperazione indispensabile tra le due province, i cui organi siano costituiti da un'unione funzionale di stampo confederale degli organi provinciali riuniti per-

deliberare politiche comuni in determinate materie.

Chiediamo al centro-destra di confrontarsi su questo tema al fine di ricostruire una unità di intenti per prepararsi al meglio sia dal punto di vista istituzionale che di organizzazione complessiva, per competere in una realtà profondamente modificata che dovrà vedere queste cooperazioni capaci di aprirsi completamente alle novità e alle innovazioni che il terzo millennio ci prospetta.

I Democratici di sinistra hanno contribuito fattivamente alla elaborazione, discussione sia in Comitato ristretto che in Commissione che in Aula, convintamente alla proposta di legge costituzionale di riforma degli statuti oggi al nostro esame. Stiamo compiendo l'atto finale e conclusivo che necessita della maggioranza assoluta di questa Assemblea. Si tratta di una riforma che siamo convinti diverrà la riforma del Parlamento dato che anche il centro-destra ne valuterà la portata veramente innovativa e di progresso e quindi contribuisca alla sua approvazione.

Da parte dei Democratici di sinistra vi sarà un voto favorevole proprio perché vogliamo contribuire a far sì che questo disegno di riforma costituzionale oggi compia positivamente il suo ultimo passo e diventi a tutti gli effetti una legge costituzionale.

Ringrazio, infine, i colleghi deputati dei Democratici di sinistra siciliani, sardi, friulani e trentini che mi hanno concesso il grande onore di parlare anche a loro nome.

DICHIARAZIONE DI VOTO FINALE DEL DEPUTATO VINCENZO CERULLI IRELLI SULLA PROPOSTA DI LEGGE N. 6844.

VINCENZO CERULLI IRELLI. Il testo che viene al voto dell'Assemblea intende completare, attraverso una serie di norme concernenti fondamentalmente il regime del provvedimento amministrativo, la disciplina generale dell'azione amministrativa di diritto pubblico, contenuta nella legge n. 241 del 1990 (procedimento e diritto d'accesso).

Pur dopo l'emanazione di quella fondamentale legge, restano privi di disciplina alcuni delicati aspetti dell'azione amministrativa, mentre altri, segnatamente quello fondamentale concernente il regime dell'illegittimità, sono ancora regolati da leggi remote (l'articolo 26 del testo unico sul Consiglio di Stato del 1924 risale nella sua formulazione alla legge Crispi del 1889), e perciò necessitano di una revisione.

Il testo che si presenta è strettamente connesso alla recentissima legge approvata dal Parlamento sulla nuova disciplina del processo amministrativo (n. 205 del 2000), e ne costituisce, per così dire, il risvolto di carattere sostanziale.

Il testo consta, come esplicitamente affermato dall'articolo 1, di principi generali dell'ordinamento, che comportano l'abrogazione di quelle norme, anche di carattere settoriale che con essi siano incompatibili; mentre vincolano la legislazione regionale, allo stesso modo delle norme della menzionata legge n. 241 del 1990.

Le due leggi insieme sono chiamate a costituire il *corpus* delle norme generali dell'azione amministrativa di diritto pubblico nell'ordinamento italiano, in tutte le sue articolazioni istituzionali.

Il testo riprende l'affermazione di principio già approvata dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali (legge costituzionale n. 1 del 1997), che le pubbliche amministrazioni, salvi i casi di poteri amministrativi espressamente conferiti da leggi o da regolamenti, agiscono secondo le norme del diritto privato (articolo 2).

Questa affermazione, oltre ad esplicitare la tendenza dell'ordinamento verso la privatizzazione dei settori di amministrazione nei quali lo strumento pubblicistico non sia strettamente necessario (come di recente è avvenuto nel settore del pubblico impiego), costituisce un criterio fondamentale per l'interprete: in caso di incertezza circa il diritto applicabile a proposito di attività giuridiche che singole amministrazioni debbano porre in essere, in base alla norma si applica il diritto privato, capovolgendo in ciò l'antica af-

fermazione di Cammeo, seguita dalla dottrina successiva, secondo la quale, in caso di incertezza, le pubbliche amministrazioni debbono applicare nel loro agire la normativa del diritto pubblico. Ovviamente il principio che qui viene introdotto, non sposta l'ordine della giurisdizione (ordinaria e amministrativa) in ordine alle controversie con le pubbliche amministrazioni, che resta quello disciplinato dalle leggi vigenti. E laddove la pubblica amministrazione agisce secondo moduli di diritto privato, sarà competente il giudice ordinario, salvo i casi di giurisdizione amministrativa esclusiva.

La norma afferma altresì il principio, per altro di chiara evidenza, che in ogni caso, le pubbliche amministrazioni agiscono per la realizzazione di pubblici interessi. Ciò significa che il complesso dell'azione amministrativa, a prescindere dalla normativa utilizzata, deve essere ispirata ai principi di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, in funzione di cura dei pubblici interessi, già affermati in maniera solenne dalla legge n. 241 del 1990.

Tuttavia, quando le modalità giuridiche dell'azione sono quelle del diritto privato, la valutazione 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 dà luogo a valutazioni circa il complesso dell'azione amministrativa posta in essere, in sede di controllo di gestione, in sede 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 contiene alcune norme che completano il quadro già delineato dalla legge n. 241 del 1990, secondo il medesimo obiettivo perseguito da quella legge, di una piena ed intera riconduzione della disciplina del provvedimento al principio della legalità. Non esistono poteri amministrativi impliciti o occulti ma i poteri sono quelli previsti

dalla legge. 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 integralmente ai destinatari e acquista efficacia nei confronti di essi con la comunicazione, salve espresse deroghe legislative. Può tuttavia contenere una clausola, motivata (e perciò successivamente controllabile), di immediata efficacia ed esecutività. Questa norma (articolo 4) completa il regime disegnato dall'articolo 3 della legge n. 241 del 1990, espressamente richiamato.

La cosiddetta esecutorietà del provvedimento amministrativo, vecchio *idolum* della nostra dottrina, è ricondotta, secondo l'impostazione più moderna, totalmente al principio di legalità. Laddove un provvedimento amministrativo produca obblighi o limitazioni nella sfera giuridica di terzi, segnatamente nei casi in cui esso imponga un *facere* ai destinatari, può essere eseguito coattivamente, soltanto laddove questo è previsto dalla legge.

L'articolo 5 detta sul punto la disciplina generale dell'esecuzione d'ufficio (sulla falsariga di quella ben conosciuta che risale alla legge del 1865). Il provvedimento deve stabilire il termine e le modalità per la sua esecuzione da parte del destinatario. Una volta accertato da parte dell'amministrazione competente l'inadempimento di questi, il provvedimento viene eseguito a spese dell'obbligato, previa motivata comunicazione.

Il testo contiene inoltre 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 della autotutela decisoria.

La sospensione e la revoca, poteri che incidono, com'è noto, sull'efficacia del provvedimento, sono attribuiti al medesimo organo che ha emanato l'atto che ne è oggetto, salva espressa attribuzione legislativa ad altro organo. Con una serie di limitazioni però. La sospensione, secondo lo schema valido per la sospensione giurisdizionale, può essere adottata solo in

presenza di gravi ragioni, e ha durata limitata, con facoltà di proroga per una sola volta (articolo 6).

La revoca (articolo 7) è consentita soltanto a proposito dei provvedimenti amministrativi ad efficacia durevole (come ad esempio le concessioni) e soltanto per sopravvenuti motivi di interesse pubblico o in presenza di una modifica dei presupposti di fatto del provvedimento, e non anche perciò per una modificazione della valutazione circa l'assetto degli interessi pubblici quale delineato dall'originario provvedimento.

Di grande rilievo ordinamentale sono le norme che prevedono la nuova disciplina della invalidità amministrativa (articoli 8 e 9).

Anzitutto il testo fa proprio l'orientamento giurisprudenziale inaugurato da alcune decisioni dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, a partire dal 1992, 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 tradizionalmente ricevuti in teoria generale, di atti adottati in carenza della forma richiesta *ad substantiam*, di atti adottati in carenza di oggetto o di contenuto ovvero destinati a soggetto inesistente. A questi casi si aggiungono quelli delle nullità previste espressamente dalla legge, nonché il caso tipico del diritto amministrativo, degli atti adottati da un ente pubblico locale incompetente per territorio. Mentre 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 (a titolarità burocratica o professionale), vengono ricondotti, diversamente da quanto in precedenza proposto dalla Commissione, a quelli di annullabilità.

