SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

COMMISSIONI RIUNITE

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

e

3ª (Affari esteri)

GIOVEDÌ 13 APRILE 1967

(2ª seduta, in sede redigente)

Presidenza del Presidente della 1ª Commissione SCHIAVONE

INDICE

DISEGNO DI LEGGE

« Norme sui passaporti » **(1775) (Seguito della discussione e rinvio):**

PRESIDENTE *Pag.* 14, 20, 21, 22, 24, 25, 31, 34, 36, 37
AMADEI, *Sottosegretario di Stato per l'interno* 24, 28, 29, 34, 37
BATTAGLIA 21, 29, 30, 31, 35, 37
BATTINO VITTORELLI, *relatore* . . 14, 21, 24, 27 32, 33, 34, 36, 37
BISORI 20, 27, 30, 31, 33, 34, 35, 37
CARBONI 32, 36
D'ANGELOSANTE 26, 27, 28, 29, 34, 35, 37
GIANQUINTO 21, 22, 23, 24, 25, 34
JODICE 23, 31, 32, 37
LUSSU 20, 21, 22, 25
MESSERI 37
MORO 37
PETRONE 24, 27, 31, 34, 36, 37
TOMASSINI 27, 29, 34, 37
VALENZI 31

La seduta è aperta alle ore 10.

Sono presenti:

della 1ª Commissione i senatori Aimoni, Ajroldi, Bartolomei, Battaglia, Bisori, Chabod, D'Angelosante, De Luca Luca, De Michele, Fabiani, Gianquinto, Giraudo, Gray, Jodice, Lepore, Molinari, Palumbo, Pennacchio, Petrone, Preziosi, Schiavone, Tupini, Turchi, Zagami e Zampieri;

della 3ª Commissione i senatori Battino Vittorelli, Bergamasco, Bolettieri, Carboni, Ceschi, D'Andrea, Dare', Ferretti, Jannuzzi, Lessona, Lussu, Mencaraglia, Messeri, Micara, Montini, Moro, Morino, Pajetta Giuliano, Piasenti, Salati, Scoccimarro, Tomasucci e Valenzi.

Intervengono i Sottosegretari di Stato per gli affari esteri Zagari e per l'interno Amadei.

P R E Z I O S I , *Segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

Seguito della discussione e rinvio 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 ».

Prego il senatore Battino Vittorelli di volere riferire sui lavori della Sottocommissione nominata nella seduta del 26 gennaio e di illustrare le modifiche apportate dalla Sottocommissione stessa al testo del disegno di legge in esame.

B A T T I N O V I T T O R E L L I , *relatore.* Signor Presidente, onorevoli colleghi, le Commissioni riunite, dopo una lunga discussione generale su questo disegno di legge presentato dal Governo, ritennero che una Sottocommissione, nella quale fossero rappresentati tutti i Gruppi, costituisse l'organo più idoneo per esaminare le numerose questioni tecniche che sono connesse alle norme sui passaporti, allo scopo di elaborare un testo che, discusso dai vari Gruppi in seno alla Sottocommissione insieme con i rappresentanti del Governo, conciliasse nella maggior misura possibile i punti di contrasto e le esigenze affiorate nella precedente seduta nel corso della discussione generale.

Di detta Sottocommissione furono chiamati a far parte i colleghi senatori Battaglia, Bisori, Chabod, Ferretti, Gianquinto, Tommassini e Fenoaltea: quest'ultimo non solo in qualità di rappresentante del suo Gruppo, ma anche nella sua veste di relatore del disegno di legge. Dopo la prima seduta della Sottocommissione, tenutasi il 3 febbraio 1967, il senatore Fenoaltea, essendo stato chiamato ad assumere la presidenza della 2ª Commissione, dovette declinare il suo mandato di relatore pure avendo già elaborato lo schema di relazione da lui stesso illustrato nella precedente seduta delle Commissioni riunite e sul quale il sottoscritto, come sempre della 3ª Commissione, non solo non ebbe nulla da eccepire, ma non potette fare altro che esprimere l'accordo per la diligenza con cui il senatore Fenoaltea aveva studiato la materia e per la serietà delle proposte che egli aveva fatto. Quando perciò i Presidente della 1ª e 3ª Commissione mi fecero l'onore di invitarmi a sostituire nell'incarico il senatore Fenoaltea, mi trovai nella situazione imbarazzante di colui il quale o accetta il lavoro del suo predecessore e in un certo senso lo ruba apponendogli la propria firma, o altrimenti deve elaborare un altro schema di relazione pure essendo d'accordo con quello precedente.. Ho cercato nella bozza di relazione che è stata distribuita di dare atto di questa situazione, di spiegare come, pure avendo deciso di apporre la mia firma, abbia ritenuto di riportare testualmente tutta quella parte della relazione del senatore Fenoaltea che continuava ad essere valida anche dopo i lavori compiuti dalla Sottocommissione, in seno alla quale chi vi parla ha sostituito il senatore Fenoaltea nella sua veste di relatore.

Nella Sottocommissione è stato compiuto un ampio e scrupoloso lavoro di revisione del disegno di legge che ci è stato sottoposto; sono affiorate alcune questioni di principio sulle quali l'accordo non è stato raggiunto tra le varie parti; ma, nel complesso, si è cercato di dare al disegno di legge, che era già buono nella stesura iniziale, un carattere di rigore e di necessità che dovrebbe fare del disegno di legge stesso, una volta superate le divergenze che ancora possono esserci, una specie di modello di norme di questo tipo, in quanto abbiamo sempre tenuto presente, in sede di Sottocommissione, il fine precipuo di subordinare l'esercizio del diritto costituzionale all'espatrio del cittadino a condizioni di carattere puramente tecnico che sottraessero alla pubblica Amministrazione l'esercizio del diritto stesso. Può darsi che le condizioni, — ripeto — di carattere puramente tecnico, che sono state stabilite dalla Sottocommissione, subiscano qualche ritocco nel corso della discussione che sarà svolta in sede di Commissioni riunite; la Sottocom-

missione, tuttavia, è persuasa di avere raggiunto il suo scopo, soprattutto nella nuova formulazione dell'articolo 3, che indica con estrema chiarezza quali sono i casi in cui il diritto all'espatrio è condizionato alla presentazione di una serie di documenti, i quali dimostrino che il cittadino, nell'esercitare questo suo diritto, non compie una violazione dei diritti previsti da altre leggi e non venga meno ai doveri che sono stabiliti o dal codice civile o dal codice penale. Questo è uno dei punti sul quale ci siamo particolarmente soffermati in seno alla Sottocommissione, ma sempre con estrema comprensione reciproca da parte di tutti i membri e degli stessi rappresentanti del Governo, ai quali debbo dare atto del liberalismo con cui hanno partecipato a questa discussione che tendeva a creare un meccanismo che fosse veramente conforme allo spirito della Costituzione.

Ora, malgrado gli sforzi compiuti, ci siamo scontrati di fronte ad una grossa difficoltà pratica materialmente insuperabile, rappresentata dalla profonda evoluzione determinatasi rispetto alla situazione giuridica e di fatto regolata dalla legge del 1901, quando non occorreva passaporto per quasi nessun Paese e quando gli italiani potevano partire ed emigrare senza alcun documento. Da allora ad oggi, la situazione si è completamente rovesciata: milioni di cittadini partono ogni giorno, ma hanno bisogno di un documento valido agli effetti internazionali per tutti i Paesi, senza eccezione. Purtroppo, questi milioni di italiani si dividono in due categorie, che hanno doveri e diritti assai diversi tra loro, e cioè la categoria dei turisti e quella degli emigranti. Mentre il turista è in genere un cittadino che chiede il passaporto per compiere uno o più viaggi limitati a pochi giorni e quindi non dovrebbe fornire alcuna garanzia per quello che riguarda i suoi doveri stabiliti dal codice civile o dal codice penale, l'emigrante invece è potenzialmente un viaggiatore permanente che lascia, se non definitivamente, certamente per molto tempo il suo Paese.

Ora, chi emigra in un territorio straniero, anche del MEC, viene ad essere sottoposto, secondo il diritto internazionale, a leggi e tribunali, la cui azione non ha nè la stessa efficacia, nè la stessa tempestività delle leggi e dei tribunali italiani nei confronti del cittadino che rimane in Italia. Esempio pratico: il padre che abbandona il domicilio coniugale soltanto per cercare lavoro in un'altra città del nostro Paese, è facilmente reperibile e condannabile qualora non adempia i suoi obblighi alimentari; lo stesso cittadino che nelle identiche condizioni e con lo stesso stato d'animo emigrò all'estero per cercare lavoro e non sia in grado di adempiere ai suoi obblighi, o magari non offra la garanzia preventiva di assolvimento degli obblighi stabiliti dalla legge, il giorno in cui la sua buona fede si trasformi in mala fede o venga a cadere la presunzione di buona fede, non è facilmente reperibile: la legge in base alla quale lo si deve condannare è diversa dalla nostra, e non è altrettanto facilmente applicabile, e la giurisdizione, di fronte alla quale è necessario agire è lontana, è accessibile solo a familiari che appartengano ad un ceto abbastanza ricco e non alla povera moglie dell'emigrante, che certamente non è in grado di scrivere ad un avvocato straniero per ottenere che questo si occupi di una causa per far condannare il proprio marito.

In tema di passaporti, non potevamo compendiare completamente la legge civile e quella penale con uno strumento messo a disposizione dell'Amministrazione per colpire chi si presume voglia violare la legge. Si sarebbe fatto un vero e proprio processo alle intenzioni, non una semplice ricerca di elementi che permettano di stabilire se l'emigrante vada via in buona fede o meno nei confronti della propria famiglia; e sarebbe stato sufficiente questo per colpire con lo strumento di questa stessa legge altri milioni di italiani che si recano all'estero per ragioni completamente diverse e che hanno pieno diritto di non essere chiamati a dare tutte le garanzie che sono invece tenuti a dare coloro che espatriano in maniera permanente. Pertanto, la Sottocommissione si è soffermata a lungo sul meccanismo della deroga, prevista dall'articolo 3, proprio per cercare un sistema che permettesse, da un

lato, di sottrarre all'autorità amministrativa il giudizio sulla buona fede di colui che si reca all'estero anche in maniera permanente e, dall'altro, di porre lo stesso interessato, nel momento in cui presenta la domanda per ottenere il passaporto, in grado di compiere una serie di atti che gli consentano di dimostrare l'assolvimento degli obblighi stabiliti dalla legge.

Il senatore Fenoaltea, precisamente per evitare di conferire all'autorità amministrativa tale facoltà discrezionale, aveva proposto di sopprimere le lettere *b*) e *c*) dell'articolo 3 e di trasferire la lettera *a*) in idonea sede, in modo che non si dovesse chiedere all'emigrante, al momento della partenza, una specie di garanzia preventiva della sua intenzione, che sarebbe stata poi giudicata dall'autorità amministrativa. La Sottocommissione ha ritenuto di dover mantenere le deroghe di cui alle lettere *a*) *b*) e *c*) del testo governativo, presentando tuttavia un sistema diverso e offrendo la possibilità allo stesso interessato di fornire le prove, nella misura in cui queste possano essere richieste, che gli obblighi stabiliti per legge sono stati assolti. Nel caso dell'emigrante che vada all'estero in cerca di lavoro e quindi non possa fornire una garanzia preventiva di avere assolto ai suoi obblighi familiari, si è voluto non già sottoporre il giudizio sulla buona fede all'autorità amministrativa in sede preventiva, ma offrire all'autorità diplomatica consolare in sede repressiva la possibilità, attraverso il ritiro del passaporto, di costringere il cittadino ad adempiere ai suoi obblighi di legge, quando sia dimostrato che questi non sono stati assolti, o comunque a rientrare nel proprio Paese per sottoporsi alla giustizia civile e forse anche penale del medesimo.

