

SENATO DELLA REPUBBLICA

XI LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

19° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 21 OTTOBRE 1993

Presidenza del Presidente RIZ

INDICE

Disegni di legge in sede redigente

«Trasformazione di reati minori in illeciti amministrativi» (1168)

(Discussione e approvazione degli articoli con modificazioni)

PRESIDENTE Pag. 2, 4, 7 e *passim*

COCO (DC), *relatore alla Commissione* 2, 3, 5 e *passim*

COVI (Repubb.) 7, 10, 18

DI LEMBO (DC) 5, 7, 10

MASIELLO (PDS) 4, 10, 18

MAZZUCONI, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia* 2, 3, 6 e *passim*

PREIONI (Lega Nord) 5, 6, 7 e *passim*

«Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato» (1192)

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione* ... 12, 18

COVI (Repubb.) 18

MASIELLO (PDS) 18

I lavori hanno inizio alle ore 10.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REDIGENTE

«Trasformazione di reati minori in illeciti amministrativi» (1168)

(Discussione e approvazione degli articoli con modificazioni)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Trasformazione di reati minori in illeciti amministrativi». Prego il senatore Coco di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

COCO, relatore alla Commissione. Si tratta di uno dei tre disegni di legge (di cui due disegni di legge delega) attualmente all'esame della Commissione volti a depenalizzare reati minori. Una politica in tal senso già da tempo è stata intrapresa dal Governo e condivisa dal Parlamento e tende ad una razionalizzazione della disciplina sanzionatoria che deve concretarsi in un'azione tesa a diminuire il numero complessivo delle fattispecie penali previste dall'ordinamento, eliminando quelle di scarsa entità e tali da non suscitare allarme sociale. Su tale linea di depenalizzazione si è svolto un vasto dibattito nel Paese, nella dottrina, tra gli operatori della giustizia e soprattutto in Parlamento.

Il provvedimento al nostro esame è volto a trasformare in illeciti amministrativi i reati indicati nell'articolo 1 dalla lettera a) alla lettera n). Si tratta di reati di non rilevante allarme sociale o che presentano un disvalore tale da non giustificare il costo di una sanzione e del processo penale. L'elenco comprende i reati di distruzione e deterioramento di affissione, di mendicizia, sottrazione dell'autoveicolo alla garanzia del creditore, organizzazione di lotterie o di estrazioni in genere, omessa trasmissione dell'elenco dei protesti cambiari nel termine previsto, omessa denuncia di un infortunio sul lavoro all'INAIL e tutta una serie di altri reati che possono essere meglio sanzionati sul piano amministrativo.

Vorrei svolgere alcune osservazioni relativamente alla lettera n) dell'articolo 1. Gli amministratori di società sono obbligati a comunicare la partecipazione loro o di alcuni congiunti nelle società delle quali assumono la carica di amministratori o di dirigenti con un ritardo non superiore a trenta giorni: anche questo caso, finora penalmente rilevante, viene trasformato in illecito amministrativo. Forse qualche perplessità può sorgere non tanto per la obiettiva rilevanza dell'illecito, ma perchè in materia economica generalmente la sanzione pecuniaria da sola non ha una forza dissuasiva sufficiente.

MAZZUCONI, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia. La depenalizzazione è comunque limitata ai fatti di tardiva dichiarazione o comunicazione, non di violazione.

COCO, *relatore alla Commissione*. In ogni caso quando ci sia un interesse a ritardare la comunicazione la sola sanzione amministrativa non ha la stessa rilevanza di quella penale, per cui esprimo qualche perplessità in proposito.

L'articolo 2 determina l'entità della somma dovuta come sanzione amministrativa e mi sembra che ognuna delle sanzioni pecuniarie sia adeguata al disvalore dell'illecito al quale si riferisce.

L'articolo 3 riscrive l'articolo 1161 del codice della navigazione (Abusiva occupazione di spazio demaniale e inosservanza di limiti alla proprietà privata) e prevede il caso di occupazione o impedimento all'uso di uno spazio del demanio marittimo o aeronautico o delle zone portuali e della navigazione interna; si tratta di un'ipotesi diversa dalla costruzione abusiva sul suolo demaniale, in quanto occupare significa escludere l'altrui godimento e in tale senso tecnico l'espressione è ben usata. Si distingue inoltre il caso in cui l'occupazione è effettuata con veicolo.

Il secondo comma dell'articolo 3 modifica l'articolo 1174 del codice della navigazione che riguarda l'inosservanza di norme di polizia.

L'articolo 4, relativo alle disposizioni finali e transitorie prevede che le disposizioni della presente legge si applicano anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore della legge. Molte volte, intervenendo sul principio della retroattività o ultrattività della norma sanzionatoria, si corre il rischio che l'illecito commesso sotto la precedente norma penale non possa essere punito dalla sanzione amministrativa successiva, mentre non si può applicare la norma penale precedente per il principio dello *jus superveniens* più favorevole all'imputato.

Per i motivi esposti ritengo che il disegno di legge al nostro esame vada rapidamente approvato, nonostante qualche perplessità sull'efficacia o meno di una sanzione amministrativa con riferimento agli obblighi degli amministratori delle società.

Vorrei, inoltre, aggiungere alcune considerazioni di carattere generale sulla politica della depenalizzazione che non può essere giustificata solo dall'esigenza di una riduzione del carico degli uffici giudiziari; vanno considerati infatti anche il disvalore dell'illecito e la opportunità principalmente di adeguare la sanzione, non solo l'ammontare, alla scarsa entità dell'illecito.

Il Governo e il Parlamento concordano sulla politica della depenalizzazione, anche se si ritiene fondatamente che la sanzione penale abbia una maggiore efficacia di quella cosiddetta amministrativa e talvolta ci sono tentazioni volte ad introdurre ulteriori sanzioni penali quando si vuole dare una più forte tutela ad alcune disposizioni.

MAZZUCONI, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Si sta riferendo al caso del maltrattamento degli animali.

