

SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

(N. 352-A)

RELAZIONE DELLA 3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI)

(RELATORE MESSERI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro degli Affari Esteri

di concerto col Ministro dell'Interno

col Ministro di Grazia e Giustizia

col Ministro delle Finanze

col Ministro della Difesa

col Ministro della Pubblica Istruzione

e col Ministro dell'Industria e del Commercio

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'8 GENNAIO 1959

Comunicata alla Presidenza il 24 marzo 1959

Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea di stabilimento,
con annesso Protocollo, firmata a Parigi il 13 dicembre 1955

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge n. 352, sottoposto al Senato, concerne la ratifica e l'esecuzione della Convenzione europea di stabilimento, con annesso Protocollo, firmata a Parigi il 13 dicembre 1955.

Si tratta di una Convenzione che — dopo il fallimento del tentativo di unificazione delle norme sulla condizione giuridico-privata degli stranieri, promosso dalla Società delle Nazioni, con la conferenza di Parigi del novembre 1929 — costituisce il primo notevole accordo in materia di riconoscimento allo straniero della piena qualità di soggetto di diritto, negli ordinamenti degli Stati contraenti.

Disposizioni che già venivano considerate nel vestibolo del diritto internazionale privato, vi trovano concreta attuazione: così come vi ricevono caratterizzazione normativa i principi di collaborazione politica che costituiscono il fondamento del Consiglio di Europa, e che il preambolo della Convenzione stessa richiama.

L'obiettivo della Convenzione, i motivi che ne hanno determinato la stipulazione, la via che essa apre verso una sempre maggiore saldatura di una comunità di diritto che superi la eterogeneità delle norme ora vigenti negli ordinamenti degli Stati contraenti — dovuta anche alla diversa formazione storica delle legislazioni — fanno ritenere opportuno che si proceda, senza indugio, alla ratifica della Convenzione stessa.

La vastità della materia che la Convenzione intende disciplinare — e che è resa più complessa dall'esame di diritto comparato — impone tuttavia alcune considerazioni, intese soprattutto a chiarire come le clausole dell'accordo risentano di una certa fluidità derivante, da un lato, da antitetiche ispirazioni degli ordinamenti, insita, dall'altro, nella funzione di prologo — che le clausole stesse postulano — a norme più razionali.

L'Italia, nel solco della sua tradizione di liberalità, è stata antesignana nella equiparazione dello straniero al cittadino, consacrata nell'articolo 3 del Codice civile del 1865, considerato a ragione « una delle au-

tentiche glorie del legislatore italiano ». Ma le esperienze che il nostro Paese ha fatto degli effetti dello spirito liberale dei suoi ordinamenti — di cui scarso è il riscontro in altre legislazioni — debbono ammonire, mentre si apre una nuova fase di storia nel diritto pubblico europeo, a non sottovalutare l'importanza che il passaggio dal « permissivo » all'« obbligatorio » assume nell'attribuzione al cittadino all'estero di dati diritti subiettivi privati, e nella possibilità di esercitarli.

Ora la Convenzione in esame, nel fervore che la impronta, tenta di svincolarsi dai due sistemi finora adottati della « equiparazione » e della « reciprocità diplomatica o convenzionale, legislativa o di fatto » per tentare di muoversi con maggiore agilità nello stabilire il trattamento dei cittadini degli Stati contraenti nella sfera del diritto privato, e nel non determinare i limiti della competenza legislativa degli Stati stessi circa i rapporti di diritto privato. È nostro avviso che l'elasticità sia nominale e apparente, e l'auspicata linea di un'unica e salda costruzione giuridica sia interrotta da impacci, dai quali emerge il pertinace attaccamento dei contraenti ai loro ordinamenti.