Il ritiro del passaporto, nonostante la terminologia adoperata, non va considerato come un istituto che offra una facoltà arbitraria alla stessa autorità diplomatica consolare, anche perchè siamo memori del sistema instaurato durante il regime fascista, nel quale lo Stato italiano, innovando nella situazione interna rispetto a tutti gli altri Stati, si riservò il diritto di sottrarre addirittura al proprio cittadino il diritto di cittadinanza o il titolo con il quale egli sarebbe stato in grado di comprovare la propria cittadinanza e di ottenere le varie garanzie e tutele che derivano dall'essere cittadino italiano quando ci si trova in un territorio straniero.

Il ritiro materiale del passaporto avrebbe fatto correre il rischio al cittadino italiano di trovarsi nel territorio di uno Stato estero privo dell'attestazione contenuta sul passaporto che egli è cittadino italiano, cioè membro di uno Stato civile, attestazione grazie alla quale era stato ammesso nello Stato estero, e di restare esposto a qualunque angheria di questo Stato estero o esser costretto ad arrangiarsi da solo, magari fabbricandosi titoli falsi o violando la legge interna di questo o di altri Stati esteri.

Noi abbiamo ritenuto che lo Stato italiano non avesse il diritto di mandare all'estero i propri cittadini per poi abbandonarli e lasciare, in un certo senso, che essi individualmente regolassero i propri rapporti con lo Stato estero che li aveva ospitati, ma abbiamo ritenuto che il ritiro del passaporto dovesse configurarsi materialmente come soppressione di validità del passaporto stesso, iscritta dal console con un timbro sul passaporto, timbro che avrebbe avvertito lo Stato estero che quel titolo italiano, valido per entrare in un territorio straniero, valido per giovarsi del diritto di residenza e di lavoro in quel territorio in base alle convenzioni tra l'Italia e quello Stato, cessava per lo Stato italiano di avere quel valore, cioè il valore di rivendicazione di quel diritto a profitto di questo cittadino, mettendo quindi lo Stato straniero, a decorrere da quel momento, nella condizione di potere continuare a conferire la propria ospitalità al cittadino italiano oppure di invitarlo a rientrare in patria. Il passaporto continua, anche in questo caso, a rimanere un puro documento amministrativo rilasciato dallo Stato italiano e non un documento senza il quale cessa di essere possibile esercitare il diritto all'espatrio.

A questo riguardo, desidero fare osservare che la Sottocommissione, accogliendo una proposta del precedente relatore, ha anche

ritenuto che, proprio in base a questo principio che fa del passaporto un puro e semplice documento amministrativo, non avessero ragione di essere le proposte contenute nel disegno di legge d'iniziativa del Governo, di considerare valido il passaporto solo nei confronti dei Paesi riconosciuti dall'Italia (dizione di cui lo stesso precedente relatore aveva proposto la sostituzione con la seguente: « per i Paesi i cui Governi sono riconosciuti dall'Italia »), e di punire con sanzioni penali l'uso del passaporto per recarsi in « Paesi non riconosciuti », cioè in quegli Stati il cui Governo non sia riconosciuto dal Governo italiano, o la cui esistenza stessa non sia ancora riconosciuta dal Governo italiano. La Sottocommissione ha proposto di sopprimere qualunque sanzione penale per l'uso del passaporto da parte del cittadino che voglia recarsi in questi Paesi, in base al principio che il passaporto, essendo un documento amministrativo, conferito dallo Stato italiano a riprova di un diritto costituzionale all'espatrio, non costituisce parte integrante di questo diritto, ma il titolo grazie al quale il cittadino italiano può sempre avvalersi, nei confronti degli Stati o dei Governi riconosciuti dall'Italia, del diritto alla protezione del proprio Governo nei confronti dei Governi stranieri, Pertanto, quando il cittadino italiano si reca con il proprio documento amministrativo in uno Stato il cui Governo non sia riconosciuto dal Governo italiano, con il quale perciò lo Stato italiano non ha relazioni diplomatiche (attualmente sono soltanto quattro gli Stati non riconosciuti: la Cina Popolare, la Repubblica Democratica di Corea, la Repubblica Democratica del Nord Vietnam, la Repubblica Democratica Tedesca), non commette reato, ma vi si reca a proprio rischio e pericolo, e questo per una ragione pratica molto semplice: con gli Stati i cui Governi siano stati riconosciuti dall'Italia, esistono relazioni diplomatiche oppure la tutela degli interessi dei cittadini italiani è affidata alla rappresentanza diplomatica di un Paese amico; negli Stati, invece, dove, per mancanza di riconoscimento o del Governo di quello Stato o dello Stato stesso, non vi è mai stata una rappresentanza diplomatica italiana, dove non s'è mai stabilito un normale canale di comunicazione, il Governo italiano non sarebbe in grado, in alcun modo, in mancanza di tutela anche indiretta dei suoi diritti, di garantire al cittadino italiano che tali diritti vengano tutelati. Questa non è tuttavia una ragione valida per penalizzare il cittadino italiano, il quale si sia recato, in base al suo diritto costituzionale, in un Paese qualunque del mondo, anche perchè vi è poi l'articolo 7 del disegno di legge, nel testo rielaborato dalla Sottocommissione, il quale prevede una serie di casi in cui il Ministro degli esteri può temporaneamente sospendere il diritto a servirsi del passaporto per ragioni che possono interessare la sicurezza internazionale o interna dello Stato, la vita, la libertà, gli interessi economici, la salute dei propri cittadini. In tutti questi casi in cui può essere limitato temporaneamente il rilascio del passaporto o esserne disposto il ritiro, è evidente che si va incontro a situazioni che sono contingenti, che hanno bisogno di una motivazione politica e giuridica, e in cui effettivamente la limitazione viene disposta con l'assunzione di una precisa responsabilità. In tutti i casi che non siano eccezionali, cioè quando il cittadino voglia avvalersi del suo diritto all'espatrio, la Sottocommissione ha ritenuto, pertanto, che nessuna limitazione, di alcun genere, possa essere posta a questo diritto.

Credo che non vi siano da illustrare altre novità di rilievo nel testo proposto dalla Sottocommissione, se non per quello che riguarda alcuni particolari, come, per esempio, l'età nella quale il cittadino ha il diritto di disporre di un proprio passaporto e l'età fino alla quale ha il diritto di essere iscritto sul passaporto dei propri genitori o di altra persona a cui sia affidata la tutela del minore.

Farò una sola osservazione per capire il senso di un emendamento proposto dalla Sottocommissione. Abbiamo suggerito di elevare l'età fino alla quale il minore può essere iscritto sul passaporto dei genitori a 16 anni, perchè abbiamo ritenuto che questo fosse a vantaggio dello stesso minore e

delle famiglie che abbiano una prole numerosa, sia per la mole e l'onere dei documenti, sia per la procedura necessaria per ottenere il passaporto. L'iscrizione di un minore fino all'età di 16 anni sul passaporto dei propri genitori è dunque a tutto vantaggio degli stessi interessati i quali possono avvalersi del diritto di farsi iscrivere sul passaporto dei genitori per un viaggio turistico fatto una volta tanto. Anche qui riaffiora la distinzione tra le due categorie degli aventi diritto al passaporto: quella degli emigranti e quella dei turisti. È chiaro che una famiglia numerosa che si rechi una settimana all'estero avrà interesse a fare un unico passaporto per tutta la famiglia, mentre una famiglia numerosa che si rechi all'estero per ragioni di lavoro di uno o di ambedue i genitori, avrà interesse fin dal primo momento a dotare anche un minore che abbia poco più di 10 anni di un proprio documento di identità che gli servirà per tutto il periodo nel quale non disporrà di un documento di identità riconosciuto dalle autorità del territorio sul quale la famiglia si reca a risiedere.

Su due questioni importanti, che riguardano in parte i principi e in parte le esigenze pratiche a cui la Sottocommissione ha tentato di fare fronte, sono sorte divergenze che non sono state superate. Il primo di questi problemi è l'istituto del silenzio-rifiuto; il secondo riguarda l'autorità competente in materia di ricorsi per la negazione del passaporto.

L'istituto del silenzio-rifiuto era stato proposto nel testo governativo sia per la prima che per la seconda istanza, cioè si riconosceva all'autorità locale di prima istanza, questore o altra autorità affine cui è riconosciuta la competenza per la concessione del passaporto, la facoltà di negare il passaporto attraverso il silenzio opposto alla domanda per una durata di 30 giorni, senza quindi alcuna motivazione di questo rifiuto. Nel disegno di legge presentato dal Governo si riconosceva la stessa facoltà al Ministro degli esteri, cioè non si obbligava il Ministro degli esteri a motivare il proprio rifiuto, considerando che l'obbligo di motivazione fosse implicito nella nostra legge amministrativa e non fosse necessario, pertanto, renderlo esplicito nel testo del disegno di legge relativo ai passaporti.

La Sottocommissione ha discusso a lungo sull'istituto del silenzio-rifiuto in prima e seconda istanza. Il precedente relatore, senatore Fenoaltea, aveva proposto di iscrivere esplicitamente l'obbligo per il Ministro degli esteri di motivare il proprio rifiuto, anche se dal punto di vista legale questo non sia necessario. La Sottocommissione, a maggioranza, ha raccolto questa raccomandazione del precedente relatore ed ha fatto proprio il progetto di emendamento proposto dal senatore Fenoaltea. Sull'istituto del silenzio-rifiuto in prima istanza si è, però, imbastita una larga discussione che coinvolge ragioni di principio alle quali lo stesso vostro relatore non è insensibile. Quando, cioè, si consente all'autorità amministrativa di negare un diritto del cittadino senza motivare questo diniego, si rientra effettivamente in un regime che può dare luogo ad un largo margine di arbitrio.

In questo caso particolare la maggioranza della Sottocommissione e lo stesso relatore hanno ritenuto che si dovesse tener conto anche di alcune ragioni di indole pratica e direi perfino di indole psicologica. Quando si obbliga l'autorità locale, in un caso delicato come questo, a motivare il proprio rifiuto, si corre il rischio di cristallizzare, a danno dello stesso richiedente, una situazione, nel quadro di un clima locale, di un clima provinciale, che è certamente diverso dal clima nazionale nel quale l'autorità nazionale — in tal caso il Ministro degli esteri — è chiamata ad avallare o meno la decisione presa in prima istanza. Abbiamo pensato che l'obbligo fatto in questo senso all'autorità locale andasse incontro ad alcuni inconvenienti: innanzitutto, di consentire alla stessa autorità locale di avvalersi di questo diritto-dovere per risolvere, sul piano della concessione del passaporto e della motivazione del rifiuto, delle controversie di carattere locale, sia pure importanti, anche se di natura politica. In secondo luogo, ci è stato fatto rilevare dai rappresentanti del Governo che assai spesso, specialmente nei casi previ-

sti dall'articolo 7, può essere difficile nel giro di un mese raccogliere tutti gli elementi necessari per concedere o rifiutare il passaporto. L'obbligo fatto all'autorità locale di motivare esplicitamente il proprio rifiuto entro un mese può anche indurre ad una motivazione affrettata, laddove invece il silenzio-rifiuto dopo un mese, trasformandosi in un rifiuto motivato dopo due mesi lascia un margine doppio di tempo per giungere ad una soluzione che probabilmente sarà più equa per le ragioni che ho illustrate. Sta di fatto, comunque, che questa è una delle grosse questioni sottoposte all'attenzione delle Commissione riunite.

L'altra questione riguarda la competenza in tema di ricorsi contro l'autorità amministrativa. L'autorità normalmente competente in materia è il Consiglio di Stato e la Sottocommissione ha ritenuto a maggioranza che si dovesse mantenere a tale Organo la competenza per quanto riguarda i ricorsi contro le decisioni dell'autorità amministrativa di prima o seconda istanza. Ci è stato fatto rilevare che forse la procedura sarebbe più agile se si conferisse tale competenza all'autorità giudiziaria, trattandosi in fondo anche di violazione di un diritto costituzionale riconosciuto ai cittadini. Mi rimetto per quello che concerne la soluzione della questione di principio al parere delle Commissione riunite; vorrei però anche a nome della Sottocommissione esprimere modestamente il seguente parere.