COCO, *relatore alla Commissione*. La mia osservazione riguarda anche altre disposizioni ed è volta a stimolare il Parlamento a considerare con maggiore organicità la politica dei sistemi sanzionatori.

PRESIDENTE. Ringrazio il relatore Coco per la sua esposizione. Do notizia della presentazione da parte del collega Preioni dell'emendamento 1.1 volto a sopprimere la lettera a) dell'articolo 1.

Dichiaro aperta la discussione generale.

MASIELLO. Concordo pienamente con l'ottima relazione del senatore Coco, però ritengo che in questo disegno di legge ci sia una grande mancanza di coraggio. Quando ci si mette su una strada bisogna avere la capacità di andare fino in fondo. Abbiamo studi dell'Associazione nazionale magistrati, studi fatti anche da noi che parlano di decriminalizzazione, per citare un termine usato dal Ministro, ma limitiamo il nostro intervento - rispetto al codice penale - agli articoli 664 e 670.

PRESIDENTE. Senatore Masiello, vorrei precisare che per quanto riguarda il riferimento a questi articoli vi è un emendamento soppersivo presentato dal senatore Preioni e probabilmente tale soppressione sarà necessaria in quanto questi articoli sono già previsti nella delega che abbiamo al nostro esame (disegno di legge n. 1460) insieme a molti altri articoli.

Pertanto, dovremo necessariamente seguire un'altra strada per quanto riguarda il codice penale.

MASIELLO. A questo punto manchiamo di organicità perchè abbiamo tre disegni di legge che vanno tutti nella stessa direzione ma che appartengono a settori per i quali sarebbe stata necessaria una maggiore organicità. Non dimentichiamo che dobbiamo dare anche al giudice di pace competenze penali per materia, ma non sappiamo ancora quante e quali saranno. Non è in questo modo dunque che si risolve il problema, perchè così facendo togliamo soltanto un imbarazzo gestionale alla Magistratura, scaricandola di una parte di lavoro secondaria; ci sono ipotesi di reato che non rispondono più ad una esigenza di difesa della società, quindi vanno comunque rimosse con un provvedimento di ordine generale che bisognerebbe portare al nostro esame in maniera organica e collegata con tutto il resto, anche per quelle competenze che dovremo dare al giudice di pace.

Quindi, sono favorevole ad una decriminalizzazione ampia per liberarci dei reati minori, anche perchè ritengo che la società non può difendersi da tutto, ma deve comunque difendersi dagli attacchi maggiori. Tuttavia, non posso non rilevare in questa fase che il legislatore deve preoccuparsi anche di razionalizzare organicamente tutta la materia, in modo da aprire agli operatori di diritto un punto certo di riferimento, senza compiere «interventini» che incidono soltanto in particolari settori, ma non tengono presente un disegno di ordine generale.

Credo di poter anticipare l'opinione del Gruppo che rappresento, che in quel contesto noi saremmo favorevoli all'approvazione del provvedimento in esame, ma ribadiamo le nostre osservazioni e chiediamo al Governo di tenerne conto per quelle attività di ordine generale che dovremo affrontare.

DI LEMBO. Signor Presidente, intervengo soltanto per dire che sono favorevole all'approvazione del provvedimento. Mi rendo conto che sarebbe opportuna una scelta definitiva in materia con una più ampia depenalizzazione; lo abbiamo sempre detto, ma questo non ci deve impedire di provvedere alla depenalizzazione di alcuni reati che nella coscienza popolare addirittura non hanno più albergo e che sono ormai cancellati per desuetudine (per esempio, la condanna del mendicante che chiede l'elemosina pubblicamente dinanzi alle chiese), per cui il reato di mendicizia ormai esiste soltanto nella mente di chi vuole ricordare epoche passate.

COCO, *relatore alla Commissione*. Non ricordo che qualcuno sia stato mai arrestato.

PREIONI. Solo perchè da parte delle Forze dell'ordine c'è stata una omissione di atti.

DI LEMBO. Dicevo che, anche se timidamente, questo provvedimento depenalizza alcuni reati che non provocano più allarme sociale, per cui ritengo che vada approvato. Poi, non è vero che la sanzione amministrativa, che abbiamo del tutto svilto fin quasi a cancellarla, non abbia efficacia deterrente. Non è vero che sia efficace soltanto l'arresto, soprattutto per persone che sono abituate a commettere determinati reati. Alcune volte la sanzione amministrativa ha più efficacia dissuasiva della sanzione penale. D'altra parte non possiamo non ritornare ai principi generali del diritto che vogliono la sanzione penale soltanto residuale, cioè applicabile solo quando ci si accorge che tutte le altre sanzioni non riescono a raggiungere lo scopo.

Pertanto, quando una persona può essere condannata ad una sanzione amministrativa, che può andare da un milione a sei milioni, da cinquecentomila a tre milioni, eccetera, secondo la gravità dell'illecito commesso, ritengo che non ci sia da preoccuparsi della capacità dissuasiva della sanzione stessa. Per questo motivo ribadisco che siamo favorevoli all'approvazione del disegno di legge in esame.

PREIONI. Ho ascoltato l'intervento del senatore Masiello e condivido la sua proposta di esaminare la materia in modo organico e completo senza scinderla in tante parti. La visione complessiva dovrebbe, a mio giudizio, trasformarsi in un unico testo legislativo che sia di più facile consultazione ed applicazione da parte degli operatori del diritto, sia dei magistrati, sia delle forze di pubblica sicurezza che degli avvocati, ma soprattutto dei cittadini che sono i veri destinatari di queste norme.

Venendo al merito del disegno di legge n. 1168, ho presentato un emendamento soppressivo della lettera a) dell'articolo 1 perchè ritengo che vi sia una non omogeneità di materia. Infatti, in quella lettera si parla di modifica del codice penale mentre in tutte le altre lettere si prevede la depenalizzazione di materia disciplinate da una serie di altre norme esterne al codice penale.

