SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

COMMISSIONI RIUNITE

1ª (Affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno)

e

3ª (Affari esteri)

VENERDÌ 21 LUGLIO 1967

(5ª seduta, in sede redigente)

Presidenza del Presidente della 1ª Commissione SCHIAVONE

INDICE

DISEGNO DI LEGGE

« Norme sui passaporti » **(1775) (Seguito della discussione e trasmissione all'Assemblea):**

PRESIDENTE . *Pag.* 86, 87, 92, 94, 97, 98, 102, 103
AJROLDI 88, 89, 90
AMADEI, *Sottosegretario di Stato per l'interno* 89, 91, 92, 93, 94, 97, 98, 99, 100, 101, 102
BARTESAGHI 88, 89, 90, 91
BATTAGLIA 99, 100, 101, 102
BATTINO VITTORELLI, *relatore* 86, 87, 88, 91, 92, 93 94, 95 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102
GIANQUINTO 86, 88, 90, 92, 93, 94 95, 96, 97, 98, 101, 103
GIRAUDO 89
LEVI 101
MENCARAGLIA 101
MONTINI 96, 97
PALUMBO 94, 102
PAJETTA 86, 87
PETRONE 90, 93, 100, 101, 102

La seduta è aperta alle ore 9,50.

Sono presenti:

della 1ª Commissione i senatori: Aimoni, Ajroldi, Bartolomei, Battaglia, Bisori, Bonafini, D'Angelosante, De Luca Luca, De Michele, Fabiani, Gianquinto, Giraudo, Molinari, Nenni Giuliana, Palumbo, Pennacchio, Petrone, Schiavone, Tupini, Zagami e Zampieri.

A norma dell'articolo 18, ultimo comma, del Regolamento, i senatori Jodice e Sibille sono sostituiti, rispettivamente, dai senatori Maier e Salari;

della 3ª Commissione i senatori: Bartesaghi, Battino Vittorelli, Battista, Bergamasco, Bolettieri, Cingolani, D'Andrea, Darè, Jannuzzi, Levi, Mencaraglia, Montini, Moro, Pajetta, Scoccimarro, Stirati, Tomasucci e Viglianesi.

A norma dell'articolo 18, ultimo comma del Regolamento, i senatori Carboni, Ceschi, Gava e Morino sono sostituiti, rispettivamente, dai senatori Moneti, Venturi, Angelilli e Arnaudi.

Interviene il Sottosegretario di Stato per l'interno Amadei.

B A R T O L O M E I , *Segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

Seguito della discussione e trasmissione all'Assemblea del disegno di legge: « Norme sui passaporti » (1775)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Norme sui passaporti ».

Riprendiamo la discussione degli articoli accantonati nella precedente seduta e cominciamo dall'articolo 7, che già ieri abbiamo lungamente discusso.

Ne do nuovamente lettura:

Art. 7.

Il Ministro degli affari esteri può con proprio decreto adottare particolari disposizioni per il rilascio del passaporto, o di documento equipollente, a coloro che sono da considerarsi emigranti ai sensi delle norme sull'emigrazione, nell'interesse generale del lavoro italiano all'estero e per la tutela dei lavoratori.

Il Ministro degli affari esteri con proprio decreto motivato, può sospendere temporaneamente o limitare il rilascio dei passaporti o disporre il ritiro dei passaporti già rilasciati, o limitarne la validità territoriale:

a) per cause inerenti alla sicurezza internazionale dello Stato;

b) per cause inerenti alla sicurezza interna dello Stato, sentito il Ministro dell'interno;

c) quando la vita, la libertà, gli interessi economici o la salute dei cittadini possano correre grave pericolo in determinati paesi.

L'espatrio dei cittadini aventi obblighi militari può in circostanze eccezionali essere temporaneamente sospeso secondo quanto previsto dalle norme sulla leva e il reclutamento delle forze armate.

Il passaporto è altresì ritirato, a cura di una delle Autorità indicate all'articolo 4, quando sopravvengono circostanze che ai sensi della presente legge ne avrebbero legittimato il diniego.

G I A N Q U I N T O . Ribadisco, onorevole Presidente, a nome del mio Gruppo, tutte le argomentazioni che abbiamo svolto nella precedente seduta in ordine alla necessità di sopprimere le lettere *a*), *b*) e *c*) del secondo comma dell'articolo 7 e chiedo, pertanto, — con il collega Petrone — che la nostra proposta relativa alla soppressione delle suddette lettere venga messa ai voti.

In via subordinata, ove tale proposta non incontrasse il consenso della Commissione, proponiamo l'integrazione della parte iniziale del comma stesso, con la precisazione che i decreti motivati del Ministro degli affari esteri sono consentiti soltanto in circostanze eccezionali e che essi debbono avere carattere di generalità.

B A T T I N O V I T T O R E L L I , *relatore.* Per ciò che riguarda la proposta relativa alla soppressione delle lettere *a*), *b*) e *c*) del secondo comma, ho già espresso il parere che, trattandosi di una questione di fondo, il principio non può essere modificato; pertanto, insisto per il mantenimento delle suddette lettere riservandomi di prendere anche in considerazione eventuali ritocchi, che però non siano tali da ledere la sostanza dell'articolo 7: esso, ripeto, è una delle pietre basilari di una moderna legislazione sui passaporti.

P A J E T T A . Per quale ragione è una pietra basilare?

BATTINO VITTORELLI, *relatore*. Perchè non esiste Stato il quale non disponga di uno strumento di questo genere in tutte le situazioni di emergenza che sono previste dalle lettere *a*), *b*) e *c*).

PAJETTA. In Italia, quali sono le situazioni di emergenza previste dalle lettere *a*), *b*) e *c*)?

BATTINO VITTORELLI, *relatore*. Lo stato di guerra, ad esempio! Ne abbiamo parlato ampiamente nella seduta di ieri e non ripeterò cose già dette.

PAJETTA. Chiedo scusa perchè ieri non ero presente, ma la questione è questa: c'è un Paese nel mondo, forse sarà l'unico ed è l'Italia, in cui non esiste questa concezione della situazione eccezionale, tranne che nello stato di guerra.

BATTINO VITTORELLI, *relatore*. Non si tratta di situazioni eccezionali interne, ma di situazioni eccezionali derivanti da rapporti con Stati esteri, perchè qui siamo in materia di legislazione sui passaporti, non di carte d'identità o di misure eccezionali interne.

PAJETTA. Finora, però, non abbiamo una definizione di queste circostanze eccezionali. Il Ministro degli affari esteri, su che si baserà per stabilire che si tratta di uno stato eccezionale? Su un suo giudizio soggettivo? E quali saranno i parametri cui farà riferimento? Dalla nostra Costituzione è previsto soltanto lo stato di guerra. Ora, dire che la sostanza dell'articolo 7 è uno dei punti basilari della legislazione sui passaporti, ci preoccupa, perchè introduciamo nella nostra legislazione qualcosa che attualmente non esiste. Lei stesso dice che dal punto di vista interno la circostanza eccezionale è soltanto quella relativa allo stato di guerra.

BATTINO VITTORELLI, *relatore*. Non c'è cosa più assurda di un dialogo, tra colleghi che si stimano, su una materia che le Commissioni riunite hanno già ampiamente trattato, come risulta dal verbale e dal resoconto stenografico. Io personalmente ho il pudore di non ripetere, nè oggi nè in altra occasione, quanto ho illustrato nella seduta di ieri; però non ho alcuna difficoltà a svolgere le stesse argomentazioni se la Commissione m'invita a farlo.

PAJETTA. Più che un'argomentazione, vorrei una semplice risposta. A quale norma precisa ci agganciamo per l'applicazione dell'articolo 7? Esiste un giudizio soggettivo del Ministro degli esteri per stabilire se esiste uno stato eccezionale, oppure c'è una norma legislativa, costituzionale, qualsiasi, cui ci riferiamo? Questa è la mia domanda! Non pretendo che si svolga un'argomentazione su ciò che può avvenire in una circostanza eccezionale, perchè fin lì credo di arrivarci.

PRESIDENTE. Possiamo passare alla votazione dell'emendamento soppressivo, se il relatore non ha altro da aggiungere.

BATTINO VITTORELLI, *relatore*. Sono contrario, per le ragioni che ho indicato.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'emendamento soppressivo delle lettere *a*), *b*) e *c*) presentato dai senatori Gianquinto e Petrone.

(*Non è approvato*).