Se si riconosce all'autorità giudiziaria competenza in questa materia, la si dovrà riconoscere certamente, anche per ragioni di carattere pratico, nei confronti delle decisioni che sono prese dall'autorità di prima istanza in sede amministrativa, e cioè le decisioni del questore, del commissario di pubblica sicurezza, eccetera. Quando l'autorità amministrativa di prima istanza sa che l'autorità giudiziaria — in questo caso il pretore — è chiamata comunque a rivedere la materia qualora vi sia la negazione del passaporto, può essere tentata di fare ricadere tutta quella massa di casi, che non possono essere risolti nello spazio di un mese — perchè nel periodo, diciamo, di punta (sotto l'estate) può trattarsi di centinaia di migliaia di richieste — sull'autorità che normalmente non è chiamata a risolvere questioni del genere e che può, sì, effettivamente, quando ci sia la configurazione di una riserva alla concessione del passaporto, essere più competente della stessa autorità amministrativa a riconoscere se un obbligo familiare sia stato adempiuto o no, ma che, comunque, verrebbe a essere una specie di autorità amministrativa di complemento rispetto a quella di prima istanza.

Vi è anche un altro rischio che, sul piano dei principi, a mio giudizio e a giudizio della maggioranza della Sottocommissione, è ancora più grave. Se è vero che, per ragioni di praticità occorre permettere al cittadino di ricorrere rapidamente, per ottenere il soddisfacimento di questo suo diritto, è anche vero, d'altra parte, che il diniego di tale diritto, nel quadro della nuova legislazione, costituisce una grave infrazione di carattere costituzionale e politico, pur trattandosi di un diritto soggettivo del cittadino. Il riconoscimento di questa violazione da parte di un'autorità così solenne come il Consiglio di Stato, ed il cui prestigio è indiscutibile (che può obbligare il potere esecutivo a concedere il passaporto entro 15 giorni qualora il diniego non sia fondato in base alla legge) costituisce, a nostro giudizio, una garanzia tale che se dovessero sorgere alcuni casi gravi, motivati da ragioni politiche, in cui il potere esecutivo negasse il titolo che permette di esercitare il diritto all'espatrio, dopo due o tre sentenze del Consiglio di Stato aventi carattere assai più clamoroso e assai più solenne delle sentenze dell'autorità giudiziaria, è probabile che questa materia verrebbe ad avere un assetto direi consuetudinario e giurisdizionale così solido da rendere questo diritto molto più solennemente accettato e tutelato di quanto possa accadere nel numero, forse maggiore, di casi in cui un Pretore permettesse praticamente a un cittadino di riuscire, ogni tanto, a strappare il passaporto quando vi sia stato abuso dell'autorità amministrativa di prima istanza.

Comunque, queste sono le proposte che la Sottocommissione rivolge alle Commissioni riunite, dopo aver cercato di assolve-

re il compito affidatole, limitando il dissenso ai due punti, seppure importanti, ai quali ho fatto già ampio cenno, nonchè ad un terzo, di cui sono stato informato solo ora e sul quale darà notizie il senatore Gianquinto.

Vi sono anche alcune proposte di emendamento al testo della Sottocommissione, avanzate dal senatore Bisori, che peraltro rivestono un carattere abbastanza tecnico e formale e che, quindi, potranno essere valutate in sede di esame degli articoli, senza dar luogo a una appendice della discussione generale. Grazie.

P R E S I D E N T E . Sono io che ringrazio il senatore Battino Vittorelli per la esposizione così lucida, penetrante, profonda, accurata, che mi induce a rendermi interprete del pensiero di tutta la Commissione nel ringraziare appunto il relatore e nel ringraziare tutti i componenti della Sottocommissione e i rappresentanti del Governo che hanno collaborato alla soluzione di un problema che presenta indubbiamente ancora delle difficoltà; difficoltà che esprimo l'augurio possano essere superate, affinchè non accada che il disegno di legge rimanga ancora accantonato. È una questione, in effetti, che urge risolvere, per cui occorre comporre le inevitabili divergenze e adoperarci tutti perchè si arrivi al varo di un testo non dico perfetto, ma senza impedimenti per una pratica attuazione.

L U S S U . Desidero sollevare una pregiudiziale, che si riferisce al vivo desiderio che l'*iter* del disegno di legge di cui ci stiamo occupando non venga per la quarta volta bloccato, ma che sia invece portato a termine. Tutti, in verità, siamo preoccupati delle conseguenze di un possibile, ulteriore rinvio della soluzione di questo delicato problema, rinvio che sarebbe un altro elemento a carico dell'affermata decadenza del Parlamento. Ci siamo trovati tutti d'accordo, pur nelle differenti parti politiche, nel considerare la relazione del collega Fenoaltea estremamente scrupolosa e seria e ci troviamo ancora d'accordo — io credo — nel ritenere che questa seconda relazione del senatore Battino Vittorelli è estremamente accurata e seria. Un'affermazione, la mia, che assume un carattere ancora più accentuato per il fatto che tanto il senatore Fenoaltea quanto il senatore Battino Vittorelli in questa congiuntura politica notevolmente si differenziano, nelle loro posizioni politiche, da quelle che io modestamente ho l'onore di rappresentare. È, questo, un atto di leale deferenza alla serietà, alla scrupolosità del lavoro svolto ed è anche un venire incontro a certe critiche che sono oggi considerate valevoli dai più, mentre 15 anni fa non lo erano.

Sarei dell'avviso di proporre che nella discussione che tra poco avrà inizio non si esaminino più quegli articoli sui quali la Sottocommissione s'è trovata concorde, ma che la nostra attenzione si soffermi solo su quelli in ordine ai quali la Sottocommissione non ha raggiunto l'accordo, facendo rientrare in questa procedura le riserve del senatore Gianquinto come altre eventuali analoghe riserve di cui non sono a conoscenza. Per quel che attiene agli emendamenti proposti dal senatore Bisori, con tutto il rispetto e la stima che ho per il loro presentatore, devo invece dire francamente che li considero *extra* Commissione, nel senso che, a mio avviso, noi dovremmo limitarci a esaminare quelli proposti dalla Sottocommissione, la quale è stata investita dalla nostra fiducia perchè arrivasse appunto alla formulazione di un testo concordato.

B I S O R I . Non fui presente all'ultima seduta della Sottocommissione perchè ero impegnato altrove; ma, subito dopo, comunicai a tutti i componenti della Sottocommissione quel che avrei detto, esprimendo l'intenzione di proporre, quali emendamenti, alcune rettifiche puramente formali.

L U S S U . Non desidero avere verso i colleghi il viso arcigno, l'aspetto severo di un Procuratore generale, ma con tutta la deferenza verso il collega Bisori, insisto nel dire che io mi attengo a questo principio: cercare di non perder tempo. E si perderebbe indubbiamente tempo, a mio parere, se il nostro discorso si soffermasse su punti,

per quanto importanti, il cui esame è stato ultimato dai colleghi della Sottocommissione, investiti della nostra fiducia. Ecco il punto. D'altronde ritengo che il senatore Bisori abbia tutto il tempo, in sede di articolo 7, di chiarire il suo punto di vista.

Nell'ultima seduta, allorchè fu costituita la Sottocommissione, dichiarai che mi sarei riservato di esprimere il mio giudizio; e l'ho fatto rimettendomi praticamente alle decisioni prese dalla Sottocommissione, che dobbiamo accettare, perchè altrimenti non ci sarebbe stato alcun motivo di nominarla.

Questa è la mia pregiudiziale. Ed essendo una pregiudiziale, se tutti sono d'accordo su di essa, non occorre metterla ai voti; se non tutti sono d'accordo, desidero sia posta in votazione, cosicchè si possa decidere secondo maggioranza.

P R E S I D E N T E . Il presupposto per aderire senz'altro alla proposta del senatore Lussu — che in fondo riecheggia il mio desiderio, il quale peraltro era più vago, non così determinato — è che ci sia il consenso di tutti. Cosa che mi pare non si verifichi.

L U S S U . Votiamo per constatare se ci sia maggioranza o no sulla pregiudiziale.

P R E S I D E N T E . La metterò in votazione senza dubbio, ma occorre prima ascoltare anche il parere degli altri.

B A T T A G L I A . Signor Presidente, credo che possiamo trovare una via d'uscita. Il senatore Lussu afferma che sarebbe il caso di prendere in esame direttamente il testo formulato dalla Sottocommissione, la quale, per la verità, ha lavorato attivamente e credo con molta serietà. Ma c'è un'altra strada: quella di dichiarare chiusa la discussione generale e passare senz'altro all'esame degli articoli. In tale sede esamineremo le proposte di emendamento presentate sia dal senatore Gianquinto — il quale ha il diritto di illustrare i principi che stanno al fondo delle modifiche che egli ritiene siano da apportare al testo della Sottocommissione — sia dal senatore Bisori, che ha presentato proposte di modifiche che, secondo me, sono soltanto di natura formale e di natura tecnico-legislativa. Per l'ipotesi poi che tali emendamenti dovessero essere contrari ai principi che stanno al fondo del testo formulato dalla Sottocommissione, avremo modo di discuterne in sede di votazione degli articoli. Sia ben chiaro, onorevoli colleghi, noi della Sottocommissione non abbiamo la presunzione di aver fatto una cosa perfetta; abbiamo fatto un qualche cosa che, secondo noi, può andare, ma tutto è perfettibile.

G I A N Q U I N T O . Pur essendo stato partecipe della serietà del lavoro svolto dalla Sottocommissione, ho la preoccupazione che certi aspetti del complesso problema possano esserci sfuggiti. Da ciò l'esigenza di una verifica, da parte delle due Commissioni riunite in assemblea plenaria, dell'attività svolta dalla Sottocommissione. Forse si può anche aderire alla proposta del senatore Battaglia, di dichiarare chiusa la discussione generale e di passare all'esame degli articoli. Peraltro, se ella me lo consente signor Presidente, vorrei riassumere per sommi capi ciò che ho ritenuto necessario esprimere per maggior chiarezza in quella che ho definito relazione di minoranza, onde porre le due Commissioni in condizione di procedere con rapidità nell'esame dei singoli articoli.

P R E S I D E N T E . Vorrei sottoporle una domanda, senatore Gianquinto: esame di quali articoli? Di quelli proposti dalla Sottocommissione? Così in effetti dovremmo fare se si aderisce alla proposta del senatore Battaglia, rinunciando a ogni ulteriore illustrazione generale.

B A T T I N O V I T T O R E L L I , *relatore*. Come relatore che ha partecipato ai lavori della Sottocommissione io sono d'accordo con la proposta del senatore Battaglia, che mi pare anche pratica e da tutti accettabile, con questa unica riserva, che viene incontro alla richiesta del senatore Gianquinto: siccome sulle questioni che ho indicato vi erano delle riserve (non ho fat-

to nomi, ma esse originavano soprattutto dal senatore Gianquinto, appunto), che al termine dei nostri lavori potrebbero anche non dar luogo a una vera e propria relazione di minoranza, forse è utile, per la chiarezza stessa dei nostri lavori, far precedere l'esame degli articoli non da una relazione di minoranza — io non la chiamerei così — ma da un'illustrazione delle riserve già emerse in sede di lavori della Sottocommissione.

P R E S I D E N T E . Come proposta va benissimo. Rimane da superare lo scoglio della pregiudiziale del senatore Lussu. Che ne dice il senatore Lussu? Permette che si faccia questa semplice illustrazione?

L U S S U . Se si mettono d'accordo i senatori Battaglia, Battino Vittorelli e Gianquinto, io non insisto sulla mia pregiudiziale.

P R E S I D E N T E . D'accordo. Allora il senatore Gianquinto può svolgere la sua illustrazione.