Poi, oltre che per una questione di omogeneità, voglio fare un appunto in merito alla lettera a) dell'articolo 1. Si tratta della

motivazione con la quale propongo l'emendamento soppressivo. L'articolo 664 del codice penale (Distruzione o deterioramento di affissioni) recita: «Chiunque stacca, lacera o rende comunque inservibili o illeggibili scritti o disegni, fatti affiggere dalle Autorità civili o da quelle ecclesiastiche, è punito con l'ammenda fino a lire 600.000. Se si tratta di scritti o disegni fatti affiggere da privati, nei luoghi e nei modi consentiti dalla legge o dall'Autorità, la pena è dell'ammenda fino a lire 200.000». A me sembra che il fatto di strappare o rendere inutilizzabili i manifesti fatti affiggere dall'autorità, quindi da una pubblica amministrazione, sia un fatto abbastanza rilevante e tale da comportare comunque una sanzione di ordine penale anzichè amministrativa in quanto si tratta di un vero e proprio oltraggio nei confronti del soggetto emanante; pertanto giustamente fu previsto dal legislatore come fatto punibile in sede penale. È vero che poi per inefficienza, trascuratezza, negligenza delle forze dell'ordine e dei loro responsabili, non si è mai applicata la sanzione penale, ma ciò non vuol dire che la desuetudine sia imputabile alla mutata coscienza popolare, bensì soltanto alla volontà politica dell'Esecutivo che non fornisce alle forze di polizia disposizioni tali da rendere attuale e praticabile da parte degli agenti di pubblica sicurezza l'applicazione di questa norma.

MAZZUCONI, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Si trasforma la disposizione in illecito amministrativo, ma la sanzione prevista è uguale all'ammenda comminata dall'articolo 664; infatti per tale reato non è previsto l'arresto.

PREIONI. In ogni caso la sanzione amministrativa è diversa da quella penale anche per quanto riguarda l'applicazione. È giusto tutelare la pubblica amministrazione quando comunica ai cittadini un determinato provvedimento attraverso l'affissione di manifesti e pertanto ritengo non opportuno trasformare in illecito amministrativo tale reato.

Anche il reato previsto dall'articolo 670 del codice penale non va depenalizzato. Secondo la norma del codice penale «chiunque mendica in luogo pubblico o aperto al pubblico è punito con l'arresto fino a tre mesi. La pena è dell'arresto da uno a sei mesi se il fatto è commesso in modo ripugnante o vessatorio, ovvero simulando deformità o malattie, o adoperando altri mezzi fraudolenti per destare l'altrui pietà». Depenalizzare un reato di questo genere non è opportuno anche perchè credo che *il mendicante molto raramente disponga di beni mobili o immobili sui quali esercitare un eventuale pignoramento*, nel caso in cui venga comminata la sola sanzione amministrativa di tipo pecuniario. Non mi sembra, diversamente da quanto affermato dal senatore Di Lembo, che *l'andare in giro e mendicare elemosina non crei fastidio e ripugnanza ai cittadini che lo subiscono*.

MAZZUCONI, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Può essere fastidioso, ma non suscita allarme sociale.

PREIONI. Dipende dalla quantità di mendicanti. Il fenomeno si sta diffondendo soprattutto tra gli stranieri che si trovano sul nostro

territorio giunti per lavorare e che invece, sull'esempio degli accattoni locali che non venivano in alcun modo puniti, si sono messi a chiedere l'elemosina. Pensiamo a quelli che genericamente chiamiamo «marocchini» che provengono da altri paesi: sono venuti in Italia con la prospettiva di rivendere piccoli oggetti, ma poi si sono dedicati all'accattonaggio puro e semplice rimanendo la vendita di cose inutili una copertura. Mi riferisco anche ai cittadini dell'Est europeo, i quali, costretti all'emigrazione nei paesi occidentali dai loro regimi comunisti (settant'anni di comunismo in Russia e cinquanta in Polonia) che hanno insegnato alla gente non a lavorare ma a vivere di assistenza, pensano di continuare in tal modo anche in Italia.

Ritengo anzi che sarebbe piuttosto il caso di dare rilevanza penale anche alla condotta di chi acconsente a dare l'elemosina.

Per tutti i motivi sopra esposti, ribadisco la necessità di sopprimere la lettera *a*) dell'articolo 1.

COVI. Preannuncio il voto favorevole del Gruppo repubblicano sul disegno di legge ed anche sull'emendamento soppressivo del senatore Preioni per ragioni esclusivamente di carattere organico e di coordinamento legislativo con il disegno di legge delega n. 1460 che riguarda la depenalizzazione di un più vasto numero di reati previsti nel codice penale e non per le argomentazioni esposte dal proponente, anche se voglio sollevare una sola osservazione circa la difficoltà di applicare ai mendicanti sanzioni amministrative di tipo pecuniario.

PRESIDENTE. Nessun giudice ha mai pensato di comminare l'arresto per il reato previsto dall'articolo 670, salvo l'ipotesi di aggressione o qualora il fatto veniva commesso in luoghi dove non era consentito. Mi dichiaro a favore dell'emendamento del senatore Preioni per ragioni completamente diverse dalle sue, in quanto la questione verrà utilmente affrontata allorchè la Commissione esaminerà il disegno di legge n. 1460, già approvato dalla Camera dei deputati.

DI LEMBO. Se mi consente una brevissima integrazione, ricordo che l'articolo 670 del codice penale non è nato per proteggere la gente disturbata dagli accattoni, ma perchè bisognava dare l'impressione al mondo che il nostro fosse un popolo felice e che non ci fossero poveri.

All'epoca abbiamo cancellato per legge i poveri dalla nostra società.

PREIONI. Penso che forse sia il caso di modificare l'articolo 670 del codice penale, introducendo una sanzione anche per chi dà l'elemosina e non soltanto per chi la chiede.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare dichiaro chiusa la discussione generale.