In via subordinata, i senatori Gianquinto e Petrone propongono di sostituire, nel primo capoverso del secondo comma, le parole: « con proprio decreto motivato » con le altre: « in circostanze eccezionali, con proprio decreto motivato, avente carattere di generalità ».

BATTINO VITTORELLI, *relatore*. Per quanto riguarda l'inciso « in circostanze eccezionali », non avrei difficoltà a che si inserisse, perchè con esso, effettivamente, si sottolinea il carattere di eccezionalità del provvedimento. Ho il timore invece che il carattere di generalità che si vorrebbe attribuire al decreto otterrebbe l'ef-

fetto contrario. Una lettura attenta del testo può far supporre che la sospensione temporanea, la limitazione del rilascio e il ritiro abbiano necessariamente carattere di generalità, nei confronti di tutti i cittadini e di tutti i Paesi. Supponiamo, ad esempio, che scoppi un'epidemia nell'Afganistan; questo testo fa supporre che il Ministro degli esteri per precauzione possa vietare il rilascio del passaporto per tutti i Paesi del mondo.

G I A N Q U I N T O . Questo non c'è nella norma.

B A T T I N O V I T T O R E L L I , *relatore.* Ripeto, mentre non mi opporrei all'inserimento della precisazione relativa al carattere di eccezionalità, pregherei i proponenti di non insistere sulla specificazione che riguarda il carattere di generalità.

G I A N Q U I N T O . La norma, secondo il testo del Governo, recita: « Il Ministro degli affari esteri, con proprio decreto motivato, può sospendere temporaneamente o limitare il rilascio dei passaporti o disporre il ritiro dei passaporti già rilasciati, o limitarne la validità territoriale ». Pare a me che la frase: « può sospendere temporaneamente o limitare il rilascio dei passaporti » possa essere interpretata nel senso che il Ministro potrebbe disporre che nei confronti delle persone A, B o C il passaporto non andasse rilasciato, a meno che il collega Vittorelli non accetti quest'altro emendamento: « può sospendere temporaneamente a limitare territorialmente il rilascio del passaporto », altrimenti il significato rimarrebbe equivoco. In altri termini, la norma dovrebbe essere formulata in maniera talmente esplicita per cui il Ministro potesse usare questo potere solo *erga omnes* e non nei confronti di singole persone, altrimenti avremmo non solo una violazione dell'articolo 16, ma avremmo anchè uno strumento capace di introdurre quelle discriminazioni che abbiamo voluto evitare nel disegno di legge.

B A T T I N O V I T T O R E L L I , *relatore.* La limitazione territoriale c'è già nella quarta categoria in modo specifico.

G I A N Q U I N T O . Mentre la prima parte riguarda i passaporti che vengono richiesti, la seconda parte riguarda i passaporti già rilasciati.

A J R O L D I . Vorrei far presente che, come principio di carattere generale, le disposizioni dell'autorità, sia essa politica o amministrativa, che non contengano specifiche indicazioni, si intendono date nei confronti della generalità. La stessa dizione: « il rilascio dei passaporti », indica il carattere di generalità, tanto è vero che quando si tratta invece di un atto *ad personam,* il provvedimento deve essere comunicato con determinate forme alla persona medesima.

Pertanto, penso che il riferimento al carattere di eccezionalità sia opportuno, mentre il carattere di generalità è già compreso nella norma, che mi pare formulata molto correttamente.

B A R T E S A G H I . A me pare che non valga l'argomento portato dal senatore Ajroldi, perchè ritengo che la espressione: « il rilascio dei passaporti » per il solo fatto che contiene la preposizione « dei » al plurale, anzichè « del » al singolare, non impedisca l'adozione di provvedimenti nei confronti di singole persone in casi rientranti in una delle ipotesi previste dalle lettere *a*), *b*) e *c*). In particolare, per quanto riguarda la lettera *c*), credo che ogni lettore attento, coscienzioso e onesto debba riconoscere che la norma in essa contenuta si presta in maniera evidente ad essere applicata a singoli individui.

Circa l'introduzione della frase « avente carattere di generalità » suggerita dal senatore Gianquinto, innanzitutto ritengo che sia assolutamente da escludere quello che rilevava il collega Vittorelli, cioè che possa essere interpretata nel senso della prescrizione di un provvedimento che vada al di là delle situazioni alle quali il provvedimento medesimo si riferisce: da nessuna dizione di norma di legge, per quanto possa dare adito ad interpretazioni curiose, si può ricavare una conseguenza assurda come questa. Mi richiamo al precedente avutosi nel corso della discussione della nuova legge di pubblica

sicurezza, particolarmente in riferimento alla dibattuta questione dell'articolo 64. Anche là si era continuato a ripetere che, secondo il testo dell'articolo, lo stato di pericolo pubblico non poteva essere riferito che al caso di calamità naturale. Però, dopo aver sostenuto questa tesi per giorni e giorni, si è dovuta riconoscere la necessità di specificare, proprio per evitare che nell'applicazione di quell'articolo, in futuro, si potesse derogare a quella limitazione; cioè il testo, senza quella specifica limitazione, avrebbe ammesso la possibilità della deroga.

Ieri il senatore Vittorelli, a proposito di certe disposizioni ha detto che non c'era alcuna recondita intenzione di utilizzarle per fini non dichiarati. Non vale però dire che non intendiamo dare interpretazioni capziose, questo è credibilissimo, ma la legge non è fatta per una determinata persona o per un certo numero di persone, essa deve essere applicabile nei casi più imprevedibili e quindi deve contenere tutte le specificazioni.

Concludendo, io dico che le lettere *a*), *b*) e *c*), si prestano all'applicazione a casi individuali, a meno che ciò non si escluda con una esplicita dizione nel testo dell'articolo.

G I R A U D O . L'osservazione del senatore Bartesaghi non corrisponde a quanto voleva dimostrare, cioè nel caso dell'articolo 64 della legge di pubblica sicurezza non si trattava di cittadini, ma di circostanze: quando abbiamo parlato di pubbliche calamità abbiamo indicato le circostanze per le quali potevano essere usati quei poteri del Prefetto. Ora, quando accettiamo il riferimento alla circostanza eccezionale, dobbiamo tenere presente che esso non comporta di necessità l'altro emendamento, cioè quello delle generalità, perchè la legge si riferisce sempre alla generalità dei cittadini.

B A R T E S A G H I . Non dico che non si riferisca alla generalità dei cittadini, ma l'applicazione può essere fatta nei confronti di singoli cittadini e la motivazione può riferirsi al singolo cittadino desumendola dalle norme contenute nelle lettere *a*), *b*) e *c*). Cioè lasciando il testo del disegno di legge nella sua attuale formulazione, in futuro il Ministro degli esteri può ritenere che sia pericoloso che nello Stato *x* si rechi il cittadino A, mentre non sia pericoloso che vi si rechi il cittadino B!

A M A D E I , *Sottosegretario di Stato per l'interno.* Può darsi che esista questo caso!

B A R T E S A G H I . È molto grave questa sua dichiarazione, onorevole Sottosegretario, perchè sta a dimostrare che lo scopo di questo articolo è proprio quello di dare al Ministro un'arma da usare individualmente e non con carattere di generalità, e questo non si può permettere, perchè non c'è nulla che possa garantire l'obiettività e la imparzialità del giudizio!

A M A D E I , *Sottosegretario di Stato per l'interno.* Il decreto deve essere sempre motivato e contro di esso c'è possibilità di ricorso al Consiglio di Stato.

B A R T E S A G H I . Ma non si può dire: accettiamo una norma che può comportare abusi, perchè tanto il cittadino ha diritto di ricorso! Questo ragionamento non è ammissibile da parte dei legislatori e tanto meno lo è da parte del Governo! È la norma che non deve consentire abusi, non è la possibilità di impugnarla che deve garantire il cittadino contro l'eventuale abuso commesso.

Dopo la dichiarazione dell'onorevole Sottosegretario è assolutamente necessario introdurre quell'emendamento, altrimenti è chiaro il fine che con questo articolo si vuole conseguire.

A J R O L D I . Mentre prima mi sono limitato a dire che il riferimento alla nuova legge di pubblica sicurezza non era pertinente, ora debbo addirittura dire che è controproducente, perchè in merito all'articolo 3, ex articolo 2, si svolse un ampio dibattito al quale partecipò il senatore Terracini, il quale proponeva proprio di sopprimere il capoverso riguardante l'obbligo del Prefetto di notificare personalmente agli interessati quei provvedimenti che fossero di carattere

personale. Nell'articolo 64 si stabilisce pressochè la stessa cosa.