G I A N Q U I N T O . Ha detto bene il senatore Battino Vittorelli, ossia che il disegno di legge, in fondo, contiene una serie di norme le quali costituiscono il modo di esercitare un diritto costituzionale. Si tratta di stabilire come il cittadino debba esercitare il diritto costituzionale di uscire dal territorio della Repubblica. Si tratta quindi — questo è essenziale — di un diritto soggettivo perfetto, tanto perfetto che ha natura costituzionale. Non può quindi essere ridotto, questo diritto, nel modo di esercizio, a livello di un diritto soggettivo affievolito, di un interesse protetto. Si tratta di due entità giuridiche e politiche diverse. E dalla diversità di questa natura del diritto del cittadino all'espatrio discende tutta una conseguenza necessaria di strutturazione giuridica che deve superare il sistema in vigore sinora, il quale è stato travolto dall'avvento della Costituzione e, in particolare, dal suo articolo 16. Secondo il sistema in vigore anteriormente alla Costituzione, il passaporto era una autorizzazione al cittadino di espatriare e, quindi, la concessione del passaporto era una manifestazione della potestà discrezionale della pubblica amministrazione e del potere esecutivo, che giudicava sull'opportunità o no di autorizzare il cittadino a uscire dal territorio dello Stato, appunto perchè non era un diritto perfetto, ma era solo un interesse e, sotto questo profilo, il passaporto necessariamente si inquadrava negli atti amministrativi, cioè negli atti emanati da una potestà meramente decisionale dello Stato. Il cittadino andava all'estero se il potere esecutivo giudicava opportuno che espatriasse. Tutta questa situazione è stata travolta dall'avvento della Costituzione, onde il passaporto esce decisamente dal campo degli atti amministrativi e rientra nel campo dei diritti perfetti del cittadino tutelati dall'autorità giudiziaria ordinaria.

La legge innova profondamente nel sistema passato; la sua impostazione è adeguata al precetto costituzionale e direi che l'adeguamento è ineccepibile e perfetto, perchè l'esercizio del diritto di espatrio non dipende più da un giudizio della pubblica amministrazione, ma solo dall'esistenza o inesistenza di una serie di cause ostative che noi abbiamo chiaramente identificato e definito, onde muta completamente la natura e il contenuto del passaporto. Esso non è più un'autorizzazione, cioè un atto discrezionale della pubblica Amministrazione, che poteva perciò porre limitazioni territoriali; è soltanto l'attestazione che non sussistono cause ostative all'esercizio del diritto di uscire dal territorio nazionale.

L'articolo 16 della Costituzione — ecco la questione che ho sollevato in sede di Sottocommissione — non pone limiti territoriali alla libertà di circolazione all'estero; l'unica riserva contenuta in detto articolo riguarda l'osservanza di obblighi che il cittadino è tenuto ad adempiere all'interno della Repubblica e che noi abbiamo identificato nelle cause ostative che abbiamo definito. Credo quindi che la limitazione posta nell'articolo 1 di questo disegno di legge non rientri nel quadro costituzionale dell'articolo 16.

Si è detto che il passaporto presuppone relazioni diplomatiche con i Paesi di de-

stinazione, il che si riconduce alla natura del salvacondotto rilasciato dal sovrano ad un suddito per accreditarlo presso un altro sovrano. Questo indubbiamente è vero secondo la vecchia teoria, ma la Costituzione ha travolto tali concetti, perchè riconosce al cittadino in quanto tale, in quanto esiste, una volta che assolve determinati obblighi all'interno del suo Paese, il diritto di libertà di circolazione all'estero. Questo diritto di espatrio non presuppone più, come una volta, l'esistenza di relazioni diplomatiche con i Paesi di destinazione; quindi bisogna sopprimere ogni limitazione territoriale e stabilire semplicemente che il passaporto è valido per tutti i Paesi.

Per questo l'articolo 16 della Costituzione riconosce al cittadino il diritto di recarsi presso Paesi i cui Governi, per ragioni politiche, non siano riconosciuti dall'Italia.

Onorevoli colleghi, il cittadino che decide di andare in un Paese il cui Governo non è riconosciuto dal Governo italiano, lo fa consapevolmente, responsabilmente, sapendo di recarsi in un Paese dove non può ricevere alcuna protezione diplomatica, ma il cittadino deve essere libero di scegliere il Paese dove recarsi. Quindi, il fatto che il cittadino che va in un Paese non riconosciuto dall'Italia non può ricevere alcuna tutela diplomatica, non può costituire una ragione valida a giustificare la palese contraddizione con l'articolo 16 della Costituzione.

All'articolo 2 del presente disegno di legge, nel testo proposto dalla Sottocommissione, è detto che « a domanda dell'interessato il passaporto può essere reso valido ... per i Paesi i cui Governi non sono riconosciuti ». Ebbene, non si risolve così una questione che è politica, ma che si inquadra nel diritto costituzionale. Si può anche dissentire dall'articolo 16 della Costituzione, se ne può disapprovare il contenuto, però si tratta di una norma cogente che ci vincola e che noi non possiamo violare.

Ora, dire che a richiesta del cittadino il passaporto può essere esteso anche per i Paesi non riconosciuti dallo Stato italiano, significa introdurre nella legge ordinaria un concetto di discrezionalità puramente politica, che non è assolutamente ammissibile: dipende solo dalla volontà politica, da un giudizio di opportunità politica del Governo, del potere esecutivo, dire se Gianquinto, se vuole, può andare in Cina!

Pertanto, nel momento in cui, con un compromesso, si cerca di risolvere l'incostituzionalità di questa norma, si aggrava la situazione, perchè si cerca di superare questa difficoltà introducendo — ripeto — un concetto di discrezionalità politica del potere esecutivo, discrezionalità che la Costituzione nega. Semmai si potrebbe salvare l'una e l'altra esigenza e arrivare ad un punto di incontro dicendo che « a richiesta del cittadino il passaporto è reso valido per le località da lui richieste ».

J O D I C E . Quindi, dietro richiesta del cittadino, l'Autorità sarebbe obbligata a rilasciare il passaporto per questi Paesi i cui Governi non sono riconosciuti!

G I A N Q U I N T O . Sì. Secondo il testo proposto dal Governo, convalidato dalla Sottocommissione, il passaporto è valido per i Paesi i cui Governi sono riconosciuti dal nostro Governo, mentre, a richiesta del cittadino, il passaporto può essere reso valido per i Paesi i cui Governi non sono riconosciuti. Orbene, ho già detto poc'anzi che introdurre questa potestà discrezionale per risolvere il problema significa far permanere il conflitto con la norma dell'articolo 16 della Costituzione, perchè si viene ad introdurre un potere discrezionale discriminatorio, di contenuto squisitamente politico, che l'articolo 16 non consente. A questo proposito non mi convince neppure quanto ha detto prima il collega Battino Vittorelli e cioè che di fatto la situazione pratica non muta, perchè non ci sono sanzioni per colui che si serve del passaporto per recarsi in un Paese non riconosciuto.

Signor Presidente, dobbiamo deciderci: scegliamo pure la via del compromesso, senza tenere conto dei princìpi sanciti dalla Costituzione, e diciamo che il passaporto non è valido perchè quei Paesi non esistono, però se il cittadino vi si reca non viene punito — è chiaro, però, che in questo modo non faremmo una legge ordinaria applicativa dei

princìpi della Costituzione e costituiremmo un grave precedente — e la soppressione della proposta governativa di punire l'uso del passaporto per destinazioni non consentite significa codificare la situazione attuale. Perchè il Governo aveva introdotto una ipotesi di reato dove, secondo la legislazione attuale, reato non è, in quanto ora, col sistema ancora in vigore, si può andare per esempio in Cina con un passaporto che per tale Paese non è valido, senza commettere reato, ma esponendosi all'arbitrio del potere esecutivo del ritiro del passaporto. A questo proposito abbiamo rivolto tante interrogazioni. Non è che adesso si faccia un passo avanti, ma si rimane nella situazione di prima. È un fatto che penalmente è indifferente, un compromesso che non risolve il problema di principio e che tuttavia non può lasciarci tranquilli, senatore Battino Vittorelli. Perchè? Oggi c'è il Governo di centro-sinistra che può attuare una politica, in questa materia più liberale, più aperta, ma noi non è che possiamo fare una legge in un determinato modo perchè c'è adesso il Governo di centro-sinistra. E se domani ritorna Scelba? E se si sposta la linea del Governo verso destra? Se andassimo verso un'involuzione autoritaria della linea politica del Governo?

A M A D E I , *Sottosegretario di Stato per l'interno.* Con un'altra maggioranza sarebbe varata un'altra legge.

G I A N Q U I N T O . Col compromesso che ci proponete si elimina sì la sanzione penale, ma si lascia sempre il cittadino esposto al rischio della sanzione amministrativa del ritiro del passaporto.

B A T T I N O V I T T O R E L L I , *relatore.* Le cause per il ritiro del passaporto sono stabilite esplicitamente dalla nuova legge.

G I A N Q U I N T O . Con le circolari si può fare tutto, anche se le circolari attuali sono piuttosto liberali.

B A T T I N O V I T T O R E L L I , *relatore.* Chiedo scusa se interrompo, ma, forse, non ho chiarito sufficientemente nella mia esposizione — e ne chiedo venia — lo spirito con il quale la Sottocommissione è giunta a formulare la sua proposta sul problema specifico. Noi abbiamo cercato di stabilire un meccanismo, il quale, da un lato, sopprima la facoltà discrezionale dell'Amministrazione nell'interpretazione del diritto all'ottenimento del passaporto, e, dall'altro, regoli l'eventuale ritiro, sopprimendo tuttavia anche in questo caso la facoltà discrezionale dell'Amministrazione.

P E T R O N E . Sarebbe opportuno che rimanesse ben fissata nel verbale questa interpretazione, ossia che l'espatrio in un Paese non riconosciuto non comporta il ritiro del passaporto.

A M A D E I , *Sottosegretario di Stato per l'interno.* Se tra le cause previste dalla legge per il ritiro del passaporto non esiste quella ricordata dal senatore Petrone mi pare sia pleonastico richiamarsi ai documenti del dibattito.

G I A N Q U I N T O . Noi dobbiamo preoccuparci delle garanzie a favore del cittadino, per cui dobbiamo cercare di rendere esplicito anche quello che può essere ritenuto implicito. Ad ogni modo, è evidente che si tratta di una soluzione di compromesso che ci può anche lasciare soddisfatti dal punto di vista pratico, ma che ci induce a sottolineare che la soluzione giuridica non è conforme al dettato della Costituzione, anche se non sarà questo punto a determinare il voto del gruppo comunista.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Passiamo ora all'esame e alla votazione degli articoli, di cui do lettura.

DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 1.

Ogni cittadino è libero, salvi gli obblighi di legge, di uscire dal territorio della Repubblica, valendosi all'uopo di passaporto o

di documento equipollente ai sensi delle disposizioni in vigore, e di rientrarvi.

La Sottocommissione propone di sopprimere l'espressione « all'uopo ».

Poichè nessuno domanda di parlare metto ai voti tale proposta.

(*È approvata*).

Pongo in votazione l'articolo 1 con la modificazione testè approvata.

(*È approvato*).

Art. 2.

Il passaporto è valido per tutti i Paesi riconosciuti dal Governo italiano, salvo le limitazioni previste dalla presente legge. A domanda dell'interessato il passaporto può essere reso valido per i Paesi non riconosciuti mediante l'indicazione delle località di destinazione.

La Sottocommissione propone di sostituire il testo dell'articolo col seguente:

« Il passaporto è valido per tutti i Paesi i cui Governi sono riconosciuti dal Governo italiano, salvo le limitazioni previste dalla presente legge. A domanda dell'interessato il passaporto può essere reso valido, mediante l'indicazione delle località di destinazione, per i Paesi i cui Governi non sono riconosciuti ».