COCO, *relatore alla Commissione*. Sono convinto che si debba svolgere un grande dibattito sulla decriminalizzazione. Bisogna non solo valutare l'allarme sociale, l'esigenza di razionalizzare il lavoro degli uffici giudiziari, ma anche tener conto di tutte le componenti di determinati illeciti, della funzione dissuasiva della sanzione e del rapporto tra tipo di sanzione e natura dell'illecito.

Bisogna anche rivedere una redistribuzione delle competenze tra pretura e tribunale, perchè da questa depenalizzazione soltanto nel lungo termine si potrà avere un risultato, ma questo avverrà soltanto se ci sarà al contempo una redistribuzione delle competenze.

Posta questa esigenza di razionalità, non c'è dubbio che i reati attualmente depenalizzati forse non meritavano tanto dibattito. Ritengo giusto, comunque, che si sopprima la lettera a) dell'articolo 1 perchè, essendo questa materia oggetto di una legge delega già votata dalla Camera dei deputati e attualmente all'esame del Senato, e preferibile - per il coordinamento dei lavori parlamentari e delle riforme legislative - accogliere questa soluzione.

Pertanto, con ciò vengono assorbite le considerazioni del senatore Preioni sulle quali avrei qualche perplessità. Quindi, ritornando alla richiesta di approvare il disegno di legge nella sua struttura attuale, esprimo parere favorevole, dopo i chiarimenti intervenuti, alla soppressione della lettera a) dell'articolo 1.

MAZZUCONI, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Non aggiungerei molto al dibattito che si è svolto su questo disegno di legge. Non mi tratterò sulla redistribuzione delle competenze cui faceva cenno il senatore Coco perchè sicuramente si tratta di materia da rivedere.

Vorrei dire, a nome del Governo, che non c'è alcuna difficoltà ad accedere all'ipotesi del senatore Masiello circa una revisione organica della materia connessa con la depenalizzazione e anche il Ministro, più volte, si è dichiarato favorevole ad un eventuale ampliamento della delega in ordine alla questione della depenalizzazione.

Quando esamineremo il disegno di legge n. 1460 il Governo sarà disponibile a valutare anche un eventuale ampliamento dell'ambito della depenalizzazione.

Per quanto riguarda il testo al nostro esame, il Governo concorda con l'emendamento soppressivo della lettera a) dell'articolo 1 presentato dal senatore Preioni, ovviamente con una motivazione diversa rispetto a quella sollevata dal presentatore, anche perchè quanto egli ha addotto rispetto all'articolo 670 del codice penale sconfinava più in ambito ideologico che non giuridico.

Comunque, vista l'interferenza con il disegno di legge n. 1460, il Governo non ha nulla in contrario ad accogliere tale soppressione, però, ripeto, con le motivazioni addotte dalla maggioranza e non quelle cui faceva riferimento il senatore Preioni, che ringrazio ugualmente per aver presentato l'emendamento.

Il Governo auspica una rapida approvazione del provvedimento, ritenendo che non ci sono molti ostacoli sul suo cammino.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame e alla votazione degli articoli del disegno di legge. Ne do lettura:

Art. 1.

(Casi di trasformazione di reati minori in illeciti amministrativi)

1. Non costituiscono reato e sono soggette alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro le violazioni previste dalle seguenti disposizioni:

a) articoli 664 e 670 del codice penale, rispettivamente in materia di affissione e di mendicizia;

b) articolo 10 del regio decreto-legge 15 marzo 1927, n. 436, convertito dalla legge 19 febbraio 1928, n. 510, in materia di privilegi nella compravendita di autoveicoli;

c) articolo 114 del regio decreto-legge 19 ottobre 1938, n. 1933, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 giugno 1939, n. 973, in materia di operazioni di lotteria o di sorte in genere;

d) articolo 235 delle disposizioni approvate con regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, e successive modificazioni, in materia di elenchi di protesti cambiari;

e) articoli 53 e 54 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, in materia di denuncia di infortuni;

f) articolo 8 del decreto-legge 20 aprile 1971, n. 163, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 giugno 1971, n. 376, e successive modificazioni, in materia di regime fiscale degli apparecchi di accensione;

g) articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 1° ottobre 1971, n. 1198, in materia di regime fiscale degli accendigas per uso domestico;

h) articolo 195, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156, limitatamente agli impianti radioelettrici soggetti ad autorizzazione;

i) articoli 19, terzo comma, 26 e 30 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 753, in materia di trasporti ferroviari;

l) articolo 11, terzo comma, della legge 24 ottobre 1942, n. 1415, e successive modificazioni, in materia di ascensori e montacarichi;

m) articoli 13, secondo comma, e 17 del decreto-legge 5 maggio 1957, n. 271, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 luglio 1957, n. 474, in materia di oli minerali;

n) articoli 5-*quinqies*, primo comma, e 17, ultimo comma, del decreto-legge 8 aprile 1974, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 giugno 1974, n. 216, e successive modificazioni, in materia di mercato mobiliare, limitatamente ai fatti di tardiva dichiarazione o comunicazione eseguite con un ritardo non superiore a trenta giorni; articoli 18 e 18-*ter* del medesimo decreto-legge.

A questo articolo è stato presentato il seguente emendamento:

Sopprimere la lettera a).

PREIONI. Signor Presidente, ritengo di aver già illustrato il mio emendamento e mi dichiaro soddisfatto per l'accoglimento da parte del relatore e del Governo.

MASIELLO. Sull'emendamento siamo favorevoli in quanto tali reati verranno compresi nell'elenco che discuteremo quando affronteremo il disegno di legge delega. Mi dissocio culturalmente dalle motivazioni adottate dal senatore Preioni, ma voteremo a favore dell'emendamento per i motivi sopra esposti.

COVI. Anche il Gruppo repubblicano voterà a favore dell'emendamento presentato dal senatore Preioni per le ragioni già esposte di organicità con il disegno di legge n. 1460.

DI LEMBO. Il Gruppo della democrazia cristiana si associa alle ragioni esposte dai colleghi e dichiara il proprio voto favorevole all'emendamento.

PRESIDENTE. Mi associo anch'io e dichiaro il mio voto favorevole. Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'emendamento presentato dal senatore Preioni.