G I A N Q U I N T O . Però l'articolo 64 prevede l'arresto!

A J R O L D I . Tanto nell'uno come nell'altro caso il primo comma delle due disposizioni riguarda chiarissimamente provvedimenti presi in regime di eccezionalità e di urgenza nei confronti della collettività, tanto è vero che il senatore Terracini — ripeto — proponeva la soppressione del secondo comma, perchè sosteneva che, trattandosi di provvedimento di carattere personale non era necessaria la notificazione del provvedimento stesso. A nostro avviso, invece, il provvedimento di carattere personale si deve notificare perchè il singolo cittadino ha diritto di ricorrere.

Il richiamo alla legge di pubblica sicurezza, quindi, serve a confermare la correttezza del testo legislativo in esame e precisamente delle lettere *a*), *b*) e *c*) che per presunzione hanno carattere di generalità. Questo è il mio pensiero.

G I A N Q U I N T O . Ma questo è un « cavallo di Troia » introdotto nella legge!

A J R O L D I . A conforto di quanto ho detto finora, è sufficiente confrontare gli articoli 3 e 7 del presente disegno di legge. All'articolo 3, non si dice che con provvedimento il Ministro può negare il passaporto, ma si dice: « non possono ottenere il passaporto... ». Quindi è chiaro che ove si tratti di ragioni ostative personali, il legislatore ha stabilito chiaramente il riferimento alla singola persona; naturalmente le persone che si trovano in determinate condizioni possono anche essere molte, però il riferimento è tipicamente personale: io sono stato condannato, perciò non posso avere il passaporto.

All'articolo 7, invece, vengono date tre indicazioni che sono chiarissimamente di natura generale, come del resto ho avuto occasione di illustrare nella precedente seduta.

B A R T E S A G H I . Desidero chiarire al senatore Ajroldi che io non ho fatto alcun richiamo alla legge di pubblica sicurezza per amor di casistica, ma solo per citare un esempio di situazione nella quale un chiarimento esplicito è stato vincolante: in un primo momento si affermava che il chiarimento esplicito non fosse necessario, poi si è ritenuto il contrario ed è stato introdotto.

Questa è l'analogia che ho inteso stabilire con l'articolo 64 della nuova legge di pubblica sicurezza e tale analogia, soprattutto dopo quanto ha detto l'onorevole Sottosegretario, è più che mai valida.

P E T R O N E . Questa discussione, onorevoli colleghi, mi sembra che abbia fatto emergere un concetto che temevamo fosse sottinteso nella sostanza dell'articolo 7.

Stando all'interpretazione del relatore, infatti, sembrava ovvio che il Ministro degli esteri non potesse, nei casi previsti dalle lettere *a*), *b*) e *c*) adottare provvedimenti a carattere individuale; senonchè ci troviamo ora di fronte a due interpretazioni, per cui si potrebbe intendere che non è escluso che i provvedimenti possano essere adottati anche per il singolo. L'onorevole Sottosegretario di Stato, a nome del Governo — quindi ci troviamo di fronte ad un'autorevole dichiarazione — ci conferma che, in casi eccezionali e per i motivi previsti dalle lettere *a*), *b*) e *c*), i provvedimenti, anzichè avere carattere di generalità, possono essere adottati anche individualmente. Questo per noi è molto grave, perchè è chiaro che la valutazione delle circostanze eccezionali sarà fatta in base ad un criterio di discriminazione e di discrezionalità.

Il senatore Battino Vittorelli, ad esempio, ha citato il caso dell'epidemia. Ebbene, in situazioni del genere, dovrebbe essere implicito il criterio della generalità nell'adozione del provvedimento, al fine di garantire la sicurezza interna dei cittadini italiani. È evidente che non si può fare una discriminazione.

Ora, come dicevo, ci troviamo di fronte ad una duplice interpretazione. Se l'interpretazione del carattere di generalità fosse stata uniforme, avremmo potuto dire: d'accordo, non sopprimiamo nulla di quanto è con-

tenuto nell'articolo 7, però rimanga a verbale e, possibilmente, figuri anche nella relazione che sarà presentata in Assemblea che, secondo l'interpretazione unanime del Parlamento, i decreti motivati del Ministro degli esteri debbono avere efficacia *erga omnes*, senza alcuna discriminazione. Questo avrebbe potuto anche soddisfarci perchè difficilmente, una volta che il Parlamento avesse dato tale interpretazione, il concetto avrebbe potuto essere modificato. Come possiamo però superare la questione, quando lo stesso rappresentante del Governo ci dice chiaramente che i decreti motivati del Ministro possono essere adottati anche nei confronti del singolo cittadino? Con questo si va non solo al di là della casistica, ma al di là dei limiti rigorosi posti dall'articolo 3, che prevede e determina i casi per cui i singoli cittadini non possono ottenere il passaporto, e arriviamo così a superare anche il principio costituzionale della libertà di circolazione del cittadino.

Pertanto, di fronte alla dichiarazione esplicita del rappresentante del Governo, la Commissione deve prendere un atteggiamento: il relatore ci dica il suo pensiero e la maggioranza precisi se con la norma in questione il Parlamento intende aprire la strada ad interventi di carattere individuale o se invece i decreti motivati del Ministro debbano avere carattere generale.

B A T T I N O V I T T O R E L L I , *relatore*. Ringrazio il senatore Petrone per le sue domande che mi permettono di dare una risposta chiara, e ringrazio anche il senatore Ajroldi per il chiarimento che ha fornito testè in merito alla distinzione tra i casi di applicazione dell'articolo 3 e quelli di cui all'articolo 7.

In qualità di relatore, naturalmente, per l'incarico di fiducia che mi è stato conferito, darò l'interpretazione della Commissione — se essa ovviamente è concorde —, non del Governo, il quale esprimerà poi la sua opinione.

Ritengo che, mentre l'articolo 3 si applica specificamente a casi individuali, i decreti motivati del Ministro degli esteri, previsti dall'articolo 7, sono, come tutti i decreti, per loro natura, di carattere generale, ma possono diventare individuali nella loro applicazione. Non si fa un decreto per una persona singola: si stabilisce, ad esempio, che nel Congo non si può andare per un determinato motivo; ma se c'è una sola persona che chiede di andare nel Congo, in esecuzione del decreto generale e non con un decreto fatto nominativamente, le autorità amministrative sono abilitate ad applicare il decreto stesso alla persona singola, o a più persone, se si tratta di una larga categoria di cittadini. Mi sembra che, in questo modo, si ricollochi nel suo preciso alveo giuridico la distinzione, tra gli articoli 3 e 7.

B A R T E S A G H I . Nessuno pensava che il decreto del Ministro dovesse avere carattere di singolarità, cioè che potesse essere emanato nei confronti del singolo. Il decreto del Ministro deve contenere una disposizione limitativa o soppressiva del passaporto con carattere di generalità, cioè, le autorità amministrative competenti, se la zona sospetta o pericolosa è il Congo, ad esempio, debbono impedire a chiunque di andare nel Congo: non possono fare una discriminazione. Il chiarimento dato dall'onorevole Sottosegretario è invece in senso opposto.

A M A D E I , *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Questo riguarda un'ipotesi diversa.

B A R T E S A G H I . È la stessa cosa per tutte e tre le ipotesi, anzi a maggior ragione per la lettera *a*). Se c'è un caso in cui la generalità è fuori discussione è proprio quello di cui alla lettera *a*); direi che potremmo rinunciare alla specificazione perchè, ripeto, la lettera *a*) esclude nella maniera più assoluta l'applicazione in senso individuale del decreto. Lei, invece, dice che anche per la lettera *a*) c'è la possibilità che siano adottate singole disposizioni verso singoli cittadini, nell'ambito della stessa disposizione.

B A T T I N O V I T T O R E L L I , *relatore*. Desidero richiamare i colleghi di

parte comunista ad un'interpretazione di buon senso.

Faccio rilevare che lo strumento previsto dall'articolo 7 per i tre casi di cui alla lettere *a*), *b*) e *c*) è uno strumento che nessun potere esecutivo utilizza nei confronti del singolo, perche non c'è nessun cittadino, in un Paese che abbia l'importanza dell'Italia, che possa da solo minacciare — tranne che nei romanzi a fumetti di superspie — la sicurezza interna del Paese; non c'è nessun singolo, che non sia associato con gruppi, che possa minacciare la sicurezza interna e non c'è nessun singolo che possa da solo, senza essere messo in quarantena, minacciare la salute della collettività nazionale. È quando il fenomeno comincia a diventare vasto che il pericolo viene a determinarsi e quindi il Ministro degli esteri è chiamato ad emettere quella disposizione che, proprio per la generalità, per l'estensione del pericolo, diventa di carattere generale.