A questo articolo è stato presentato dal senatore Gianquinto un emendamento tendente a sostituirne il testo con il seguente: « Il passaporto è valido per tutti i Paesi ».

L U S S U . Noi siamo favorevoli all'emendamento perchè riteniamo che sia giusto garantire al cittadino di andare dove vuole, a suo rischio e pericolo.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'emendamento sostitutivo proposto dal senatore Gianquinto.

(*Non è approvato*).

G I A N Q U I N T O . Insisto nell'emendamento che tende a sostituire le parole « può essere reso valido », con le altre: « è reso valido ».

P R E S I D E N T E . Metto ai voti l'emendamento proposto dal senatore Gianquinto, che tende a sostituire le parole: « può essere reso valido » con le altre: « è reso valido ».

(*Non è approvato*).

Metto ai voti l'articolo 2 nel testo proposto dalla Sottocommissione, del quale è stata data lettura.

(*È approvato*).

Art. 3.

Non possono ottenere il passaporto:

a) coloro che, essendo a norma di legge sottoposti alla patria potestà o alla potestà tutoria siano privi del consenso della persona che la esercita o, in difetto, dell'Autorità giudiziaria competente;

b) coloro che, avendo persone sottoposte alla loro potestà o affidate per legge alla loro cura, non le lascino convenientemente affidate ad altri ovvero, avendone l'obbligo, non assicurino il loro mantenimento a norma degli articoli 145, 147 e 148 del codice civile;

c) i minori, se vi siano ragioni per credere che si vogliano condurre all'estero per scopi immorali o per prestare lavoro in industrie pericolose o nocive alla salute;

d) coloro contro i quali esiste mandato o ordine di cattura o di arresto, ovvero nei cui confronti è stato iniziato procedimento penale per un reato per il quale la legge consente l'emissione del mandato di cattura salvo il nulla osta dell'Autorità giudiziaria procedente ed eccettuati i casi in cui penda impugnazione del solo imputato avverso sentenza di proscioglimento;

e) coloro che debbano espiare una pena restrittiva della libertà personale o soddisfare una multa o ammenda, salvo per questi ultimi il nulla osta dell'Autorità che deve curare l'esecuzione della sentenza;

f) coloro che siano sottoposti ad una misura di sicurezza personale detentiva, ovvero alla sorveglianza speciale prevista dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1423;

g) coloro che, trovandosi in Italia, siano obbligati al servizio militare di leva o risultino vincolati da speciali obblighi militari previsti dalle vigenti disposizioni legislative, quando il Ministro della difesa o l'Autorità da lui delegata non assenta al rilascio del passaporto;

h) coloro che, essendo residenti all'estero e richiedendo il passaporto dopo il 1° gennaio dell'anno in cui compiono il 20° anno di età, non abbiano regolarizzato la loro posizione in rapporto all'obbligo del servizio militare.

La Sottocommissione propone di sostituire le lettere *a*) e *b*) con le seguenti:

a) coloro che, essendo a norma di legge sottoposti alla patria potestà o alla potestà tutoria, siano privi dell'assenso della persona che la esercita e, nel caso di affidamento a persona diversa, dell'assenso anche di questa; o, in difetto, dell'autorizzazione del giudice tutelare;

b) i genitori che, avendo prole minore, non ottengano l'autorizzazione del giudice tutelare; l'autorizzazione non sarà necessaria quando il richiedente abbia l'assenso dell'altro genitore legittimo da cui non sia legalmente separato;

Propone inoltre di sopprimere la lettera *c*).

Propone ancora di sostituire le lettere *d*), *e*) ed *f*) con le seguenti:

d) coloro contro i quali esista mandato o ordine di cattura o di arresto, ovvero nei cui confronti penda procedimento penale per un reato per il quale la legge consente l'emissione del mandato di cattura salvo il nulla osta dell'Autorità giudiziaria competente ed eccettuati i casi in cui vi sia impugnazione del solo imputato avverso sentenza di proscioglimento;

e) coloro che debbano espiare una pena restrittiva della libertà personale o soddisfare una multa o ammenda, salvo per questi ultimi il nulla osta dell'Autorità che deve curare l'esecuzione della sentenza, semprechè la multa o l'ammenda non siano già state convertite in pena restrittiva della libertà personale, o la loro conversione non importi una pena superiore a mesi 1 di reclusione o 2 di arresto;

f) coloro che siano sottoposti ad una misura di sicurezza detentiva ovvero ad una misura di prevenzione prevista dagli articoli 3 e seguenti della legge 27 dicembre 1956, n. 1423;

Propone infine di aggiungere, dopo la lettera *h*), il seguente comma:

I provvedimenti di volontaria giurisdizione previsti dal presente articolo sono emessi, nei confronti dei cittadini residenti all'estero, dal capo dell'ufficio consolare di prima categoria nella cui giurisdizione territoriale risiedono, ai sensi dell'articolo 35 del decreto del Presidente della Repubblica 7 gennaio 1967, n. 200.

D'ANGELOSANTE. Vorrei fare un rilievo più tecnico che politico.

Il punto *b*) nel testo approvato dalla Sottocommissione sarebbe il seguente: « Non possono ottenere il passaporto . . . i genitori che, avendo prole minore, non ottengano l'autorizzazione del giudice tutelare; l'autorizzazione non sarà necessaria quando il richiedente abbia l'assenso dell'altro genitore legittimo da cui non sia legalmente separato ».

Ora, la seconda parte potrebbe essere interpretata nel senso che l'autorizzazione non è necessaria in presenza dell'assenso dell'altro genitore quando sia uno solo dei genitori a chiedere il passaporto. Però mi pare che la cosa sia poco chiara, perchè può esserci l'assenso reciproco o possono entrambi i genitori chiedere due separati passaporti per i quali ognuno potrebbe dare l'assenso all'altro. E la tutela della prole minore, affidata ai genitori medesimi, non sarebbe più assicurata.

Per questo mi permetterei, signor Presidente, di proporre che si torni al testo originario, per quanto riguarda la prima parte della lettera *b*) e cioè: « Non possono

ottenere il passaporto . . . coloro che, avendo persone sottoposte alla loro potestà o affidate per legge alla loro cura »; e qui aggiungerei: « non ottengano l'autorizzazione del giudice competente ». Perchè non serve il giudice tutelare.

T O M A S S I N I . Ma quali sarebbero i giudici competenti?

D ' A N G E L O S A N T E . Non sarei in grado di farne un elenco in questo momento.

P E T R O N E . Secondo me, qui si pone un grave problema, che non possiamo ignorare, pur tenendo conto del diritto alla libertà d'espatrio del cittadino.

La lettera *b*) stabilisce che si può fare a meno dell'autorizzazione del giudice tutelare nel caso che vi sia l'assenso dell'altro genitore da cui il richiedente non sia legalmente separato.

Ora, in Italia abbiamo una situazione per cui c'è un'infinità di coppie che, pur non essendo separate legalmente, vivono separate di fatto. Se noi stabiliamo che il genitore che ha prole minore non può espatriare (poi parleremo anche di questa situazione in relazione all'articolo 10) senza l'assenso dell'altro genitore non legalmente separato, apriamo la via a numerosi casi di ricatto. Si potrebbe dire: in questo caso si va dal giudice competente. Però si tratta di un numero enorme di persone. Io mi preoccupo di questo: non possiamo fare una legge secondo la quale, per avere il passaporto, si deve costringere il giudice tutelare o chi per lui ad intervenire per milioni di casi.

Qual è lo spirito di questa norma? Esiste una famiglia regolare: marito e moglie che vivono insieme ed hanno dei figli minori. Il marito potrebbe dire ad un certo punto: io me ne vado. È chiaro che occorre l'autorizzazione dell'altro coniuge. Ma se costoro vivono separati da anni, basterebbe dire che occorre il consenso del « coniuge convivente ». Cioè, io rovescerei il discorso per arrivare a questa conclusione, che al giudice tutelare bisogna ricorrere quando il coniuge non legalmente separato, convivente, non dia il consenso. Se è preminente il concetto del consenso, solo nel caso di rifiuto del coniuge non legalmente separato e convivente l'interessato può chiedere l'intervento del giudice.

Proporrei quindi questo emendamento: « Il passaporto può essere rilasciato con il consenso del coniuge non legalmente separato, e convivente; in mancanza di ciò l'interessato può chiedere l'autorizzazione al giudice competente »

B I S O R I . Occorrerebbe, in sostanza, perchè il consenso fra coniugi bastasse, che non fossero separati, nè legalmente nè di fatto.

P E T R O N E . Esatto.

B A T T I N O V I T T O R E L L I , *relatore*. C'è un aspetto che forse non risulta chiaro da una prima lettura della lettera *b*) e che ha costituito oggetto di ampia discussione in seno alla Sottocommissione.

Quello che è importante precisare, per capirne il senso, è l'oggetto della garanzia data dalla lettera *b*). Qui non si tratta di garantire il coniuge. Si è ritenuto infatti che la garanzia dell'obbligo degli alimenti nei confronti del coniuge è praticamente impossibile a darsi. La richiesta di espatrio per lavoro senza che vi sia un contratto e senza, quindi, la certezza di mantenere l'altro coniuge (adulto, evidentemente, ed in grado, sia pure malamente, di sopperire ai propri bisogni) potrebbe provocare dei casi di contestazione, a causa di quella facoltà discrezionale dell'Amministrazione, che precisamente la Sottocommissione aveva l'intento di evitare.

Si è ritenuto di assicurare la tutela della prole minore sotto forma dell'assenso dell'altro coniuge. Senza andare ad indagare sull'esistenza o meno di un patrimonio, di un impegno atto a garantire il mantenimento della prole, se l'altro coniuge dà il proprio assenso all'espatrio, si suppone che accetti il rischio correlativo.

Nel caso di una coppia in cui l'uomo, diciamo, più maturo civilmente, accetta il rischio dell'espatrio, mentre la donna, lascia-

ta a casa (valutando in maniera diversa il rischio stesso), non è disposta a dare il suo assenso ad un'operazione che non garantisce nè lei nè la prole, interviene il giudice tutelare, il quale è autorità sufficientemente equa e al di sopra delle parti per sopperire materialmente, senza difficoltà, con un nullaosta che viene allegato alla domanda.

Tale è il meccanismo di questo comma, per cui il primo emendamento che è stato proposto è un emendamento che non tiene conto dello spirito del comma stesso. Noi riteniamo, come Sottocommissione, che questo testo, così com'è garantisca sufficientemente la prole.

Per quando riguarda l'emendamento proposto dal senatore Petrone, mi pare che esso riduca un po' la portata di questa lettera. L'estensione anche al coniuge separato di fatto e non convivente implica che nel caso in cui i due coniugi vivano separati e la prole sia con uno di essi, questa garanzia suppletiva che è offerta non all'altro coniuge separato di fatto, ma alla prole, non sembra inutile, in quanto, immediatamente dopo, c'è il ricorso all'autorità giudiziaria che garantisce il diritto di espatrio.

D'ANGELOSANTE. Secondo me si potrebbe arrivare ad una formulazione che tenga presenti entrambi le preoccupazioni, sia quelle esposte dal senatore Petrone che dal relatore. Premesso che, giustamente, la Sottocommissione si è preoccupata di garantire la posizione della prole e non quella dell'altro coniuge; premesso tuttavia che la prole minore può essere legittima, naturale o adottata; premesso altresì che anche la nostra interpretazione della lettera *b*) dell'articolo 3 può essere la stessa sostenuta dal senatore Battino Vittorelli, e premesso infine che tutte le nostre interpretazioni lasciano il tempo che trovano perchè ad interpretare la legge sono i giudici, io credo che per questa legge come per tutte le altre, compito del legislatore sia quello di essere il più chiaro possibile.