È approvato.

Metto ai voti l'articolo 1, nel testo emendato.

È approvato.

Art. 2.

(Entità della somma dovuta)

1. La somma dovuta come sanzione amministrativa per le violazioni indicate nell'articolo 1, comma 1, è così determinata:

a) da lire un milione a lire sei milioni per le violazioni di cui alla lettera *m*);

b) da lire cinquecentomila a lire tre milioni per le violazioni indicate nelle lettere *b*), *d*) *e*) ed *i*) e per quelle di cui all'articolo 114, secondo e quarto comma, del regio decreto-legge 19 ottobre 1938, n. 1933, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 giugno 1939, n. 973;

c) da lire duecentomila a lire un milione duecentomila per le violazioni di cui alla lettera *l*) e di cui agli articoli 664, primo comma, e 670, secondo comma, del codice penale, e 114, terzo e quinto comma, del regio decreto-legge 19 ottobre 1938, n. 1933, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 giugno 1939, n. 973;

d) da lire centomila a lire seicentomila per le violazioni di cui agli articoli 664, secondo comma, e 670, primo comma, del codice penale;

e) in misura pari alla sanzione amministrativa stabilita dal comma 1 dell'articolo 195 del decreto del Presidente della Repubblica

29 marzo 1973, n. 156, elevata del triplo quanto all'ammontare minimo, per le violazioni previste dal comma 2 del medesimo articolo;

f) in misura pari alla multa stabilita per le violazioni di cui alle lettere f) e g);

g) in misura pari all'ammenda rispettivamente stabilita dalle disposizioni di cui agli articoli 5-*quinqüies*, primo comma, terzo periodo, 17, ultimo comma, secondo periodo, 18 e 18-*ter*, del decreto-legge 8 aprile 1974, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 giugno 1974, n. 216, per le violazioni di cui alla lettera n).

È approvato.

Art. 3.

(Illeciti in materia di codice della navigazione)

1. L'articolo 1161 del codice della navigazione è sostituito dal seguente:

«Art. 1161. - (*Abusiva occupazione di spazio demaniale e inosservanza di limiti alla proprietà privata*). - Chiunque arbitrariamente occupa uno spazio del demanio marittimo o aeronautico o delle zone portuali della navigazione interna, ne impedisce l'uso pubblico o vi fa innovazioni non autorizzate, ovvero non osserva le disposizioni degli articoli 55, 714 e 716, è punito con l'arresto fino a sei mesi o con l'ammenda fino a lire un milione, sempre che il fatto non costituisca un più grave reato.

Se l'occupazione di cui al primo comma è effettuata con un veicolo, si applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire duecentomila a lire un milione duecentomila; in tal caso si può procedere alla immediata rimozione forzata del veicolo in deroga alla procedura di cui all'articolo 54».

2. L'articolo 1174 del codice della navigazione è sostituito dal seguente:

«Art. 1174. - (*Inosservanza di norme di polizia*). - Chiunque non osserva una disposizione di legge o di regolamento, ovvero un provvedimento legalmente dato dall'autorità competente in materia di polizia dei porti o degli aerodromi, è punito, se il fatto non costituisce un più grave reato, con l'arresto fino a tre mesi, ovvero con l'ammenda fino a lire quattrocentomila.

Se l'inosservanza riguarda un provvedimento dell'autorità in materia di circolazione nell'ambito del demanio marittimo o aeronautico, si applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire centomila a lire seicentomila».

È approvato.

Art. 4.

(Disposizioni finali e transitorie)

1. Le disposizioni degli articoli 1, 2 e 3 della presente legge si applicano anche alle violazioni commesse anteriormente alla data della

sua entrata in vigore quando il procedimento penale non sia stato definito con sentenza passata in giudicato o con decreto irrevocabile.

2. Per quanto non espressamente previsto nella presente legge si applicano di disposizioni della legge 24 novembre 1981, n. 689, in quanto compatibili.

3. Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono indicati gli uffici periferici ai quali deve essere inviato il rapporto di cui all'articolo 17 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

È approvato.

L'esame e l'approvazione degli articoli sono così conclusi.

Resta ora da conferire il mandato per la relazione all'Assemblea sul testo approvato.

Propongo che sia conferito al relatore, senatore Coco, l'incarico di riferire all'Assemblea in senso favorevole e di provvedere altresì, a seguito della modifica testè introdotta, al coordinamento degli articoli approvati.

Poichè non si fanno osservazioni la proposta s'intende accolta.

(I lavori vengono sospesi alle ore 10,40 e sono ripresi alle ore 15).

«Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato» (1192)

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione.* L'ordine del giorno reca la discussione in sede redigente del disegno di legge: «Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato».

In qualità di relatore, riferirò brevemente sul disegno di legge in esame.

La Commissione Giustizia affronta oggi il disegno di legge n. 1192, presentato dal Governo, che propone la riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato.

Questo disegno di legge dà l'avvio ad una riforma di grande momento, che insieme alla disciplina sull'arbitrato costituisce uno dei grandi temi che la nostra Commissione avvia ed affronta in questa XI Legislatura.

Nell'ordinamento giuridico vigente le questioni di diritto internazionale privato sostanziale sono disciplinate in particolare dagli articoli che vanno dal 17 al 31 delle disposizioni preliminari al codice civile, dagli articoli 115, 116, 2505 e seguenti del codice civile e dagli articoli da 4 a 13 del codice della navigazione.

Le questioni di diritto processuale civile internazionale trovano la loro principale disciplina nel codice di procedura civile e precisamente negli articoli 2, 3 e 4 (sezione I, capo I, titolo I, libro I) e negli articoli da 796 a 805 (raggruppati nel titolo VII del libro IV sotto il titolo «Dell'efficacia delle sentenze straniere e dell'esecuzione di altri atti di autorità straniera»).