G I A N Q U I N T O . Io insisto nel mio emendamento.

A M A D E I , *Sottosegretario di Stato per l'interno.* Non sarei contrario ad accettare l'emendamento proposto dal senatore Gianquinto per quanto riguarda la prima parte, cioè l'inciso: « in circostanze eccezionali », se pure, a mio modo di vedere, l'eccezionalità del provvedimento si ricava dalla motivazione. Sono contrario, invece, all'inserimento dell'altra specificazione: « avente carattere di generalità », per le ragioni già esposte.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'emendamento presentato dai senatori Gianquinto e Petrone tendente ad aggiungere, nel primo capoverso del secondo comma, dopo le parole: « Il Ministro degli affari esteri », le altre: « in circostanze eccezionali ».

(*È approvato*).

Metto ora ai voti l'emendamento presentato dai senatori Gianquinto e Petrone tendente ad aggiungere, nel medesimo capoverso, dopo le parole: « con proprio decreto motivato », le altre: « avente carattere di generalità ».

(*Non è approvato*).

G I A N Q U I N T O . Dichiaro di votare contro l'articolo; avremmo votato contro anche se fosse stato accettato l'emendamento. Noi avevamo proposto delle modificazioni per migliorare un testo che è detestabile!

B A T T I N O V I T T O R E L L I , *relatore.* Prima di passare alla votazione dell'articolo, vorrei ricordare ai colleghi che il senatore Bisori aveva presentato una serie di emendamenti di carattere formale, destinati a meglio disciplinare la materia.

Ai sensi di tali emendamenti l'ultima parte dell'articolo 7, che riguarda il ritiro del passaporto e la competenza a ritirarlo, veniva collocata nell'ambito di un altro articolo.

Pur mantenendo questo testo, l'idea di spostare ad altro articolo le disposizioni sul ritiro, che è una fase successiva alla procedura della richiesta, dei ricorsi, eccetera, appare accettabile, ed è infatti stata accettata dalla sottocommissione.

Per questa ragione, proporrei di mettere in votazione l'articolo 7, ad eccezione degli ultimi due commi, e di rinviare, come chiedeva il senatore Bisori, l'esame dell'argomento del ritiro a dopo l'articolo 9, come un articolo 9-*bis*.

G I A N Q U I N T O . C'era anche un nostro emendamento alla lettera *b*) del quarto comma nel testo proposto dalla sottocommissione.

P R E S I D E N T E . Se si accetta la proposta del relatore, anche questo emendamento verrà considerato in sede di esame dell'articolo aggiuntivo.

Poichè non si fanno altre osservazioni, in accoglimento della proposta del senatore Battino Vittorelli, metto ai voti i primi tre commi dell'articolo 7 del testo governativo con la modifica approvata al primo capoverso del secondo comma, rimanendo inteso

che la discussione del quarto e del quinto comma viene per il momento accantonata.

(*Sono approvati*).

Come i colleghi ricorderanno, l'articolo 8 è stato approvato nella seduta di ieri. Passiamo quindi all'esame e alla votazione dell'articolo 9, di cui do nuovamente lettura:

Art. 9.

Sui ricorsi contro i provvedimenti definitivi in materia di passaporti ha giurisdizione esclusiva il Consiglio di Stato, che decide pronunciandosi anche in merito.

La decisione del Consiglio di Stato deve essere eseguita dall'Amministrazione entro quindici giorni dalla comunicazione della decisione stessa.

G I A N Q U I N T O . A questo articolo ho avanzato una proposta di soppressione.

B A T T I N O V I T T O R E L L I , *relatore*. Penso che siamo tutti d'accordo nell'ammettere il ricorso al Consiglio di Stato, e in via ordinaria, cioè quando le norme transitorie saranno decadute, contro le decisioni dei tribunali amministrativi, e contro i provvedimenti definitivi, in via gerarchica, del Ministro degli esteri.

La soppressione dell'articolo 9, essendovi stato tale articolo (e i lavori preparatori lo dimostrano), potrebbe far supporre che si sia escluso il ricorso al Consiglio di Stato contro i provvedimenti del Ministro degli esteri.

Quindi, converrebbe forse, lasciare così com'è l'articolo 9, perchè i provvedimenti definitivi sono quelli dell'autorità amministrativa. L'unico provvedimento dell'autorità amministrativa è quello del Ministro degli esteri, in quanto gli altri sono impugnabili o in sede giudiziaria o in sede di tribunale amministrativo, secondo il sistema che dovrà subentrare successivamente. Perciò l'articolo potrebbe rimanere immutato.

G I A N Q U I N T O . Ma che bisogno c'è di mantenere l'articolo 9, quando il ricorso al Consiglio di Stato è previsto dall'articolo 8?

P E T R O N E . Come norma generale i provvedimenti sono impugnabili solo se sono definitivi.

Stabilito questo criterio, è evidente che se il provvedimento del Ministro degli esteri è definitivo, proprio per questo è, per norma generale, impugnabile al Consiglio di Stato. Non porta alcuno svantaggio dire queste cose esplicitamente, però si può creare una certa confusione. Infatti anche all'articolo 9, quando si dice: « Sui ricorsi contro i provvedimenti definitivi... » bisognerebbe specificare.

A M A D E I , *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Ovviamente ci si riferisce ai provvedimenti definitivi del Ministro degli esteri!

P E T R O N E . Anche i provvedimenti del Questore sono definitivi! Bisognerebbe, quindi, specificare e dire: « contro i provvedimenti del Ministro degli esteri... ».

A M A D E I , *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Diciamolo pure!

B A T T I N O V I T T O R E L L I , *relatore*. L'indicazione del Ministro degli esteri a questo punto potrebbe far sorgere un dubbio interpretativo. Anche se la legge preciserà questa competenza, potrebbe sorgere qualche dubbio sull'impugnabilità davanti al Consiglio di Stato, perchè la procedura attualmente prevista in via transitoria è tale da conferire all'Autorità giudiziaria la facoltà di prendere decisioni inappellabili. Questa inappellabilità potrebbe essere estesa per analogia, con la precisazione che si chiede, anche alle decisioni dei Tribunali amministrativi. Naturalmente si tratta di una questione di forma e di chiarezza.

A M A D E I , *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Si potrebbe modificare l'articolo 9 in questo senso: « Sui ricorsi contro le decisioni dei Tribunali amministrativi e contro i provvedimenti definitivi del Ministro degli esteri... ».

BATTINO VITTORELLI, *relatore*. Potremmo anche fare in questo modo.

GIANQUINTO. Non sono d'accordo. Io sono un uomo pratico: non possiamo anticipare oggi quella che sarà la nuova procedura relativa ai Tribunali amministrativi.

Si prevede una riforma dell'ordinamento per cui il Tribunale amministrativo diventerà un organo di prima istanza e il Consiglio di Stato un organo di appello: come possiamo anticipare ora quella che sarà la riforma, quando non sappiamo ancora come verrà attuata?

AMADEI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Qualunque sia il tipo di riforma, si può anticipare che ogni decisione dei Tribunali amministrativi sarà impugnabile davanti al Consiglio di Stato. Su questo non esistono dubbi.

GIANQUINTO. Poniamo che il cittadino ricorra al Tribunale in via ordinaria: il Tribunale decide in camera di consiglio, inappellabilmente. A questo punto potrebbe sorgere il dubbio che la decisione del Tribunale in camera di consiglio, assumendo la forma generica di un provvedimento definitivo, potesse essere impugnabile davanti al Consiglio di Stato. Vogliamo evitare il sorgere di dubbi di tale fatta?

AMADEI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. L'abbiamo già detto che la decisione del Tribunale in camera di consiglio è inappellabile!

GIANQUINTO. Gradirei che il Presidente esprimesse il suo avviso come amministrativista.

PRESIDENTE. Se la Commissione me lo consente, vorrei spiegare la utilità dell'articolo 9 proprio in funzione del capoverso, perchè le norme sul Consiglio di Stato dicono che quando il Consiglio di Stato ha annullato la decisione, rimangono salvi gli ulteriori atti dell'Amministrazione. Qui è detto in modo più preciso che la decisione del Consiglio di Stato deve essere eseguita. Ripeto, viene meno questa facoltà in contraddizione alle norme generali; cosicchè trovo utilissimo l'articolo 9 in funzione del capoverso e non si può dire che la prima parte sia un pleonasmo perchè è necessaria per rendere intelligibile la seconda parte. Inoltre bisogna non fare confusione: si tratta di provvedimenti dell'Amministrazione; i Tribunali emanano sentenze e non provvedimenti.