Ciò premesso, sostengo che la formulazione della lettera *b*) non è chiara perchè non riproduce con chiarezza quello che afferma il senatore Battino Vittorelli. Comunque, anche se può essere interpretata così, è certo che può essere interpretata anche diversamente; cioè praticamente la disposizione si presta ad essere elusa, inquantochè i genitori richiedono il passaporto: prima parte il marito con l'autorizzazione della moglie, successivamente egli chiama la consorte. Quindi la norma vale se noi confidiamo nel normale affetto paterno o materno, inquantochè non ci sono nemmeno le sanzioni giuridiche. Se noi vogliamo garantire, invece, la prole minore, allora non basta usare il « singolare » nella seconda parte della lettera *b*) per ottenere la garanzia che vogliamo raggiungere; in tal caso, secondo me, bisogna usare una formula più ampia che si trova mettendo insieme, e non separando e distinguendo la lettera *b*) proposta dal testo governativo dalla lettera *b*) così come proposta dalla Sottocommissione.

Io proporrei questo testo, pur rendendomi conto della sua perfettibilità: « Coloro che, avendo persone sottoposte alla loro potestà o affidate per legge alla loro cura, non le lascino convenientemente affidate ad altri, ovvero, avendone l'obbligo, non assicurino il loro mantenimento a norma degli articoli 145, 147 e 148 del Codice civile »: a questo punto dovrebbe aggiungersi, forse, qualche accenno sul modo di garantire sia la prole legittima che la prole non legittima; dopo di che rientrerei nel testo dell'emendamento. Mi rendo conto che quest'ultima formulazione non è chiara; bisogna trovare la formula, altrimenti ci dobbiamo rimettere puramente e semplicemente all'affetto per i figli.

AMADEI, *Sottosegretario di Stato per l'interno.* Io ho capito lo spirito dell'interpretazione del collega, però ricordo che in sede di Sottocommissione noi pensavamo di abbandonare la primitiva formulazione del Governo perchè, prima di tutto, riusciva estremamente difficile la realizzazione pratica della dizione: « non le lascino convenientemente affidate ». Circa la seconda difficoltà derivante dall'assicurazione del loro mantenimento, noi giustamente abbiamo pensato — Governo e commissari —: se uno va all'estero per guadagnarsi un pezzo di pane, e se ne va perchè qui in Italia non può

convenientemente mantenere la moglie e i figli, come fa ad « assicurare convenientemente »?

D'ANGELOSANTE. Ma « assicurare convenientemente » non significa precostituire una dotazione.

AMADEI, *Sottosegretario di Stato per l'interno.* Come « assicura »? E allora abbiamo cercato di ripiegare su quest'altra formulazione che a noi pareva sufficiente. Però anch'io sono rimasto colpito dalla seconda osservazione dell'onorevole senatore, cioè a dire, se due genitori, non contemporaneamente, ma distintamente, uno dopo l'altro, dopo essersi vicendevolmente provveduti dell'autorizzazione, se ne vanno, e a loro non importa niente dei figliuoli, come si tutelano questi minori?

Questa è una preoccupazione che mi ha colpito un po', e allora vorrei che la formulazione di un eventuale emendamento fosse messa per iscritto, anche per poterla studiare.

BATTAGLIA. Signor Presidente, io non posso e non debbo nascondere che sono particolarmente sensibile a quello che ha detto il senatore D'Angelosante. Non v'è dubbio che il principio al quale ci siamo uniformati e la maggiore liberalizzazione che si contiene nella lettera *b*), trovano la loro ragion d'essere negli argomenti che sono stati svolti dall'onorevole relatore e dal Sottosegretario di Stato in questo momento. Tuttavia, signor Presidente, io ho una certa perplessità perchè il consenso reciproco dei coniugi potrebbe in effetti portare alla conseguenza di lasciare la prole priva di qualsiasi assistenza. Dobbiamo quindi, trovare una formula che acquieti le nostre coscienze. Essa può essere, credo, così concepita: « L'autorizzazione non sarà necessaria quando il richiedente abbia l'assenso del coniuge da cui non sia legalmente separato e che resta in patria ».

TOMASSINI. E per il coniuge che resta in patria?

BATTAGLIA. È necessaria l'autorizzazione del giudice tutelare.

AMADEI, *Sottosegretario di Stato per l'interno.* Questo emendamento si accosta al concetto sviluppato.

BATTAGLIA. Era, in fondo, il principio informatore di questa norma. Ma poichè sono sensibile alla denunciata poca chiarezza della disposizione, così accetterei questo emendamento che mi pare coincida con il pensiero che ci ha guidati alla formulazione della norma e nello stesso tempo la chiarisce.

D'ANGELOSANTE. Io ho formulato il mio emendamento. Premesso che io mi preoccupo non solo delle questioni che i colleghi e l'onorevole sottosegretario hanno sollevato, ma anche delle situazioni familiari rilevate dal senatore Petrone, io ritengo che più che parlare di genitori in senso stretto si possa usare la formula della lettera *b*) nel testo governativo: « coloro che, avendo persone sottoposte alla loro potestà o affidate per legge alla loro cura (e quindi vi rientrano i figli naturali) non le lascino convenientemente affidate ad altri, ovvero, avendone l'obbligo, non assicurino il loro mantenimento a norma degli articoli 145, 147 e 148 del Codice civile ». Io direi di aggiungere, alla fine della lettera *b*): « L'esistenza delle condizioni per il rilascio del passaporto è accertata su richiesta di uno dei soggetti, di cui all'articolo 433 del Codice civile (che sono i parenti tenuti agli alimenti) dal giudice competente ».

AMADEI, *Sottosegretario di Stato per l'interno.* Veramente, se uno per avere il passaporto deve assicurare il mantenimento di uno zio o di un cugino...

D'ANGELOSANTE. Io dico, rifacendomi al testo governativo, che l'accertamento dell'esistenza delle condizioni per il rilascio del passaporto (cioè conveniente affidamento, garanzia, nei limiti del possibile, del mantenimento, eccetera) avviene su richiesta di taluno dei soggetti di cui all'articolo 433 del Codice civile; e non li indica come titolari di un diritto agli alimenti, ma semplicemente come titolari del diritto di proporre istanza al giudice compe-

tente perchè non autorizzi il rilascio del passaporto.

B A T T A G L I A . Signor Presidente, con questa nuova aggiunta « a chiarimento » del senatore D'Angelosante, torniamo indietro, a tutto quel travaglio che seguì i nostri lavori per lunghe ore e per varie settimane. Noi abbiamo voluto eliminare certi ostacoli che erano nella lettera *b*) del disegno di legge governativo. Infatti abbiamo eliminato quella discrezionalità che sta in fondo all'avverbio « convenientemente »; abbiamo eliminato il ricorso al giudice quando si tratti di uno degli aventi diritto agli alimenti che non siano i figli minori o i minori affidati a chi richiede il passaporto. Ecco perchè abbiamo formulato, in sede di Sottocommissione, il testo dell'articolo 3 così come esso è — ma ho detto poc'anzi, in seguito alle eccezioni sollevate dal senatore D'Angelosante, che mi pare di aver trovato il rimedio — completando il comma nei seguenti termini: « l'assenso del coniuge da cui non sia legalmente separato e che resta in patria ». Questa aggiunta può servire a superare le perplessità avanzate dal senatore D'Angelosante e da altri membri della Commissione.

B I S O R I . Il testo governativo voleva che il questore, o l'altro funzionario governativo competente al rilascio del passaporto, apprezzasse se chi voleva espatriare, avendo persone sottoposte alla sua potestà o affidate alla sua cura, le lasciasse, nell'andare all'estero, « convenientemente affidate » ad altri o no. Quindi il questore, o l'altro funzionario, si trovava portato a dover distinguere se chi voleva espatriare fosse persona che, ad esempio, si trovasse in difficoltà per dar da mangiare ai propri figli, nel qual caso doveva approfondire l'indagine circa il conveniente loro affidamento ad altri; o fosse invece, ad esempio, persona abbiente che si recava all'estero per scopi turistici, nel qual caso non aveva materia, di regola, per preoccuparsi di quell'affidamento.

La Commissione ha rimesso questo apprezzamento al giudice istruttore: ed io sono favorevole al meccanismo su cui la Commissione si è attestata. Però in questo momento mi sembra che dobbiamo andare incontro alle preoccupazioni che hanno espresse acutamente sia il senatore D'Angelosante che il senatore Petrone. Per togliere ragione a quelle preoccupazioni si potrebbe usare la seguente formula: « Il genitore che, avendo prole minore, non abbia l'assenso dell'altro genitore legittimo da cui non sia legalmente separato e con cui conviva, il quale rimanga in patria ».

B A T T A G L I A . Io sono d'accordo a mettere anche la convivenza; però noi eliminiamo il ricorso al giudice tutelare, perchè non è detto.

B I S O R I . Preciso il mio pensiero: il ricorso al giudice istruttore non occorrerebbe sempre, ma solo in caso di conflitto tra il coniuge che vuole espatriare ed il coniuge non legalmente separato e convivente. La formula che ho indicata dovrebbe chiudersi con le parole: « oppure l'autorizzazione del giudice istruttore ».

B A T T A G L I A . Ammettiamo il caso pratico che ci sia un coniuge che non sia legalmente separato, ma che viva separatamente.

B I S O R I . In riguardo alla prole il suo assenso o dissenso dovrebb'essere irrilevante, se si vogliono eliminare le preoccupazioni che sono state espresse.

B A T T A G L I A . Non deve andare sempre dal giudice?

B I S O R I . L'assenso potrebbe aver rilevanza solo quando provenisse dal coniuge non legalmente separato e convivente.

B A T T A G L I A . E allora, nell'ipotesi in cui non c'è il consenso, il coniuge deve ricorrere al magistrato; e poichè questo consenso si deve avere anche dal coniuge separato, noi veniamo ad alimentare il ricorso al magistrato più di quanto non si alimenti con la formulazione fatta da noi.

B I S O R I . In caso di mancanza dell'assenso.

B A T T A G L I A . Se dimostra di essere legalmente separato non c'è bisogno del consenso.

B I S O R I . Il senatore Petrone vorrebbe che anche le separazioni di fatto fossero tenute presenti. E perciò direi « con cui conviva ». È chiaro invece che, quando l'assenso di cui parlerei non potesse esserci o non ci fosse, bisognerebbe rivolgersi al giudice tutelare.

P E T R O N E . Io capisco che, per l'espatrio, si richieda l'assenso dell'altro coniuge convivente e non legalmente separato; ma mi permetto di dire che la preoccupazione cui si vuole ovviare con l'articolo 3 circa l'osservanza dell'obbligo degli alimenti a favore dei figli e di quant'altri sono a carico dell'espatriando (genitori anziani, sorelle nubili, fratelli invalidi, eccetera) è perfettamente inutile, in quanto poi all'articolo 7 troviamo stabilito un altro concetto, per il quale a colui che si trovi all'estero e non sia in grado di fornire la prova di provvedere agli alimenti delle persone a suo carico, può essere immediatamente ritirato il passaporto.

B I S O R I . Propongo ora — compiutamente e sempre per eliminare questioni — di sostituire al testo della lettera *b*) dell'articolo 3 proposto dalla Sottocommissione il seguente:

« *b*) il genitore che, avendo prole minore, non abbia l'assenso dell'altro genitore legittimo, da cui non sia legalmente separato e che con lui conviva, il quale rimanga in Italia, oppure non ottenga l'autorizzazione del giudice tutelare ».

P R E S I D E N T E . Per me va bene.

V A L E N Z I . Io volevo fare obiezione; però adesso mi pare che la proposta del senatore Bisori sia accettabile.

C A R B O N I . La separazione di fatto non esiste in diritto. Quindi lasciamo stare il concetto della convivenza; non possiamo creare un nuovo istituto giuridico: la separazione di fatto.

B I S O R I . Io ho cercato di recepire la preoccupazione affacciata dai colleghi per arrivare ad un'intesa. Però, chi sarà l'autorità competente ad accertare la convivenza o meno? L'autorità amministrativa o il giudice tutelare?