La norma concernente l'annullabilità è, invece, fortemente innovativa rispetto alla nostra tradizionale impostazione risalente

alla legge del 1889. Essa, mentre riafferma l'annullabilità degli atti amministrativi per incompetenza, violazione di legge, ed eccesso di potere, ridimensiona la portata dei primi due vizi.

Il vizio di incompetenza viene limitato ai casi di violazione di norme che attribuiscono il potere alle singole amministrazioni; e non si estende, perciò, come viceversa sino ad oggi, alla violazione di norme che distribuiscono la competenza tra i diversi organi nell'ambito di ciascuna amministrazione (salvi i casi appena menzionati, di violazione delle norme che stabiliscono il riparto tra organi di direzione politica e organi amministrativi). In sostanza, l'incompetenza, quale delineata dal testo, viene a coincidere con l'ambito di invalidità attualmente coperto dalla carenza di potere. Ciò è anche la conseguenza della diversa impostazione dell'ordinamento, particolarmente a seguito della legge n. 59 del 1997 e decreti attuativi, circa l'assetto delle fonti concernenti l'organizzazione, ormai in larga misura demandata alla potestà regolamentare delle singole amministrazioni o addirittura ad atti di natura non regolamentare.

Sulla violazione di legge, la norma prevede due importanti novità. Anzitutto limita questo vizio alla violazione di norme operative, il che significa introdurre in diritto pubblico la distinzione propria del diritto privato tra norme imperative e norme dispositive, solo le prime essendo vincolanti. In secondo luogo, introduce il concetto, proprio di altre esperienze europee nei tempi più recenti, che le violazioni di carattere formale o procedimentale non sono rilevanti, e perciò non danno luogo ad annullabilità dell'atto, laddove il contenuto dello stesso non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Una volta riconosciuto che l'atto, anche se adottato in violazione di qualche norma formale o procedimentale, ha un contenuto conforme a quanto prescritto dalla legge (il vincitore della gara è effettivamente il soggetto dotato dei migliori titoli, il progetto di costruzione sottoposto a

licenza edilizia è effettivamente conforme al piano regolatore, eccetera) la violazione non rileva dal punto di vista della invalidità dell'atto. Essa dà luogo a una mera irregolarità, che può essere regolarizzata anche in pendenza di ricorso giurisdizionale.

La stessa norma disciplina l'istituto dell'annullamento d'ufficio: il potere di annullamento è attribuito all'organo che ha emanato l'atto illegittimo ovvero ad altro organo se espressamente previsto dalla legge: ovviamente in presenza di specifiche ragioni di interesse pubblico. Resta salva la facoltà di convalida ovvero di conversione dell'atto legittimo, laddove ne ricorrono i presupposti. La convalida in particolare diventa strumento di applicazione generale, senza la limitazione di cui all'articolo 6 della legge n. 249 del 1968, che viene espressamente abrogato (articolo 10).

La norma infine chiarisce (articolo 9, ultimo comma) 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, facendo propria la distinzione giurisprudenziale tra i casi di annullamento ad effetto caducante (che sono quelli cui fa riferimento la norma) e ad effetto meramente viziante che non producono l'automatica caducazione degli atti stessi, ma solo un vizio di legittimità nella loro struttura, che potrà essere successivamente fatto valere in sede giurisdizionale o amministrativa.

Il presentatore di questa proposta di legge, ampiamente elaborata e migliorata nel lavoro di Commissione, insieme al ringraziamento, alto e sentito, alla presidente onorevole Jervolino Russo, al relatore onorevole Frattini, agli altri colleghi, e all'onorevole Cananzi in rappresentanza del Governo, esprime grande soddisfazione per aver contribuito alla formazione di un testo che completa il processo di modernizzazione del nostro diritto amministrativo: verso esiti che si ragguagliano a quello dei principali paesi europei.

Senza un'incisione forte anche sul versante dei principi dell'azione amministrativa, segnatamente sul punto fondamentale della riduzione dell'area del formalismo (il *red tape* degli americani) e quindi delle invalidità meramente formali, ogni tentativo di riforma della struttura organizzativa, pur avanzato come quello in corso, è incapace di produrre pienamente i suoi effetti positivi, in termini di funzionamento complessivo dell'amministrazione, al servizio dei cittadini (infine, il buon andamento, del vecchio ma non sempre attuale articolo 97 della Costituzione!).

IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la stampa alle 22,35.