Ritengo, pertanto, che l'articolo 9 debba essere approvato senza modificazioni.

GIANQUINTO. Chiedo che sia messo a verbale che l'articolo 9 è applicabile esclusivamente nei casi in cui il cittadino impugna il provvedimento negativo del questore davanti all'Autorità giudiziaria ordinaria.

PALUMBO. Vorrei aggiungere, alle giuste considerazioni del signor Presidente, che il primo comma dell'articolo 9 ha ancora un'altra ragion d'essere e cioè quella di attribuire al Consiglio di Stato potere giurisdizionale anche nel merito. Ciò è importantissimo, perchè solo in virtù di tale attribuzione c'è la possibilità di una pronuncia da parte del Consiglio di Stato, che può essere positiva o negativa, nel senso del rilascio o del ritiro del passaporto, e aprire quindi la via all'applicazione del secondo comma.

GIANQUINTO. Con questi chiarimenti messi a verbale, sono d'accordo.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'articolo 9.

(*È approvato*).

BATTINO VITTORELLI, *relatore*. Era stato rilevato, credo nel corso delle riunioni delle due Commissioni, che la soppressione del quarto comma del testo governativo dell'articolo 7 avrebbe lasciato monco il testo del quarto e quinto comma proposto dalla sottocommissione e che con-

venisse, quindi, anteporre al testo formulato dalla sottocommissione il testo del quarto comma presentato dal Governo, con la soppressione del termine « altresì ». Il tutto formerebbe oggetto di un articolo 9-*bis*, che risulterebbe pertanto del seguente tenore:

« Il passaporto è ritirato, a cura di una delle Autorità indicate all'articolo 4, quando sopravvengono circostanze che ai sensi della presente legge ne avrebbero legittimato il divieto.

Il passaporto è altresì ritirato quando il titolare si trovi all'estero e, ad istanza degli aventi diritto, non sia in grado di offrire la prova dell'adempimento degli obblighi alimentari che derivino da pronuncia dell'Autorità giudiziaria, o che riguardino i discendenti di età minore, ovvero inabili al lavoro, gli ascendenti e il coniuge non legalmente separato.

Il passaporto è infine ritirato quando il titolare sia un minore e venga accertato che abitualmente svolga all'estero attività immorali o vi presti lavoro in industrie o pericolose o nocive alla salute.

Il passaporto ritirato viene restituito al titolare a sua richiesta non appena vengano meno i motivi del ritiro ».

GIANQUINTO. Il testo proposto dalla sottocommissione prevede il ritiro del passaporto « quando il titolare del passaporto sia un minore e venga accertato che abitualmente svolga all'estero attività immorali o vi presti lavoro in industrie pericolose o nocive alla salute »; noi invece proponiamo questo testo: « quando il titolare del passaporto sia un minore e venga accertato che all'estero presti lavoro in industrie pericolose o nocive alla salute », escludendo cioè le attività immorali, che possono dar luogo ad un potere di interpretazione personale e soggettivo. Per il resto è giusto che al minore venga ritirato il passaporto quando all'estero presti il suo lavoro in industrie pericolose o nocive rispetto alla sua età.

BATTINO VITTORELLI, *relatore*. Il relatore è contrario per i motivi che sono emersi dalla discussione avvenuta nella sottocommissione e di cui vorrei ricordare il contenuto a beneficio dei colleghi che non vi presero parte. Nella stesura iniziale del testo, proposta dal Governo, si proponeva che fra le cause ostative fosse inclusa l'intenzione del minore di svolgere all'estero attività immorali, e anche il semplice dubbio che il minore potesse svolgere all'estero dette attività: il che avrebbe aperto nella sistematica delle cause ostative uno spiraglio di carattere discrezionale che avrebbe compromesso l'intero sistema, perchè attraverso quello spiraglio si sarebbero potuti introdurre nuovi atti discrezionali. La sottocommissione ritenne più opportuno che quelle attività fossero colpite in sede repressiva invece che in sede preventiva, quando cioè i sospetti di attività immorali all'estero avessero trovato una loro concretizzazione. Perciò in questo punto dell'articolo 7 fu proposto d'inserire parole che ora il senatore Gianquinto propone di sopprimere per la tutela della libertà individuale. Ma qui non si tratta di tutela della libertà bensì della tutela del minore stesso, che si è recato all'estero, dopo aver ottenuto il passaporto in base alla legge vigente, con l'intenzione di svolgervi attività immorali. Una volta che l'intenzione si sia materializzata e queste attività abbiano avuto inizio, si tutela il minore col ritiro del passaporto, non potendosi colpire gli sfruttatori adulti, che, siano connazionali o stranieri, all'estero sfuggono alla giurisdizione della legge penale italiana. La coercizione a rientrare in patria è contro la continuazione di queste attività immorali che, già in se stessa illegittima quando è compiuta in Patria, diventa assai più grave all'estero per il fatto che è compiuta generalmente nell'interesse di terzi adulti, che sfuggono all'azione repressiva delle autorità italiane.

Pertanto è nell'interesse soprattutto del minore che si è posta questa norma e non tanto nell'interesse, sia pure legittimo, della tutela del buon nome dell'Italia all'estero, che può essere compromesso dal fatto che il minore italiano svolga in un Paese straniero attività immorali. Il buon nome dell'Italia non può essere compromesso da atti

singoli. Direi che nei casi in questione lo Stato ha l'obbligo di tutelare il minore all'estero intervenendo in sua difesa, come interviene all'interno in una serie di altre occasioni, e l'unico modo per tutelare il minore che all'estero svolga attività immorali è di farlo rientrare nell'ambito della collettività nazionale, in modo che si possano applicare le leggi vigenti nel territorio italiano per sottrarlo alla situazione in cui si trova.

Per queste ragioni il relatore è contrario all'emendamento proposto dal senatore Gianquinto.

G I A N Q U I N T O . Facciamo il caso di un minore che si trovi con la famiglia all'estero, ove però si è recato con passaporto proprio, e che ad un certo punto svolga attività immorali, o presti la sua opera in industrie pericolose o nocive: poichè la norma è imperativa e non prevede altre soluzioni, a seguito del ritiro del passaporto egli sarebbe costretto a rientrare in Italia mentre la sua famiglia rimane all'estero. Non sarebbe allora più opportuno introdurre al punto *b*) di questo comma dell'articolo 7 un precetto facoltativo, e non tassativo, per il ritiro del passaporto? A chi verrebbe affidato in Italia il minore cui viene ritirato il passaporto, se la sua famiglia rimane all'estero? È da mesi che stiamo esaminando questo disegno di legge ed ancora vengono fuori casi che non erano stati previsti.

Concludendo, mantengo la proposta di sopprimere il riferimento alle attività immorali: le Commissioni potranno accettarla o respingerla; però, anche se l'emendamento venisse accolto, le osservazioni che ho fatte circa la separazione tra il minore e la sua famiglia restano sempre valide per il caso che il soggetto presti la sua opera in industrie pericolose o nocive. Poichè in Italia non abbiamo istituzioni tali da garantire una normale vita del minore, possiamo noi separarlo a forza dalla famiglia che continua a vivere all'estero?

M O N T I N I . C'è però il caso in cui è proprio la convivenza con la famiglia a costituire un pericolo per il minore. Molte volte è la famiglia stessa che sfrutta il piccolo lavoratore, impiegandolo in industrie nocive o pericolose.

G I A N Q U I N T O . Io ritengo che nei casi contemplati alla lettera *a*) di questo comma si possa lasciare alla norma il carattere imperativo; ma per i casi della lettera *b*), per evitare di separare il minore dalla sua famiglia che vive all'estero, sarebbe opportuno introdurre il criterio facoltativo, che dia all'autorità amministrativa la possibilità di vagliare le circostanze e di decidere discrezionalmente se ritirare o no il passaporto.

B A T T I N O V I T T O R E L L I , *relatore*. In realtà alla lettera *b*) sono contemplate due ipotesi: una si riferisce alle attività immorali e l'altra ai lavori in industrie pericolose o nocive. Una certa opinabilità nella valutazione dei fatti ci deve essere per entrambi i casi; se si stabilisce un confine rigido, la norma diventa inapplicabile oppure la si applica per eccesso o per difetto. Mi pare invece che si possa ammettere la discrezionalità del console nel ritiro del passaporto, perchè in tal caso il cittadino ha già il passaporto, che gli è stato dato dopo aver prestato le dovute garanzie, ma ad un certo punto sopravviene un fatto nuovo che giustifica un intervento dell'autorità consolare.