V A L E N Z I . Io non sono un giurista e quindi sto ascoltando attentamente i vari interventi per capire la situazione. Perciò mi domando: se, come mi pare ormai sia nell'animo di tutti, vogliamo fare una legge la quale tenda a liberalizzare al massimo il movimento attraverso il mondo, che corrisponde a delle necessità direi di carattere internazionale e ad un tipo di civiltà che per fortuna avanza, se è questo l'obiettivo che cerchiamo di raggiungere, non stabiliamo tutta una serie di operazioni e di accertamenti che determinerebbero l'effetto contrario. Quando infatti si dice che si vuol impedire che due coniugi che hanno dei figli si mettano d'accordo per andarsene all'estero l'uno dopo l'altro e abbandonare i figli, io penso che forse è peggio se questi genitori rimangono coi figli e non se ne vanno via. Introducendo una casistica minuta nella legge, poichè ci sono mille casi diversi, l'ottenimento del passaporto diventerà una formalità così pesante che chi vuol andare per quindici giorni in vacanza all'estero non potrà più farlo.

J O D I C E . Vorrei semplicemente far rilevare che, per quante formulazioni si possano fare di questo comma dell'articolo 3, non si riuscirà mai ad eliminare le preoccupazioni che tutti quanti, giustamente, sentiamo per la prole, che potrebbe restare male affidata o addirittura assolutamente incustodita da parte dei genitori che in un modo o nell'altro riescano ad espatriare l'uno dopo l'altro o congiuntamente. Non si risolve il problema dicendo che ci deve essere la convivenza: nessuno dice che ci vuole l'assenso del coniuge separato legalmente o di fatto. A me pare che la questione si possa risolvere semplicemente ferman-

doci alla formulazione del primo periodo della lettera *b*), dicendo cioè che non possono ottenere il passaporto i genitori o il genitore che, avendo prole minore, non ottenga l'autorizzazione del giudice tutelare.

C A R B O N I . Così va bene.

J O D I C E . Si tratta di valutare una situazione che non può essere assolutamente consacrata in un disposto di legge, altrimenti bisogna introdurre nel nostro ordinamento giuridico un nuovo istituto: la separazione di fatto e stabilire a chi spetta la competenza dell'accertamento di una tale situazione. Ma quando vogliamo che ci sia una garanzia per la prole minore in caso di espatrio di uno o di entrambi i genitori, è bene che abbiamo un organo sicuro qual è il giudice tutelare anche nel caso di espatrio di un solo genitore; soltanto il giudice tutelare può accertare che la prole non venga completamente abbandonata a se stessa, perchè può accadere, per esempio, che una donna di scarsa coscienza, la quale non si preoccupa che il marito vada all'estero, anzi vuole che il marito se ne vada per godere di una maggiore libertà, dia volentieri il suo consenso e così la prole non resta affidata a nessuno. Questo si può evitare quando stabiliamo che il coniuge o i coniugi che abbiano prole per recarsi all'estero debbono richiedere ed ottenere l'autorizzazione del giudice tutelare, che è l'organo appositamente istituito nel nostro ordinamento giuridico per la tutela dei minori e quindi potrà valutare se nella situazione di fatto ci sia o meno il pericolo di abbandono della prole.

B A T T I N O V I T T O R E L L I , *relatore*. Vorrei rispondere ad alcune osservazioni che sono state fatte, anche per placare le ansie dei colleghi e spiegare le ragioni dell'abbandono del testo del Governo e della specificazione degli obblighi previsti dagli articoli 145, 147 e 148 del Codice civile. La Sottocommissione ha ritenuto che il mantenimento di questa casistica in sede di ottenimento del passaporto, a prescindere dal fatto che avrebbe lasciato una larga facoltà discrezionale d'interpretazione all'Amministrazione, avrebbe subordinato l'ottenimento del titolo di viaggio all'esame di una situazione familiare che è difficilmente accertabile, anche nei casi — che sono all'incirca la metà — riguardanti i semplici turisti e non gli emigranti. Quindi la Sottocommissione ha ritenuto di dividere questa tutela in due fasi successive: garantendo anzitutto, attraverso la formulazione della lettera *b*), la prole, la quale va garantita subito, senza aspettare le sanzioni, che vengono a garantirla *a posteriori* quando già sia stato accertato l'abbandono; e rinviando la tutela di tutti gli altri diritti in sede di ritiro del passaporto, in particolare con l'articolo 7, ultima parte, dove non ci si riferisce puramente e semplicemente agli articoli del Codice civile ma si richiamano dal Codice civile quei diritti, sanciti dalle leggi penali, che vanno effettivamente tutelati, senza trasferire la casistica ivi prevista in una sede che non le è propria. Non dimentichiamoci, infatti, che stiamo discutendo la materia dei passaporti e non un supplemento del Codice civile. Si tratta di una legge di carattere amministrativo che tutela un diritto costituzionale e che interviene ad assicurare i diritti considerati nel Codice civile nella misura in cui possa servire a garantirli meglio. Ed è per questa ragione che in sede di Sottocommissione si è voluto enunciare in maniera esplicita, e non attraverso il richiamo agli articoli del Codice civile, l'osservanza degli obblighi alimentari. È evidente che una sentenza di condanna per violazione di tali obblighi trova, nella formulazione proposta dalla Sottocommissione, assai piena soddisfazione, perchè non appena si accerta la violazione e si condanna il violatore a rispettare i diritti alimentari, è la sentenza che si applica, senza andare ad accertare in sede amministrativa o di controllo la predetta violazione.

Per quel che riguarda le varie formulazioni che sono state proposte finora, vorrei far osservare al senatore Jodice che se il sistema da lui proposto è apparentemente più semplice, aggrava tuttavia la situazione dell'avente diritto. Bisogna discutere questo problema per molte ore per riuscire ad un certo punto ad accettare formulazioni che

possono non essere soddisfacenti a prima vista ma che assolvono il compito meglio di altre apparentemente più adatte. Certo sarebbe meglio stabilire la sola competenza del giudice tutelare, ma è molto più semplice, nella stragrande maggioranza dei casi, per quel che riguarda gli emigranti, e nella totalità o quasi per quel che riguarda i turisti, farsi rilasciare una letterina dalla moglie o dal marito e non ricorrere al giudice tutelare, che è sempre una complicazione. Uno chiede alla moglie di firmare un biglietto ed è a posto. È evidente che quando non c'è questa possibilità e sorgano delle complicazioni, è necessario il nulla osta del giudice tutelare. Ma anche in quei rari casi in cui questa procedura familiare non trova facile adempimento per ragioni che possono essere infinite, il rilascio della letterina da parte della moglie significa aggravare la situazione dell'avente diritto. Per queste ragioni io credo che, anche rispetto all'emendamento proposto dal senatore Bisori (che peraltro non avrei difficoltà ad accettare), il testo formulato dalla Sottocommissione rimanga ancora quello più soddisfacente.

Anche per quanto riguarda l'emendamento Bisori, vi è la questione della convivenza. Ed io non posso che ribadire quanto ho detto poco fa. Il fine che si propone il senatore Petrone è certamente nobile e legittimo, ma credo che non lo si raggiunga attraverso quel sistema. La vera carenza (e qui faccio una specie di autocritica) che può presentare la lettera *b*) è di un'altro ordine. Nella formulazione del testo del Governo si stabilisce la natura, il contenuto del controllo da esercitare per concedere l'eventuale nulla osta. Nel testo della Sottocommissione non si precisa la natura del controllo che, in caso di necessità, è chiamato ad esercitare il giudice tutelare. Si dice semplicemente che, ove non vi sia l'assenso dell'altro coniuge, il giudice interviene. Ma per verificare che cosa?

B I S O R I . È implicito.

B A T T I N O V I T T O R E L L I , *relatore*. Il testo del Governo stabilisce, sia pure nella forma che non accettiamo, il contenuto del controllo, in quanto richiama gli articoli 145, 147 e 148 del Codice civile. È implicito che vogliamo garantire la prole, ma il fatto è che stiamo discutendo proprio per chiarire quello che alla Commissione, a prima vista, non appariva tanto esplicito. Se si volesse modificare la lettera *b*), si dovrebbe farlo magari secondo il meccanismo indicato dal collega Bisori, cioè mettendo prima l'oggetto dell'autorizzazione e poi l'oggetto del controllo del giudice. E qui si possono anche riprendere i termini contenuti nel testo presentato dal Governo. Io però non mi scosterei eccessivamente dal testo proposto dalla Sottocommissione, in quanto esso prevede un meccanismo semplice, nell'interesse degli aventi diritto al passaporto. Se complichiamo il meccanismo, finiamo per non verificare se gli interessati hanno adempiuto ai loro obblighi e per non dare il passaporto a nessuno, ed appesantiamo più di quanto non lo sia già l'azione dell'autorità giudiziaria.

B I S O R I . Bisognerebbe dire: « Il genitore che, avendo prole minore, non la lasci convenientemente affidata, eccetera ».

Vorrei chiarire al relatore che, secondo me, è ovvio che il giudice tutelare deve pronunciarsi nell'interesse della prole: deve cioè valutare se l'espatrio leda o meno gli interessi della prole. Secondo me, quindi, è inutile scendere a precisazioni su questo punto.

Il testo (ripeto) — col quale ho inteso recepire preoccupazioni altrui più che esprimere mie personali preoccupazioni — è il seguente: « Il genitore che, avendo prole minore, non abbia l'assenso dell'altro genitore legittimo, da cui non sia legalmente separato e con cui conviva, il quale rimanga in Italia, oppure non ottenga l'autorizzazione del giudice tutelare ». Quel testo potrebbe venir votato per parti separate e chi fosse contrario all'inciso « con cui conviva », potrebbe non votarlo.

B A T T I N O V I T T O R E L L I , *relatore*. Io preferirei il testo della Sottocommissione.

A M A D E I , *Sottosegretario di Stato per l'interno.* Non so quale sia il pensiero del collega Zagari in questa materia. Non avrei difficoltà a che si rinvii la discussione ad una prossima seduta perchè gli emendamenti possano essere sufficientemente valutati. Ma allo stato attuale delle cose, sarei per il testo della Sottocommissione con l'aggiunta proposta dal senatore Battaglia, e cioè: « I genitori che, avendo prole minore, non ottengano l'autorizzazione del giudice tutelare »; e poi: « l'autorizzazione non sarà necessaria quando il richiedente abbia l'assenso dell'altro genitore legittimo, da cui non sia legalmente separato e che resta in patria ».

D' A N G E L O S A N T E . Io proporrei di accantonare la lettera *b*).

G I A N Q U I N T O . Noi abbiamo tutti interesse di fare presto e di fare bene. Il testo da noi approvato andrà alla Camera; qualsiasi norma che possa dare adito ad un'interpretazione dubbia potrebbe essere modificata dall'altro ramo del Parlamento ed il disegno di legge potrebbe tornare qui. Cerchiamo di approvare un testo che sia il più chiaro possibile e che non consenta disparità di interpretazione.

La mia proposta è di accantonare per il momento la lettera *b*). Ci rifletteremo. È chiaro che non potremo concludere oggi stesso l'esame del disegno di legge. Quindi, andiamo avanti e vediamo quali sono i punti sui quali non vi sono contrasti.

B A T T I N O V I T T O R E L L I , *relatore.* Io credo che abbiamo sviscerato il problema in tutti i suoi aspetti e che vi siano elementi sufficienti per decidere.

T O M A S S I N I . Sono d'accordo con la proposta del senatore Gianquinto. Un accantonamento temporaneo della questione ci darebbe modo di studiare una formulazione chiara e soddisfacente.

A M A D E I , *Sottosegretario di Stato per l'interno.* Il Governo ha interesse che si faccia presto, ma anche che si faccia bene.

P R E S I D E N T E . A questo punto, non rimane che mettere ai voti la proposta di accantonamento, facendo presente che il relatore è contrario, mentre il Governo si rimette alla Commissione.