Le Convenzioni di stabilimento — che sono eminentemente intese a far disciplinare dagli Stati contraenti la condizione giuridica dello straniero nei propri rispettivi ordinamenti, ed a regolare l'esercizio dei diritti subiettivi privati che gli spettano — hanno sempre trovato un limite, alla loro applicazione estensiva, nel concetto di ordine pubblico, il cui profilo — maggiore o minore in questo o in quello ordinamento — si esprime in contrasti di tipi legislativi così evidenti da renderne per lo meno problematica la comunicabilità. Ora la Convenzione in esame ripropone la funzione limitativa del concetto di ordine pubblico nel suo articolo primo, che restringe la libertà di ingresso e di circolazione « *dans le cas où des raisons relatives à l'ordre public, à la sécurité, à la santé publique ou aux bonnes moeurs s'y opposeraient* »: ciò che, in certo senso, amplifica la normale accezione delle Convenzioni di stabilimento, che pone la ri-

serva « delle disposizioni delle leggi di polizia, di sicurezza pubblica e di difesa nazionale, che sono applicabili a tutti gli stranieri ».

Contro l'auspicata fusione o assimilazione di istituti, che è alla base delle organizzazioni europee, il concetto di ordine pubblico riaffiora come limite alla comunità di diritto. Inoltre il diaframma dei limiti si ispessisce nell'articolo 2 che è così concepito: « *Sous les conditions prévues à l'article premier de la présente Convention, chacune des Parties Contractantes, dans la mesure permise par son état économique et social, facilitera aux ressortissants des autres parties leur résidence prolongée ou permanente sur son territoire* ».

Se è vero che esiste un chiaro rapporto fra il diritto privato e gli interessi essenziali attinenti alla compagine sociale ed economica di uno Stato, è pur vero che il sistema dei limiti, esteso in modo siffatto, si può prestare a misure limitative della libertà del cittadino di altro Stato, ineccepibili nella forma ma pronte a rivelarsi, nella sostanza, dannose o vessatorie. Il ritorno all'impero della legge locale qui si consolida, investendo tutta una vasta gamma di rapporti giuridici che è destinata così a svolgersi entro coordinate di fragilità.

La nostra preoccupazione è soprattutto dettata dalla necessità di tutelare il lavoro italiano all'estero e le iniziative che ne con-

seguono: campo, questo, in cui, per ovvie ragioni, la garanzia della reciprocità non risponde al nostro interesse.

Ed il limite « economico e sociale » riappare nell'articolo 6, lettera B), e nell'articolo 10, estendendosi anche al momento patrimoniale ed a quello delle attività a scopo lucrativo. In pratica, all'impero della legge di ordine pubblico, che può avere carattere eccezionale e contingente, si aggiunge l'incidenza delle norme di diritto pubblico — nella più larga significazione di tutela dell'aspetto economico e di quello sociale di un Paese — che sono costanti, e determinate dal luogo e dal momento in cui hanno origine i rapporti di diritto e di fatto cui le norme stesse si applicano.

Queste ed altre considerazioni che è superfluo sottolineare, ci dettano di suggerire l'opportunità che, ai sensi dell'articolo 26 della Convenzione, il Governo italiano, all'atto del deposito dello strumento di ratifica, avanzi — nelle forme e coi mezzi che riterrà più idonei — tutte le possibili riserve per quanto attiene alla tutela del lavoro italiano nel territorio degli altri contraenti: riserve che non infirmeranno lo spirito europeistico che ha promosso la Convenzione, ma vieppiù lo confermeranno, dando maggiore vigore ai principi cui si ispira lo strumento stesso.

MESSERI, *relatore*

DISEGNO DI LEGGE

—

Art. 1.

Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare la Convenzione europea di stabilimento, con annesso Protocollo, firmata a Parigi il 13 dicembre 1955.

Art. 2.

Piena ed intera esecuzione è data alla Convenzione, con annesso Protocollo, di cui all'articolo precedente, a decorrere dalla sua entrata in vigore in conformità dell'articolo 34 della Convenzione stessa.