L'altro fatto segnalato dal senatore Gianquinto e che è polivalente perchè vale per tutti i casi della lettera *b*) del comma in esame è quello della convivenza del minore con la famiglia, che assume una caratterizzazione diversa a seconda che si tratti di attività immorali o di lavoro in industrie pericolose o nocive. La valutazione della pericolosità di una industria, fatta dal capo famiglia col quale il minore vive, difficilmente può essere sostituita da quella dell'autorità, anche quando si tratti di fatti colpiti dalla legge penale, che sono difficilmente accertabili all'estero. Non v'è dubbio che anche qui occorre una certa facoltà discrezionale della autorità consolare. La domanda che mi sto ponendo è se convenga specificare per entrambi questi casi che la discrezionalità nel-

l'applicazione del ritiro del passaporto si riferisce solo ai minori che convivano all'estero con la famiglia o a tutti quanti, senza distinzione.

A M A D E I , *Sottosegretario di Stato per l'interno.* Non si può precisare.

B A T T I N O V I T T O R E L L I , *relatore.* Possiamo risolvere il problema in maniera generica. In questo caso allora io proporrei un emendamento di carattere formale, sostitutivo dell'intero comma, che potrebbe trovare posto nell'articolo 9-*bis*, il quale dovrebbe pertanto essere così articolato:

« Il passaporto è altresì ritirato quando il titolare si trovi all'estero e, ad istanza degli aventi diritto, non sia in grado di offrire la prova dell'adempimento degli obblighi alimentari che derivino da pronuncia dell'Autorità giudiziaria o che riguardino i discendenti di età minore ovvero inabili al lavoro, gli ascendenti e il coniuge non legalmente separato.

Il passaporto può essere infine ritirato quando il titolare del passaporto sia un minore e venga accertato che abitualmente svolge all'estero attività immorali o vi presta lavoro in industrie pericolose o nocive alla salute ».

Il comma: « Il passaporto ritirato viene restituito al titolare a sua richiesta non appena vengano meno i motivi del ritiro » diventerebbe l'ultimo comma, mentre il primo comma, del seguente tenore: « Il passaporto è altresì ritirato, a cura di una delle Autorità indicate all'articolo 4, quando sopravvengono circostanze che ai sensi della presente legge ne avrebbero legittimato il diniego », riprodurrebbe l'ultimo comma dell'articolo 7 del testo originario.

G I A N Q U I N T O . D'accordo.

M O N T I N I D'accordo.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, metto in votazione l'articolo 9-*bis* nel testo proposto dal relatore.

(*È approvato*).

G I A N Q U I N T O . Noi abbiamo detto che i provvedimenti del Questore sono impugnabili in via alternativa davanti all'autorità giudiziaria quando il diniego del passaporto rientra nei casi ostativi previsti dall'articolo 3. È chiaro che tale norma si applica anche nei casi di ritiro del passaporto quando questo avviene per cause che, se fossero esistite al momento della domanda, avrebbero impedito il rilascio del documento.

Però questi due ultimi casi, concernenti il ritiro del passaporto nei confronti di colui che non adempie gli obblighi di assistenza familiare e del minore che lavora all'estero in industrie pericolose o nocive alla sua salute, non rientrano tra i casi ostativi previsti dall'articolo 3. Pertanto io chiedo che la norma sull'alternatività dell'impugnazione sia estesa anche a questi.

A M A D E I , *Sottosegretario di Stato per l'interno.* D'accordo.

B A T T I N O V I T T O R E L L I , *relatore.* All'ultimo comma dell'articolo 8, approvato ieri, ai sensi dell'articolo 74 del Regolamento, propongo allora un emendamento aggiuntivo per i casi previsti dall'articolo 9-*bis*.

Rileggo l'ultimo comma dell'articolo 8 approvato ieri:

« Contro i provvedimenti delle Autorità delegate ai sensi dell'articolo 4, lettera *a*), per i motivi ostativi enunciati nell'articolo 3, l'interessato può presentare ricorso, in via alternativa, al Tribunale amministrativo regionale competente per territorio, negli stessi termini di cui ai precedenti commi ». Ora, si tratterebbe di aggiungere, dopo le parole: « per i motivi ostativi enunciati nell'articolo 3 », le altre: « e per i casi di ritiro del passaporto previsti nell'articolo 9-*bis* ». Con questo emendamento, l'ultimo comma dell'articolo 8, suonerebbe così:

« Contro i provvedimenti delle autorità delegate ai sensi dell'articolo 4, lettera *a*), per

i motivi ostativi enunciati nell'articolo 3 e per i casi di ritiro del passaporto previsti nell'articolo 9-*bis*, l'interessato può presentare ricorso in via alternativa, al Tribunale amministrativo regionale competente per territorio, negli stessi termini di cui ai precedenti commi ».

La modifica apportata deriva dal coordinamento necessario derivante dall'approvazione dell'articolo 9-*bis*, ed è l'unica consentita dal Regolamento!

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, metto in votazione la modificazione all'ultimo comma dell'articolo 8, di cui è già stata data lettura.

(*È approvata*).

Riprendiamo in esame l'articolo 10 del quale do nuovamente lettura:

Art. 10.

Il passaporto ordinario è individuale e possono ottenerlo i cittadini che hanno compiuto il decimo anno di età, salvo le cause ostative contemplate nella presente legge.

I minori degli anni dieci possono tuttavia ottenere il passaporto individuale, con l'assenso di chi esercita la patria potestà o la tutela, alla condizione che venga menzionato sul passaporto il nome della persona che è autorizzata ad accompagnarli.

A M A D E I , *Sottosegretario di Stato per l'interno*. A questo articolo il Ministero degli esteri suggerisce un emendamento tendente a sostituire il secondo comma con il seguente:

« I minori di anni dieci possono viaggiare con passaporto individuale a condizione che sul passaporto stesso o su una dichiarazione allegata, rilasciata dall'esercente la patria potestà, sia menzionato il nome della persona autorizzata ad accompagnarli o quello della persona cui essi sono affidati per il viaggio ».

Come emendamento è molto chiaro, però non comprende, secondo me, tutta l'eventuale casistica che può presentarsi.

Faccio un'ipotesi: i genitori, o un genitore nel caso di morte dell'altro, si trova all'estero e vuole con sè il bambino per un fatto qualsiasi, perchè sta male, lo vuol vedere prima di morire, perchè lo vuol riabbracciare dopo tanto tempo, eccetera; ove nel passaporto del minore non sia indicata la persona che può accompagnarlo, come puo chi esercita la patria potestà rilasciare la dichiarazione se risiede all'estero e il bambino deve appunto raggiungerlo?

G I A N Q U I N T O . Si pone anche il caso di una separazione personale tra i coniugi. Per esempio, il padre è all'estero e il figlio, affidato alla madre, durante il periodo estivo deve andare a trovarlo: come si risolve il problema in questo caso?

B A T T I N O V I T T O R E L L I , *relatore*. Devo fare alcune osservazioni per inquadrare la materia, onorevole Presidente.

La prima osservazione è questa: i vari testi del comma in esame comportano un difetto fondamentale. In essi si prevede che i minori fino a dieci anni abbiano bisogno di una autorizzazione per viaggiare, quindi tale autorizzazione deve esistere anche nel caso che detti minori viaggino con gli stessi genitori. Bisognerebbe, a mio avviso, cominciare con l'escludere coloro che in un modo o nell'altro sono chiamati a dare questa autorizzazione, quando siano fisicamente presenti durante il viaggio ed attestino con la propria persona che l'autorizzazione c'è, senza sottoporli al gravame di un'autorizzazione scritta che dovrebbero rilasciare essi stessi, altrimenti alla frontiera verrebbe loro richiesto un documento che non può essere sostituito da una semplice dichiarazione. Conviene eliminare complicazioni, stabilendo subito che per il minore che viaggia col genitore o con chi esercita la patria potestà non è richiesta l'autorizzazione legalizzata.