Poichè non si fanno altre osservazioni, metto ai voti la proposta di accantonamento della lettera *b*).

(*Non è approvata*).

Se si insiste sugli emendamenti presentati, si passerà alla loro votazione.

D' A N G E L O S A N T E . Personalmente accetto l'emendamento Bisori.

B I S O R I . Potremmo mettere ai voti la prima parte del mio emendamento, e cioè: « Il genitore che, avendo prole minore, non abbia l'assenso dell'altro genitore legittimo, da cui non sia legalmente separato ».

B A T T I N O V I T T O R E L L I , *relatore.* Noi stiamo cercando di fare un testo che raccolga i più larghi consensi al Senato e che incontri le minori opposizioni possibili alla Camera.

Ora, i colleghi comunisti hanno sostenuto una serie di esigenze, alcune più importanti, altre meno. Io vorrei, ora che stiamo arrivando alla conclusione, che essi ci dicessero se ai due principali problemi emersi, quello che l'altro genitore risieda in patria e quello della convivenza, essi annettono la medesima importanza oppure se, come mi è sembrato, essi ritengano che la cosa più importante sia di eliminare la possibilità del complotto tra genitori, nel senso che essi, partendo in tempi successivi, abbandonino la prole.

L'emendamento Bisori accoglie le due istanze.

P E T R O N E . Vorrei fare un'osservazione.

Noi ci stiamo preoccupando della formulazione dell'articolo sotto il profilo della tu-

tela della prole; ma non dobbiamo perdere di vista l'altro principio, cioè quello della massima libertà possibile per l'espatrio.

Ora, se un genitore o dei genitori, che abbiano i figli, per esempio, in Sicilia, abbandonano la prole e se ne vanno a Milano, a Torino, a Genova, *nulla quaestio* perchè nell'ambito del territorio dello Stato c'è libertà di movimento; ma la stessa libertà di circolazione si ha nell'ambito internazionale, solo che occorre il passaporto. Ora, che differenza c'è se nell'uno e nell'altro caso si estrinseca il reato di violazione degli obblighi di assistenza familiare? Questo è il problema.

Io limiterei il ricorso all'autorizzazione del giudice tutelare solo al caso di mancato assenso del genitore non legalmente separato e convivente, mentre per gli altri casi non dovrebbe essere necessaria nessuna autorizzazione.

D'ANGELOSANTE. Questo è il principio dell'emendamento proposto dal collega Bisori.

BATTAGLIA. No. L'emendamento Bisori non dice questo. Rileggetelo!

BISORI. Nel mio emendamento è compreso tutto l'arco delle possibilità.

BATTAGLIA. Signor Presidente, vorrei domandare al senatore Bisori che cosa avverrebbe, accogliendo il suo emendamento, quando, nel caso di due coniugi separati di fatto, quello che vuole emigrare non ottenga il consenso dell'altro.

D'ANGELOSANTE. Secondo l'emendamento del senatore Bisori, in questa ipotesi non si deve chiedere l'assenso dell'altro coniuge, perchè non c'è la convivenza.

BATTAGLIA. Intendiamoci bene: nell'ipotesi in cui non ottiene l'assenso dell'altro coniuge, l'interessato deve ottenere l'autorizzazione del giudice tutelare. Questo è il contenuto dell'emendamento Bisori. È il proponente stesso che lo dice.

BISORI. Secondo me, l'autorizzazione del giudice tutelare non occorre quando per la tutela della prole intervenga l'assenso dell'altro coniuge il quale rimanga in Italia, non sia legalmente separato e conviva. Sono richieste, insomma, queste tre circostanze perchè l'assenso dell'altro coniuge sia rilevante: non separazione legale, convivenza di fatto, permanenza in Italia dell'altro coniuge. Allorchè concorrono queste tre circostanze, basta l'assenso dell'altro coniuge. Quando, invece, chi vuol espatriare non può accampare tutte e tre queste circostanze, deve senz'altro rivolgersi al giudice tutelare.

D'ANGELOSANTE. Permetta, signor Presidente. Premesso che a questo punto la saggezza della proposta del rinvio della discussione formulata dal collega Gianquinto si rivela sempre più evidente, io vorrei chiarire che la legge si interpreta per quello che è il suo testo e non per quello che è il pensiero di colui che l'ha scritto. Secondo me, rimanendo nell'ambito del sistema del testo della lettera *b*) così come è stato formulato dalla Sottocommissione, ci troviamo di fronte a due ipotesi: consenso dell'avente diritto e, in mancanza, intervento del giudice tutelare. Queste sono le ipotesi fondamentali. Ora, mentre per il testo formulato dalla Sottocommissione l'assenso può essere dato solo dal coniuge non legalmente separato, con l'emendamento proposto dal collega Bisori invece si stabilisce che per esserci un consenso valido si richiede che questo sia espresso dal coniuge legittimo convivente e che rimanga in Italia. Solamente il coniuge che abbia queste qualità può esprimere il proprio consenso o dissenso: se esprime consenso, *nulla quaestio;* se esprime dissenso, il coniuge interessato all'espatrio deve rivolgersi allora al giudice tutelare. Il coniuge il quale sia legalmente separato o non convivente non è abilitato ad esprimere validamente un dissenso, il quale pertanto, se espresso, sarebbe del tutto irrilevante. Quindi, in tal caso, non si va dal giudice tutelare.

BATTAGLIA. No, è il contrario: si va dal giudice tutelare.

BATTINO VITTORELLI, *relatore*. Credo che questa discussione ci abbia fatto perdere di vista l'oggetto del paragrafo *b*) dell'articolo 3. Ritengo tuttavia che possiamo metterci d'accordo, in quanto il dissenso sulla questione è formale e non di natura politica.

Cerchiamo di stabilire un'autorità qualunque, familiare o giudiziaria, la quale tuteli la prole e se ne occupi quando un coniuge va all'estero. Non possiamo lasciare la prole abbandonata a sè nel caso che i genitori non convivano. Non ci importa niente della convivenza. Un minore che abbia i genitori separati legalmente o di fatto e che ad un certo punto li vede andar via, senza che nessuno intervenga per tutelarlo, domanda allo Stato italiano che cosa ci stia a fare con le sue leggi.

Ora, in questo disegno di legge, l'unica condizione che ci siamo preoccupati di stabilire è quella della tutela dei minori, dimenticandoci di tutti gli altri obblighi, come quello degli alimenti per gli ascendenti. Quindi, può darsi che una formulazione come quella suggerita dal senatore Bisori non sia sufficientemente chiara. Quello che però è chiaro è che la nostra intenzione è di non permettere, in nessun caso, che la prole minore sia abbandonata dai genitori che espatriano. Avevamo stabilito la condizione dell'assenso dell'altro coniuge per ragioni pratiche e l'avevamo estesa anche ai genitori che non convivano; per questo mi opponevo all'emendamento del senatore Petrone, che limitava, al di là della semplificazione della legge, il diritto a sopperire con la letterina della mamma, anche se vivente in un'altra città, cioè non convivente.

PETRONE. In ogni caso l'interessato deve andare dal giudice tutelare.

BATTINO VITTORELLI, *relatore*. Non in ogni caso. Quello che stiamo tentando di fare è di ottenere che anche nel caso in cui, probabilmente a causa di divergenze profonde, marito e moglie siano separati di fatto e si trovino nella situazione che caratterizza tante famiglie legittime in Italia, gli accordi pratici da loro conclusi per quel che riguarda i figli permettano tuttavia, al coniuge che parte, di non ricorrere al giudice tutelare facendosi rilasciare dal coniuge che resta in Italia, anche se non convive, una letterina. Perchè in questi casi dovremmo obbligarlo ad andare dal giudice tutelare, a riaprire una vicenda famigliare penosa, a portare davanti all'organo competente in materia di passaporti, che non c'entra proprio niente nei rapporti familiari, dei casi personali che si erano assestati ormai da soli? Manteniamo dunque il testo proposto dalla Sottocommissione, che è il più semplice, il più chiaro, il più liberale fra quanti ne sono stati proposti.

PETRONE. Quando non esiste il coniuge o non voglia che si vada davanti al giudice tutelare, la prole si tutela come nei casi in cui un cittadino parte da Messina e vada a Milano.

CARBONI. Non è così.

PETRONE. Col pretesto della protezione della prole si finirà col negare a molti il passaporto.

PRESIDENTE. Informo la Commissione che il senatore Bisori ha modificato il testo dell'emendamento precedentemente proposto. Egli ora, per cercare di arrivare ad una conclusione, propone di lasciare il testo formulato dalla Sottocommissione, aggiungendovi una nuova parte che va incontro alle preoccupazioni del senatore Petrone ed accoglie la proposta del senatore Battaglia per eliminare i rischi interpretativi resi evidenti dal senatore D'Angelosante. Il nuovo testo sarebbe il seguente: « l'autorizzazione non sarà necessaria quando il richiedente abbia l'assenso dell'altro genitore legittimo da cui non sia legalmente separato e con cui conviva, il quale rimanga in Italia ».

BATTINO VITTORELLI, *relatore*. Sono contrario a tutti gli emendamenti.

P E T R O N E . Desidero fare la seguente dichiarazione: se rimane il testo della Sottocommissione, siccome in base a questo in caso di mancanza del coniuge o di separazione di fatto o di impossibilità pratica si deve ricorrere al giudice tutelare, ritiro la proposta di inserire il requisito della convivenza per non restringere ulteriormente il campo delle possibilità pratiche di ottenere con rapidità il passaporto.

B A T T A G L I A . D'accordo.

A M A D E I , *Sottosegretario di Stato per l'interno.* Nel testo in questione è meglio usare sempre l'indicativo presente: « la autorizzazione non è necessaria quando il richiedente ha l'assenso dell'altro genitore legittimo da cui non è legalmente separato e che resta in patria ».

M E S S E R I . È preferibile l'espressione: « nel territorio italiano », invece che « in patria ».

D ' A N G E L O S A N T E . Così, il coniuge che ha consentito all'altro di espatriare, non può a sua volta andare all'estero.

B A T T A G L I A . Si rivolga al giudice!

T O M A S S I N I . Mi sembra che lo emendamento così com'è formulato non rifletta il pensiero del relatore. Quindi dovremmo fare solo un'aggiunta, in questo senso: il coniuge che si trova in patria, nel caso che intenda chiedere il passaporto, ha bisogno dell'autorizzazione del giudice tutelare.

D ' A N G E L O S A N T E . Questo è implicito!

J O D I C E . Non solo è implicito ma è anche esplicito, perchè il coniuge che chiede il passaporto ha bisogno dell'autorizzazione dell'altro coniuge per espatriare; altrimenti deve chiedere l'autorizzazione al giudice tutelare.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti la lettera *b*) nel testo proposto dalla Sottocommissione.

(*È approvato*).

Il senatore Battaglia propone di aggiungere alla fine della lettera *b*) le seguenti parole « e che rimane in Italia ».

B I S O R I . Il Codice non usa il termine « rimane » per indicare la residenza; diciamo piuttosto « e che dimori ».

P R E S I D E N T E . Siete d'accordo?

M O R O . Propongo che si dica: « e che dimori nel territorio della Repubblica ». È la sola formula valida.

B A T T I N O V I T T O R E L L I , *relatore.* Il relatore è contrario a questa aggiunta.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti lo emendamento proposto dal senatore Battaglia, tendente ad aggiungere alla fine della lettera *b*) le seguenti parole: « e che dimori nel territorio della Repubblica ».

(*È approvato*).

Metto ai voti la lettera *b*), quale risulta con l'emendamento testè approvato.

(*È approvato*).

La Sottocommissione propone la soppressione della lettera *c*) del testo del Governo.

Metto ai voti tale proposta.

(*È approvata*).

Data l'ora tarda, se non si fanno osservazioni il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

(*Così rimane stabilito*).

La seduta termine alle ore 13,20.

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