L'esigenza di un riesame di tutta la materia, di una profonda analisi e di una nuova sistemazione normativa unitaria si fonda su una serie di motivi:

In primo luogo gli articoli da 17 a 31 delle preleggi sono in larga parte superati dagli eventi, essendo essi, in linea di massima, in vigore sin dalla codificazione del 1865 e nella loro impostazione fondamentale ancorati ad una logica ormai vecchia.

Teniamo presente che la non conformità all'attuale realtà costituzionale ha costretto la Corte costituzionale a pronunciarsi negativamente su alcune disposizioni delle preleggi.

In particolare, sull'articolo 18 la Corte ha rilevato che esso è illegittimo nella parte in cui, per il caso di mancanza di legge nazionale comune ai coniugi, stabilisce che si applica la legge nazionale del marito al tempo del matrimonio (sentenza della Corte Costituzionale 26 febbraio 1987, n. 71).

In ordine all'articolo 20 la Corte costituzionale ha poi dichiarato l'illegittimità costituzionale del primo comma nella parte in cui, con riferimento all'ipotesi che siano stati noti entrambi i genitori e manchi una legge nazionale ad essi comune, sancisce la prevalenza della legge nazionale del padre (sentenza della Corte Costituzionale 25 novembre 1987 n. 477).

Vi è poi la realtà politico-economica e politico-sociale che spinge verso la riforma. La notevole migrazione, favorita dalla facilità di trasporto e di trasferimento che stiamo vivendo in questi ultimi anni, ha portato nella seconda metà di questo secolo milioni di persone a passare da un Paese ad un altro, creando automaticamente una miriade di problemi connessi alla conflittualità di norme, a questioni di giurisdizione e ad altre questioni che vanno regolamentate attraverso il diritto internazionale privato.

Si pensi in particolare all'ambito economico, specie a quello commerciale, a quello del trasporto di merci e dello scambio di beni e valori, a quello bancario e a tutte le altre attività che si attuano giornalmente tra un Paese e l'altro e si pensi soprattutto alla esigenza crescente di dare attuazione oltre frontiera al diritto delle obbligazioni per dirimere le sempre maggiori situazioni di conflittualità, aperte o palesi.

Dobbiamo poi tener conto che la disciplina relativa al trattamento dello straniero e delle persone giuridiche straniere, disciplinato in modo assai succinto dall'articolo 16 delle preleggi, non solo ha trovato ampie modifiche legislative in sede nazionale (legge sulla cittadinanza italiana del 21 aprile 1983, n. 123) e in campo comunitario (diritti ed obblighi delle persone giuridiche nell'ambito della Comunità europea), ma richiede una fondamentale nuova disciplina non solo per quanto riguarda la cittadinanza straniera, ma anche per la presenza di apolidi, di rifugiati e di persone con più cittadinanze, che nella vecchia regolamentazione non avevano trovato adeguata considerazione.

Lo stesso vale poi per le persone giuridiche di altri Stati (le società, le associazioni, le fondazioni ed ogni altro ente pubblico privato ancorchè privi di natura associativa) per le quali l'esigenza di una nuova disciplina legislativa appare impellente e necessaria.

Ed infine siamo spinti verso l'esigenza di una rapida e nel contempo meditata riforma dal fatto che in molti altri Paesi il legislatore ha già

riconosciuto l'esigenza di dirimere i conflitti di legge disciplinando ampie categorie di situazioni quali la capacità, i rapporti di famiglia, i rapporti di successione, i diritti reali, le obbligazioni e tante altre situazioni giuridiche che sorgono nel campo del diritto sostanziale come anche in quello della giurisdizione, della esecuzione delle sentenze, dell'arbitrato internazionale e delle altre situazioni conflittuali che si presentano nell'ambito del diritto processuale. Le codificazioni moderne degli altri Paesi hanno, infatti, segnato negli ultimi decenni nuove strade al diritto internazionale privato, creando normative adeguate per eliminare incertezze e conflitti e limitando così i dubbi che rendevano difficile il corso della giustizia.

Questo ammodernamento legislativo nel campo del diritto internazionale privato, che ha indotto molti Paesi a interventi legislativi coordinati e rinnovatori, ha nel contempo spinto molti Stati a stipulare convenzioni internazionali che si sono succedute negli ultimi decenni in questo ambito e che hanno dato una ulteriore spinta al rinnovamento. Ricordiamo a questo proposito la legge federale Svizzera sul diritto internazionale privato del 18 dicembre 1987, la legge della Repubblica Federale tedesca del 27 luglio 1986, che disciplina ora il diritto internazionale privato della Germania, nonché le nuove leggi organiche che disciplinano il diritto internazionale privato in Polonia, Portogallo, Austria, Ungheria, Spagna, Turchia (per citare solo Stati dell'ambito europeo). Non solo, ma ricordiamo in particolare la Convenzione di Roma sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali del 19 giugno 1980, ratificata ed entrata in vigore per l'Italia il 1º aprile 1991.

Da quanto detto emerge con chiarezza che la disciplina di diritto internazionale privato vigente nel nostro ordinamento, che sostanzialmente risale all'insegnamento di Pasquale Stanislao Mancini, il quale, con la sua ben nota impostazione dottrina, aveva ispirato le disposizioni preliminari del 1865 - sostanzialmente ribadite nelle preleggi del 1942 -, ha bisogno di un totale rinnovamento.

La strada intrapresa dagli studiosi di diritto internazionale privato prima, poi dalla Commissione istituita dal Governo ed infine dal disegno di legge n. 1192 è quella di creare non solo un testo unico che coordini tutta la materia e codifichi il diritto internazionale privato, ma soprattutto quella di porsi alla ricerca di una strada comune, di valenza mondiale e soprattutto di ricerca della concordanza e regolamentazione in tutte le questioni di conflittualità di norme. È sempre più sentita infatti la coscienza che una nuova codificazione del diritto internazionale privato debba essere ispirata dalla comune civiltà giuridica mondiale, la quale deve trovare una sua certezza e concordanza negli ordinamenti nazionali.

Era, quindi, ormai tempo che in Italia si procedesse ad una più adeguata ed estesa certificazione.

Infatti, la nomina nel marzo 1985 di una Commissione ministeriale composta da eminenti studiosi della materia, da magistrati addetti al Ministero della giustizia e, per le categorie operative in materia, da avvocati nominati dal Consiglio nazionale forense e da notai designati dal Consiglio nazionale del notariato, fu accolta con grande favore dai giuristi interessati.

La Commissione ha lavorato intensamente per oltre quattro anni, giungendo ad elaborare un testo avente carattere di completezza.

Essa si è basata, nell'elaborazione del suo progetto, soprattutto sui seguenti elementi: lo sviluppo, molto notevole, della dottrina e della giurisprudenza emessa dalle autorità giudiziarie italiane, imposto dall'accrescersi dei rapporti di diritto internazionale privato in tutto il mondo; il moltiplicarsi delle convenzioni bilaterali in materia, e soprattutto di quelle multilaterali. In quest'ultimo settore ha svolto un'attività notevolissima la Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato, ai cui lavori il Governo italiano ha sempre partecipato attraverso i decenni, inserendo, per conseguenza, nel proprio ordinamento giuridico i testi delle varie convenzioni sottoscritte ed approvate.

Passando all'esame del disegno di legge n. 1192, condividiamo l'assunto della relazione accompagnatoria che esso ha attualmente grande importanza specialmente nell'ambito dei Paesi membri della Comunità europea e di quelli che si ispirano alle tradizioni giuridiche degli Stati europei. Infatti, come ricorda la relazione al disegno di legge, tra il 1965 ed il 1987 sono state emanate - come già detto - nuove leggi in materia di diritto internazionale privato in molti Stati.

Condividiamo pure l'assunto che la disciplina delle materie di diritto internazionale privato da parte dell'Italia era ferma alle scarse norme contenute nelle disposizioni preliminari al codice civile del 1942, le quali riproducevano in gran parte le analoghe norme del codice civile del 1865.

A questo riguardo si deve sottolineare che il disegno di legge n. 1192, nell'intento di rendere possibile un appropriato adeguamento del diritto italiano al contenuto delle convenzioni provvede, con l'articolo 2, a sancire la prevalenza delle norme contenute nelle convenzioni internazionali in vigore per l'Italia sul diritto interno italiano, nonchè ad evitare ogni possibile contrasto in sede interpretativa tra la valutazione interna del senso e della portata di una data norma internazionale e la sua valutazione internazionale.

Infatti, l'articolo 2, comma 2, del disegno di legge prescrive che nell'interpretazione delle convenzioni si terrà conto del loro carattere internazionale e dell'esigenza della loro applicazione uniforme. In altri termini il disegno di legge adotta la medesima formula che ormai figura consuetudinariamente in ogni convenzione internazionale del genere.

Il disegno di legge consta di 74 articoli e si ripartisce in cinque Titoli, il primo dei quali concerne le disposizioni generali. Il Titolo II assume ad oggetto la giurisdizione italiana, mentre il Titolo III, suddiviso in più Capi, riguarda il diritto applicabile. In particolare segnalò l'articolo 16, recante la rubrica «Ordine pubblico», rispetto al quale va precisato che non è sufficiente distinguere lo straniero dal cittadino italiano perchè occorre fare riferimento anche agli apolidi, ai rifugiati e alle persone aventi più cittadinanza, soggetti di cui si occupa in maniera specifica l'articolo 19. I problemi maggiori concernono soprattutto le persone con più cittadinanza che aumentano sempre di più nel numero.

Dopo il Capo I riguardante le disposizioni generali ed il Capo II in tema di capacità e diritti delle persone fisiche, si è sentita l'esigenza di

prevedere un apposito Capo III riguardante le persone giuridiche, contenente il solo articolo 25 recante la rubrica «Società ed altri enti».

Il Capo IV riguarda i rapporti di famiglia e chi di noi è avvocato sa che si tratta di una parte fondamentale di questo disegno di legge.

Onorevoli colleghi, questo è in sintesi il testo del disegno di legge n. 1192 come è stato presentato al Senato e che ad avviso del relatore merita - salvo le due parti che esamineremo in appresso - una sollecita approvazione da parte di questa Commissione.

Peraltro va ribadito che il provvedimento è il frutto maturo di un lungo e meditato lavoro preparatorio. Infatti, il Ministero di grazia e giustizia si è giovato dell'acuta collaborazione e del lavoro della citata Commissione di esperti nominata con decreto 8 marzo 1985, che ha concluso i suoi lavori con la presentazione al Ministero di grazia e giustizia di un testo di legge corredato di una ampia relazione di accompagnamento. Tale lavoro ha costituito l'ossatura del disegno di legge che è al nostro esame, per cui è doveroso esprimere a questi eminenti studiosi della materia particolare apprezzamento, non solo per l'impegno profuso, ma anche per l'ottimo e meditato risultato raggiunto.

Si aggiunga che il risultato al quale la Commissione era pervenuta è stato esaminato e discusso in più convegni fra giuristi specializzati in materia, ed ha formato oggetto anche di un voto favorevole da parte del Congresso nazionale forense tenutosi a Salerno.

Alcune delle osservazioni emendative emerse in questa seconda fase hanno indotto l'Ufficio legislativo della Presidenza del Consiglio dei ministri ad apportare alcuni miglioramenti, nel non breve periodo di tempo in cui il provvedimento è stato all'esame dell'Ufficio stesso.

Vorrei segnalare, insomma, che il disegno di legge presentato al Senato è stato tante volte riesaminato da dare ogni garanzia di congruità e completezza.

Passiamo ora alle due questioni particolari che richiedono una decisione da parte della nostra Commissione. La prima riguarda il Capo IX ed inerisce alle obbligazioni contrattuali; la seconda gli articoli 4, comma 4, e 69 e inerisce all'arbitrato.

In relazione ai problemi che sorgono allorchè una data materia è regolata da convenzioni internazionali di diritto internazionale privato nelle quali l'Italia è parte contraente, devo segnalare un'importante questione che è sorta in ordine alla disciplina delle obbligazioni contrattuali (articoli dal 53 al 57), di cui già la Commissione ministeriale si era resa ampiamente conto.

In effetti la CEE aveva promosso, fra gli Stati membri della Comunità, l'elaborazione di una Convenzione destinata a creare norme comuni di diritto internazionale privato in materia di contratti. Essa è stata il frutto di un lungo negoziato, che si concluse con la firma del testo, avvenuta in Roma il 19 giugno 1980. Il Governo italiano, avendo dato esecuzione alla Convenzione stessa (in G.U. C.E. n. 266 del 9 ottobre 1980) con la legge 18 dicembre 1984, n. 975, provvide al deposito dello strumento di ratifica.

Senonchè, le ratifiche degli altri Stati presero molto tempo, per cui la Convenzione, alla fine dei lavori della Commissione governativa, non era ancora internazionalmente in vigore.

La Commissione, pur prevedendo che la Convenzione sarebbe entrata in vigore, come in realtà è avvenuto, e che quindi essa avrebbe regolato con le sue norme la materia dei contratti, preferì dunque inserire nel suo testo un gruppo di disposizioni autonome, ispirate in ogni caso a quelle della Convenzione. Ecco perchè sono sorti gli articoli 53, 54, 55, 56 e 57 del disegno di legge n. 1192.

Entrando nel merito di tali articoli, bisogna osservare anzitutto che le soluzioni accolte dagli articoli 55 e 56 del disegno di legge n. 1192 in materia di contratti conclusi dal consumatore e di contratti di lavoro subordinato sono ormai superate dagli articoli 5 e 6 della Convenzione, i quali hanno contenuti diversi, cosicchè non possono diventare operanti nel testo proposto.

Quanto al problema più delicato esso è posto dall'articolo 53: sebbene le norme di questo siano sostanzialmente analoghe a quelle della Convenzione, esso aggiunge ed introduce l'*optio legis*, che invece è ignota alla Convenzione stessa. Di fronte a ciò appare impossibile che l'interprete italiano conservi l'*optio legis*, dato che questa probabilmente verrebbe respinta in sede interpretativa negli altri sistemi statuali per contrasto con la Convenzione predetta.

In ordine all'articolo 54, relativo alla scelta del diritto applicabile ad opera delle parti, esso si conforma alla scelta fatta dalla Convenzione, ormai in vigore dal 1 aprile 1991.

Infine, per quanto concerne l'articolo 57 del disegno di legge, esso si ispira all'articolo 26 delle disposizioni preliminari del codice civile, e comunque al criterio, generalmente ammesso, di favorire la libertà delle forme del contratto.

Dopo questo esame ed in queste condizioni, coscienti del fatto che non possiamo lasciare il testo quale ci viene proposto, dovremmo scegliere tra due soluzioni:

o si ribadisce il testo della Convenzione di Roma sostituendo gli articoli da 53 a 57 del disegno di legge con una sola norma del seguente tenore: «In materia di obbligazioni contrattuali si applicano la Convenzione di Roma, resa esecutiva con legge 18 dicembre 1984, n. 975, nonché le altre Convenzioni internazionali eventualmente applicabili»;

ovvero, per dare al testo della Convenzione comunitaria valenza universale, si adattano le disposizioni degli articoli dal 53 al 57 a quanto la Convenzione stessa dispone.

Per quanto riguarda l'arbitrato - mi riferisco alla previsione degli articoli 4, comma 4, e 69 del disegno di legge - ritengo opportuno, ad evitare ogni malinteso, omettere in questo testo qualsiasi accenno all'arbitrato internazionale, visto e considerato che tale materia è già stata disciplinata dal Senato in questa legislatura (articolo 27 del disegno di legge n. 633, ora all'esame della Camera dei deputati) e pertanto vanno soppressi il comma 4 dell'articolo 4, che richiama la Convenzione di New York, nonché l'articolo 69 sul riconoscimento di sentenze arbitrali, che opera al riguardo lo stesso richiamo. Nella sostanza il sacrificio è irrilevante, perchè la Convenzione di New York del 10 giugno 1958 copre in ogni modo la materia, è prevalente sulla normazione interna e trova regolare applicazione nella nostra giurispru-

denza: d'altra parte è da sottolineare che l'articolo 831-bis sull'arbitrato internazionale del disegno di legge n. 633 fa salve, in ogni caso, le norme stabilite in convenzioni internazionali.

Proporrei quindi di omettere nel testo qualsiasi accenno all'arbitrato internazionale. Qualora foste del parere contrario, allora sarebbe necessario stralciare l'articolo 24 del disegno di legge n. 633, già approvato dal Senato ed ora all'esame della Camera dei deputati, per inserirlo nel disegno di legge oggi al nostro esame, onde giungere ad una legislazione organica. Il mio parere è che le norme in materia di arbitrato internazionale trovino una collocazione più adeguata nel citato disegno di legge n. 633.

Concludo la mia relazione esprimendo il mio convinto apprezzamento per il testo del disegno di legge in discussione. Considero peraltro opportuno sottoporre tale testo, dopo la discussione generale, ad un Comitato ristretto che proceda ad una sua accurata valutazione tecnica, in stretto contatto con studiosi ed esperti di diritto internazionale privato.

MASIELLO. Signor Presidente, onde consentire a ciascun membro della Commissione di approfondire gli spunti emersi dalla sua relazione e l'intera tematica del disegno di legge in esame, vorrei invitarla a differire ad una prossima seduta l'inizio della discussione generale.

COVI. Signor Presidente, concordo con la proposta da lei avanzata di costituire un Comitato ristretto che approfondisca i numerosi profili tecnici del disegno di legge, avvalendosi dell'ausilio di esponenti della comunità scientifica, degli ordini professionali e dell'ufficio legislativo del Ministero di grazia e giustizia.

PRESIDENTE. Accogliendo la proposta del senatore Masiello e non facendosi osservazioni, il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,40.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. SSA MARISA NUDDA