Una seconda difficoltà nasce dalla individuazione della persona che è chiamata a dare l'autorizzazione, che spesso, come è già

stato indicato dall'onorevole sottosegretario Amadei, può trovarsi in altro luogo. Ma il viaggio all'estero del minore è un fatto che, pur essendo in molti casi di ordinaria amministrazione, è pur sempre un fatto importante nella vita familiare e perciò con i mezzi di comunicazione che oggi esistono (la posta aerea, i cablogrammi e così via) io credo che si possa continuare a richiedere una autorizzazione anche quando la persona che deve darla si trovi in un altro Paese da dove si può benissimo, nello spazio di quarantotto ore, far giungere una autorizzazione convalidata da una autorità, interna o consolare.

La terza difficoltà è più complessa: a chi affidare il minore, quando viaggia da solo? A questo proposito credo che sarebbe bene, intanto, stabilire i modi in cui si può viaggiare: a piedi (e non è un caso assolutamente raro nelle zone di confine), in auto, in treno, in battello, in aereo, eccetera. Il caso dell'aereo è già regolato dalle convenzioni internazionali e dalla prassi attraverso l'affidamento del minore al personale della compagnia. Credo che questa formula si possa utilmente inserire, in un modo qualunque, nella legge, conferendo l'affidamento non a persone singole, che sono generalmente ignote nel momento in cui l'atto viene redatto e legalizzato, ma alla compagnia alla quale l'aereo appartiene e che è collettivamente responsabile; il minore viene poi materialmente affidato a una persona della compagnia, viaggiante su quel dato aereo, che è intercambiabile e può quindi essere sostituita da un'altra anche un momento prima della partenza. Ritengo che lo stesso criterio si possa applicare alla navigazione marittima. Diverso è invece il caso del viaggio per ferrovia, in automobile o con altri mezzi, o anche a piedi. Per quanto riguarda i viaggi in automobile, con altri mezzi o a piedi credo che si possa tranquillamente stabilire che il minore va affidato ad una persona particolare, il cui nome deve essere indicato in un documento allegato al passaporto e legalizzato. Per quel che riguarda il viaggio in ferrovia si deve ricorrere allo stesso sistema, perchè non esiste una persona, per esempio un controllore del treno, cui affidare il bambino: ciò non accade mai o, se accade, avviene in via del tutto eccezionale. Ragion per cui io proporrei di stabilire che il minore, il quale non viaggi con chi esercita su di esso la patria potestà, debba essere munito di una lettera con firma legalizzata, che indichi, nel caso di viaggi per via aerea o marittima o lacuale, la compagnia cui appartiene l'aereo o il battello, e, nel caso di viaggi con altri mezzi, il nome della persona fisica che accompagna il bambino, facendo una distinzione fra enti e persone.

A M A D E I , *Sottosegretario di Stato per l'interno.* Come si fa ad indicare il nome delle varie persone che accompagnano il minore se il viaggio si svolge con passaggi successivi da un mezzo all'altro?

B A T T A G L I A . Non vi è dubbio che un correttivo all'articolo 10 sia necessario per quanto ha detto testè l'onorevole Sottosegretario, anche se non non sono favorevole all'emendamento così com'è stato predisposto dal Ministero degli esteri.

Innanzitutto il termine « viaggiare » è troppo lato per indicare che i minori non possono passare il confine dello Stato senza il passaporto e una persona che li accompagni.

B A T T I N O V I T T O R E L L I , *relatore.* Acconsento a questa sua osservazione. Apparentemente, secondo il rilievo fatto dall'onorevole Sottosegretario, si risolverebbe uno dei problemi, cioè quello dei viaggi compiuti con passaggi successivi da un mezzo all'altro, ma credo che si verrebbe a violare il principio della validità del documento, perchè in realtà il documento, nel caso dei minori, serve a tutelare i minori stessi attraverso la « mano » dello Stato e fin dove essa può giungere. Ora, credo che lo Stato non si possa disinteressare dell'utilizzazione del documento da parte dei minori di anni dieci dopo che hanno varcato il confine.

B A T T A G L I A . Come dicevo, dunque, il termine « viaggiare » è troppo gene-

rico e bisogna specificare che ci si riferisce ai viaggi all'estero.

Per quanto concerne poi il rilievo fatto dal senatore Battino Vittorelli, io lo condivido in parte; alcune volte, ad esempio, per arrivare a Bruxelles debbo prendere prima un aereo dell'Air-France che mi porta a Parigi, poi un aereo di altra compagnia che mi porta a Rotterdam, quindi un terzo aereo ancora che da Rotterdam mi porta a Amsterdam e poi a Bruxelles: si tratta di tre compagnie aeree diverse. Ed allora...

BATTINO VITTORELLI, *relatore*. La conclusione è che dobbiamo mandare i bambini « a spasso » per il mondo senza alcuna garanzia.

BATTAGLIA. Per i minori degli anni dieci, poi, mi pare che non ci sia la possibilità di avere il passaporto individuale.

AMADEI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. C'è la possibilità!

BATTINO VITTORELLI, *relatore*. L'articolo 10 dice esattamente che i minori degli anni dieci possono ottenere il passaporto individuale alla condizione che venga menzionato sul passaporto il nome della persona autorizzata ad accompagnarli.

BATTAGLIA. Io sono d'accordo sul fatto che non sia necessario menzionare sul passaporto il nome della persona autorizzata ad accompagnarli e mi sembra invece che una carta che accompagni il passaporto sia una giusta componente per eliminare determinati travagli cui andrebbero incontro i genitori per fare viaggiare il minore. Comunque, direi che questi deve essere sempre accompagnato da qualcuno, il cui nome magari potrà essere dichiarato al momento della partenza.

Per la verità, debbo dire che in aereo c'è un'assistenza veramente encomiabile; però come si fa a precisare il nome della compagnia nell'ipotesi in cui, anche partendo con lo stesso aereo, questo cambia equipaggio?

PETRONE. Trovo anzitutto corretto il suggerimento dato dal Ministero degli esteri di fissare il criterio non del rilascio del passaporto, che è già disciplinato dall'articolo 6, ma delle modalità del viaggiare.

Qui dovrebbe trattarsi del viaggio del minore, in compagnia delle persone cui è affidato in mancanza dei genitori, perchè lo articolo 3 prevede tale ipotesi; ma dovremmo precisare meglio che se il minore viaggia con i genitori o con le persone cui è affidato, essendo dall'articolo 3 previsto l'assenso delle stesse persone per il rilascio del passaporto, nessuna particolare dichiarazione dev'essere richiesta.

Per quanto riguarda invece l'ipotesi del viaggio in compagnia di persone diverse, vorrei ora fare delle osservazioni. A parte tutte le difficoltà di indicare le persone autorizzate ad accompagnare i minori, nel testo in esame si prevede l'ipotesi alternativa dell'indicazione dell'accompagnatore o sul passaporto o su una dichiarazione allegata al passaporto stesso. Ora, io sarei contrario a mantenere l'espressione « allegata », che potrebbe far pensare ad una pratica burocratica che debba avere tutti i crismi dello stesso passaporto.

A mio avviso, invece, deve ritenersi sufficiente la dichiarazione, purchè sia certa la firma, che può essere apposta anche all'ultimo momento, senza eccessive formalità burocratiche.

AMADEI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Il termine « allegata » sta a significare « che accompagna il passaporto ».

PETRONE. Per quanto riguarda poi l'altra espressione « dichiarazione rilasciata dalle persone esercenti la patria potestà », vi è da rilevare che se è stato stabilito che il minore può ottenere il passaporto, o per assenso di chi esercita la patria potestà, o per assenso di persona a cui è affidato in mancanza di genitori, o per autorizzazione del giudice tutelare, è evidente che tutte e tre le ipotesi debbono essere previste anche ai fini della competenza a rilasciare la dichiarazione di cui trattasi.

Pertanto, riterrei opportuno non limitare la possibilità del rilascio della dichiarazione soltanto a chi esercita la patria potestà, ma la estenderei a tutte le persone previste dall'articolo 3.

A mio avviso, quindi, questa parte dello emendamento va corretta nel senso che la dichiarazione deve essere rilasciata da chi esercita la patria potestà o la potestà tutoria oppure anche dal Tribunale per i casi in cui il passaporto si è rilasciato su autorizzazione del Tribunale.

B A T T A G L I A . Vorrei proporre un emendamento. Il secondo comma dell'articolo 10 potrebbe essere così formulato:

« I minori degli anni dieci possono ottenere il passaporto individuale alla condizione che venga menzionata sul passaporto o su una dichiarazione allegata, sottoscritta dall'esercente la patria potestà, ...*omissis*..., la cui firma sia legalizzata, il nome della persona, dell'ente o della compagnia cui i minori medesimi sono affidati ».

G I A N Q U I N T O . Ma come si fa a regolarizzare tutti i casi che possono presentarsi, che sono infiniti? Bisognerà indicare il luogo dell'affidamento, le modalità dell'affidamento che sono numerose, e via di seguito.

B A T T A G L I A . È proprio per questo che nel mio emendamento dico che bisogna specificare « il nome della persona, dell'ente o della compagnia cui i minori medesimi sono affidati ».

B A T T I N O V I T T O R E L L I , *relatore*. La formulazione proposta dal senatore Battaglia mi sembra che sia quella che si avvicina maggiormente alle nostre esigenze.

La grossa difficoltà, però, è costituita dal fatto che fino ad oggi c'è stata una certa prassi, in assenza della legge, per cui bisognerebbe evitare che la nuova legge diventi più restrittiva in quanto, poi, bisognerà applicarla con rigore. Quindi la mancanza del nome non sarà accettata, questo almeno da parte del giudice che legalizza la firma, perchè non potrà farlo su un documento che dice: « il bambino è affidato a ... », e poi si trova davanti uno spazio in bianco.

B A T T A G L I A . Si potrebbe mettere il nome della compagnia.

M E N C A R A G L I A . Prendo la parola soltanto per esprimere il mio timore che, approvando un testo di questo genere, si possano complicare le cose in maniera tale da ledere i cittadini. Fino ad oggi, infatti, è stato possibile far viaggiare i minori anche all'estero senza incontrare eccessive difficoltà.

L E V I . Esprimo la stessa preoccupazione manifestata dal senatore Mencaraglia. Anch'io, cioè, sono del parere che non si debbano complicare le cose.

B A T T A G L I A . Ripeto il mio emendamento: « I minori degli anni dieci possono ottenere il passaporto individuale a condizione che venga menzionato sul passaporto o su una dichiarazione allegata — sottoscritta dall'esercente la patria potestà o da chi ne fa le veci, la cui firma sia legalizzata — il nome della persona, dell'ente o della compagnia cui i minori medesimi sono affidati ».

P E T R O N E . Non sono d'accordo sulla dizione: « o da chi ne fa le veci ».

B A T T I N O V I T T O R E L L I , *relatore*. Possiamo dire: « o da chi ne fa le veci, ai sensi dell'articolo 3 lettera *a*) ».

A M A D E I , *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Poichè il passaporto può essere rilasciato oggi, ma essere usato fra un anno, forse sarebbe meglio dire: « 1) i minori degli anni dieci possono viaggiare all'estero » o, meglio ancora, « possono recarsi all'estero ... ». L'ottenimento del passaporto, infatti, è un'operazione che può precedere di gran lunga il viaggio.

B A T T I N O V I T T O R E L L I , *relatore*. Mi pare che debbano essere tenuti distinti i due concetti: quello, cioè, dell'ottenimento del passaporto e l'altro della sua

utilizzazione. Il passaporto viene ottenuto una volta per tutte quando il bambino ha sette anni per un periodo di cinque anni, così come avviene per tutti i cittadini; mentre per essere utilizzato volta per volta ci vuole l'indicazione dell'accompagnatore o della compagnia cui il minore è affidato.

P R E S I D E N T E . Allora potremmo dire: « I minori degli anni dieci possono ottenere il passaporto individuale il cui uso è subordinato alla condizione che venga menzionato sul passaporto, o su una dichiarazione allegata — sottoscritta dall'esercente la patria potestà o da chi ne fa le veci... ».

P E T R O N E . Anzichè dire: « o da chi ne fa le veci, potremmo dire: « a condizione che venga menzionato sul passaporto, o su una dichiarazione rilasciata da chi può dare l'assenso o l'autorizzazione, ai sensi dello articolo 3 lettera *a*) ». In questo modo, infatti, comprendiamo anche l'ipotesi che la autorizzazione possa essere data dal tribunale.

P R E S I D E N T E . Allora la formulazione sarebbe la seguente: « i minori degli anni dieci possono ottenere il passaporto individuale, il cui uso è subordinato alla condizione che venga menzionato sul passaporto, o su una dichiarazione allegata — rilasciata da chi può dare l'assenso o l'autorizzazione a termini dell'articolo 3, lettera *a*), della presente legge, con firma legalizzata... ».

B A T T I N O V I T T O R E L L I , *relatore*. Non dobbiamo dimenticare che il passaporto è un documento internazionale, per cui, se la legalizzazione nell'ambito del nostro Paese è un fatto abbastanza semplice, altrettanto non può dirsi per quanto concerne l'estero. Infatti, appena varcati i confini, la legalizzazione diventa una procedura estremamente complicata. Questa legalizzazione non serve ad effetti esterni, perchè si tratta di una garanzia che lo Stato italiano dà ai minori. Indichiamo quindi con chiarezza che la dichiarazione deve essere legalizzata secondo le forme del diritto interno italiano, in modo che abbia effetti in Italia per il varco del confine e non per l'autorità straniera, per la quale il passaporto individuale è titolo definitivo.

B A T T A G L I A . Potremmo stabilire che la dichiarazione deve essere sottoscritta dall'autorità che rilascia il passaporto.

B A T T I N O V I T T O R E L L I , *relatore*. È esatto, e tale autorità può essere o il Console o il Questore.

P A L U M B O . Parliamo, allora, di visto.

B A T T I N O V I T T O R E L L I , *relatore*. Potremmo dire: « La sottoscrizione della dichiarazione deve essere vistata dall'autorità che rilascia il passaporto ».

P A L U M B O . Non si può dire: « dalla stessa autorità che rilascia il passaporto », perche si può presentare il caso del bambino che è all'estero e che deve rientrare in Italia.

P R E S I D E N T E . Potremmo dire, allora: « da un'autorità competente al rilascio del passaporto ».

B A T T I N O V I T T O R E L L I , *relatore*. Però il collega Battaglia ha omesso il caso che avevo indicato prima, cioè quello del minore che viaggia con genitori.

A M A D E I , *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Ma è chiarissimo!

B A T T I N O V I T T O R E L L I , *relatore*. No. Potremmo dire: « La dichiarazione di cui sopra non è richiesta quando il minore è accompagnato da uno dei genitori o da chi ne fa le veci ».

A M A D E I , *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Ma non è necessario!

B A T T I N O V I T T O R E L L I , *relatore*. Ma se domani un Ministro dimentica di emanare la circolare, l'agente di frontiera ha il pieno diritto di fermare il bambino coi genitori. Quindi, a mio avviso, il se-

condo comma dovrebbe essere articolato come segue:

« Tuttavia, con gli assensi o l'autorizzazione di cui all'articolo 3, lettera *a*):

« 1) i minori degli anni dieci possono ottenere il passaporto individuale, il cui uso è subordinato alla condizione che viaggino in compagnia di uno dei gentori o di chi ne fa le veci, oppure che venga menzionato sul passaporto, o su una dichiarazione — rilasciata da chi può dare l'assenso o l'autorizzazione, a termini dell'articolo 3, lettera *a*) — il nome della persona, dell'ente o della compagnia cui i minori medesimi sono affidati.

La sottoscrizione di tale dichiarazione deve essere vistata da una autorità competente al rilascio del passaporto ».

Inoltre, sempre a mio avviso, per una più opportuna collocazione, a questo andrebbe aggiunto un punto 2) (che riproducesse la disposizione dell'articolo 11, secondo comma, e la collocasse nel contesto legislativo più congeniale) del seguente tenore:

« 2) i minori degli anni sedici possono essere iscritti nel passaporto di uno dei genitori o del tutore, o di altra persona delegata ad accompagnarli. Se hanno compiuto gli anni dieci le loro fotografie devono essere apposte sul passaporto ».

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare metto ai voti lo emendamento formulato dal relatore e sul quale il Governo dichiara di essere favorevole.

(*È approvato*).

Metto ai voti l'intero articolo 10, con le modificazioni testè approvate.

(*È approvato*).

G I A N Q U I N T O . A nome del Gruppo comunista dichiaro di essere contrario all'intero disegno di legge per le ragioni che più ampiamente svolgeremo in Assemblea.

P R E S I D E N T E . Resta pertanto inteso — non facendosi altre osservazioni — che la maggioranza delle Commissioni riunite incarica il senatore Battino Vittorelli di presentare la relazione all'Assemblea, unitamente al testo degli articoli approvati.

La seduta termina alle ore 12,30.

Dott. MARIO CARONI
Direttore generale dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari