

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **DOMINEDO'** e **MONNI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 FEBBRAIO 1964

Disposizioni sulla partecipazione di cittadini italiani o società nazionali alla proprietà di navi iscritte in registri stranieri

ONOREVOLI SENATORI. — raccoglieremo in brevi punti le ragioni che hanno determinato il presente disegno di legge, gli scopi che esso persegue e i mezzi attraverso cui si intendono realizzare i fini stessi.

1. - È di pubblica ragione che in un grande settore dell'attività economica, come quello dei traffici marittimi, si verifica da tempo un grave fenomeno di evasione all'ordinamento giuridico: e alludiamo alla adozione, da parte di armatori italiani, di una bandiera diversa da quella nazionale, sia essa liberiana o panamense, monegasca o libanese, per non citare che alcuni dei casi fra i più appariscenti.

Contro tale dilagante pratica della bandiera di comodo, altrimenti detta della « bandiera-ombra » — la quale, tra l'altro, rende impossibile accertare l'effettiva consistenza della flotta nazionale, quasi eludendo gli sforzi compiuti e da compiere per il suo potenziamento — sono insorti il Parlamento e la stampa.

A tacere delle severe condanne da parte della dottrina (si vedano, fra gli altri: LEFEBVRE d'OVIDIO e PESCATORE, *Manuale di diritto della navigazione*, 3^a ed., Milano, 1960, n. 163, a p. 160, là dove i sistemi di ti-

po panamense sono considerati « eccezionali »; V.D. FLORE, *I trasporti marittimi*, Roma, 1960, a p. 336, là dove si esprime un « giudizio morale sull'armatore transfuga »; DOMINEDO', *Principi di diritto della navigazione*, vol. II, Padova, 1963, n. 182, a pagina 127), basti qui ricordare la serie di interventi e di ordini del giorno in sede di dibattiti sul bilancio della Marina Mercantile, tutti volti a stigmatizzare la pratica, chiedendo al legislatore presenza e responsabilità.

Fra gli altri, per i dati che esso contiene, si ricordi l'intervento dell'on. Macchiavelli, esperto della materia: « Altra calamità è quella delle bandiere ombra. Non può essere oltre consentito che migliaia di navi passeggeri, merci e perfino *yachts* di nostri connazionali battano bandiera liberiana o panamense o honduregna per sfuggire al fisco e soprattutto agli obblighi verso il personale di bordo. È vero che si è registrata recentemente una riduzione della consistenza della flotta liberiana e di quella panamense per il rientro, sotto bandiera ellenica, di naviglio controllato da armatori greci. Ma tale diminuzione sarebbe risultata più consistente se nel frattempo, in alcuni paesi occidentali, compreso il nostro, non si fosse manifesta-

ta una ripresa delle emigrazioni sotto bandiera ombra, nel disperato tentativo di rendere in tal modo più competitive unità che, sotto bandiera di origine, non avrebbero avuto altra prospettiva se non il disarmo o la vendita a prezzi di ben poco superiori a quelli del naviglio da demolizione. A quanto ammonta il naviglio controllato da interessi italiani che naviga sotto bandiera ombra? La consistenza si aggira sulle 500 mila tonnellate e forse più; il che non è poca cosa. Certo si è che ben 10 mila marittimi italiani risultano imbarcati — con passaporto — su navi dell'Honduras, del Panama e della Liberia. Nei nostri porti turistici, questa estate, sembrava di trovarsi in un porto dell'America centrale. Ed erano i panfili di ricchi italiani, che spesso discettano di « patria » e di « valori morali », trasferendo poi i capitali all'estero. Prima quindi di fare appello al senso di responsabilità dei lavoratori, ai sacrifici che essi dovrebbero sopportare per superare questa particolare congiuntura, si faccia appello a questi signori: e poichè da questo orecchio ci sentiranno poco, si prendano i provvedimenti del caso; si sanerà una situazione grave, deleteria per la nostra bilancia commerciale, per la nostra marineria, per la nostra economia. Se vi sono cittadini che, per sottrarsi agli obblighi dei contratti di lavoro esistenti in Italia per i marittimi e per sfuggire alle nostre leggi fiscali e valutarie, trasferiscono le loro navi e i loro panfili sotto bandiera ombra — danneggiando tra l'altro anche quegli armatori o quegli industriali che a detti sistemi non ricorrono — intervenga con decisione lo Stato. È un suo diritto; è un suo dovere. (*Atti Parlamentari, Camera dei deputati, Seduta del 21 settembre 1963, pagina 1599*).

Nè il Ministro competente si è sottratto allora al dovere di offrire alle due Camere ragguagli e impegni. E, per quanto riguarda i dibattiti di pubblica opinione, si ricordi ancora la recente « Lettera aperta al Ministro della marina mercantile » di Ettore della Giovanna, là dove acutamente si diagnostica il fenomeno e si invocano provvidenze.

Ma sino ad oggi, sia pure in ragione della congiuntura politica, nessun rimedio. Onde è legittima la domanda: come va impo-

stato il problema sul piano strettamente giuridico?

2. - È risaputo che un complesso di norme di codice, a carattere pubblicistico, disciplina l'acquisto della nazionalità italiana della nave, l'iscrizione nel registro nazionale, la tutela del lavoro e la sicurezza della navigazione. Da ciò si desume che, da un punto di vista generale, il tema della bandiera già rientra in un sistema rigoroso di precetti di natura inderogabile, nei cui confronti appare preliminarmente illecita l'attività di chi creda di potere d'un colpo aggirare l'ordinamento, abbandonando la bandiera italiana per rifugiarsi sotto l'usbergo di una bandiera di comodo.

Tuttavia, da un punto di vista particolare, solo una norma contempla la materia: l'iscrizione in un registro straniero potrebbe infatti avvenire in forma regolare, allorché il cittadino iscriva le proprie navi o faccia parte di una società estera proprietaria di navi iscritte nei registri degli Stati stranieri, che consentano la iscrizione, dopo aver ottenuto le necessarie autorizzazioni dal Ministero del Commercio estero (D.L. 6 giugno 1956, numero 476, art. 5).

Ma è notorio come, nella maggior parte dei casi, l'iscrizione si verifichi in forma assolutamente irregolare, soprattutto mediante la costituzione all'estero di società per azioni al portatore, le quali iscrivono le proprie navi nei registri di Stati stranieri, sì da poter esercitare incontrollatamente la navigazione, raggirando così in blocco le regole dell'ordinamento giuridico italiano. Ed il fenomeno, che era di modeste proporzioni nell'immediato dopoguerra, oggi ha assunto notevoli e sempre crescenti dimensioni come le reazioni della pubblica opinione chiaramente attestano.

Si domanda allora: è sufficiente la ricordata e così spesso infranta norma di ordine valutario? Ovvero dev'essere studiata ulteriore provvidenza, rispondenti all'odierna complessità del fenomeno? È questo il problema da risolvere, se si vuole che l'ordinamento aderisca alla realtà del nostro tempo.

3. - Le conseguenze negative dell'evasione all'ordinamento sono infatti molteplici, e vanno indicate sotto i diversi angoli visua-

li attraverso cui può e deve studiarsi il fenomeno:

a) innanzi tutto viene qui commessa una precisa infrazione valutaria, una volta che capitali italiani sono trafugati all'estero, sfuggendo alle norme valutarie in vigore: sotto questo aspetto, oggi di particolare gravità, valga in primo luogo la norma sopraindicata, salvo il più oculato rigore nella sua osservanza:

b) si verifica inoltre una sottrazione fiscale, poichè il reddito prodotto dalla nave sfugge all'imposizione tributaria nazionale: sotto questo secondo aspetto, in difetto di adeguata applicazione della norma valutaria, deve riconoscersi che l'amministrazione finanziaria resta qui praticamente indifesa:

c) infine, vengono qui infrante le norme della legislazione sul lavoro, tutte le volte che le condizioni di sicurezza ed il trattamento degli equipaggi non corrispondano a quanto stabilito dalle norme vigenti: anche sotto questo aspetto, che diremmo fondamentale, s'impone che apposite norme assicurino la dovuta tutela del diritto dei lavoratori.

D'altra parte, il naviglio registrato sotto « bandiera ombra », fruendo assai spesso di minori costi di esercizio, può fare una concorrenza difficilmente sostenibile dalle navi di bandiera nazionale. Entrano pertanto in gioco esigenze che toccano l'interesse stesso dell'economia nazionale, la quale deve certamente attrezzarsi in vista della dovuta competitività internazionale, ma deve ad un tempo essere difesa da ogni attività illecita, cui non può essere consentito, specie nella attuale congiuntura, attentare ulteriormente allo stesso equilibrio della bilancia commerciale.

4. - L'insieme degli effetti sin qui delineati rende pertanto improrogabile l'esigenza di misure adeguate alla consistenza del fenomeno: si tratta di congegnare delle norme, le quali risultino atte non solo alla repressione, ma altresì alla prevenzione, stabilizzando così la situazione anche per l'avvenire.

D'altra parte, non sia superfluo osservare come le stesse associazioni nazionali degli armatori, nella grande maggioranza sani e

benemeriti, hanno mostrato il favore per la repressione delle frodi; per converso, gli armatori si limitano a chiedere opportune disposizioni di incentivo all'esercizio nautico, le quali, ad avviso dei proponenti, possono ben trovare apposito esame nella debita sede, a tutela dell'iniziativa meritevole e quindi nell'interesse generale della comunità.

Infine, resta a sottolineare come le misure qui concepite non solo non possano arrecare ripercussioni dannose ai nostri cantieri, bensì dovrebbero costituire un incoraggiamento a preferire l'industria nazionale per le costruzioni e le riparazioni navali, proprio a seguito dell'intervenuta regolarizzazione dell'esercizio nautico, a tutti gli effetti di legge. Si pensi, infatti, che il fenomeno della bandiera di comodo dilaga, oltre che nella navigazione di trasporto, anche nell'ambito della navigazione di diporto, e specie di quella di lusso: e si ricordi il tradizionale primato dei nostri cantieri anche in questa specie di costruzioni.

Sotto ogni profilo, appare evidente la convenienza dell'intervento legislativo, che rappresenta un atto dovuto verso la comunità: ed ancora una volta, secondo l'insegnamento perenne, nulla è così utile come fare le cose giuste.

5. - In vista di tutto ciò, è stata steso il presente disegno di legge.

Nell'articolo 1, in corrispondenza dei principi generali, si stabilisce che i cittadini italiani residenti (persone fisiche o giuridiche) non possono iscrivere le proprie navi in registri di paesi stranieri, nè partecipare a società o persone giuridiche proprietarie di navi iscritte in registri di paesi stranieri, senza avere ottenuto l'autorizzazione del Ministro per la marina mercantile, di concerto col Ministro per il commercio estero. Al riguardo va precisato che tale norma importa un criterio nuovo, e cioè la necessità dell'autorizzazione del Ministro per la marina mercantile, mentre attualmente l'iscrizione nei registri stranieri e la partecipazione nelle società straniere sono sottoposte solo ad autorizzazione del Ministro del commercio estero, il quale non esamina l'operazione che dal punto di vista valutario: in proposito, non sussiste alcuna particolare con-

siderazione dell'interesse dei traffici, salva l'autorizzazione da parte del Ministero della marina mercantile nel caso estremo della dismissione di bandiera. In altri termini, mentre finora l'iscrizione in registri stranieri o la partecipazione in società straniere viene esaminata soltanto sotto il profilo valutario, con la presente legge si pone il principio che tali operazioni debbano essere esaminate anche sotto il profilo degli interessi della marina mercantile nazionale, ossia, di conseguenza, dei ricordati interessi di ordine economico, sociale e tributario. Ciò posto, allo scopo di rendere la norma praticamente operante, è sembrato assai importante ancorare l'istituto dell'autorizzazione ad alcuni criteri direttivi: tali possono dirsi, in generale, la « non contrarietà all'interesse nazionale » dell'iscrizione o partecipazione ed, in particolare, il fatto che queste non siano effettuate allo scopo di eludere norme valutarie, tributarie e di legislazione sociale. Per ogni ulteriore garanzia viene qui previsto il parere di un apposito Comitato consultivo. Infine, lo stesso disegno di legge fa altresì salve le disposizioni stabilite da accordi internazionali (art. 1, ultimo comma): tale previsione potrebbe riguardare, ad esempio, i casi nei quali gli accordi dispongono la libertà di stabilimento nel campo del diritto della navigazione.

Mentre la norma dell'articolo 1 vale per l'avvenire, nei confronti delle iscrizioni già effettuate prima dell'entrata in vigore della presente legge, l'articolo 2 impone l'obbligo della denuncia: tale denuncia servirà praticamente a conoscere l'attuale situazione di fatto e nel contempo a porre l'essenziale premessa per giungere alla regolarizzazione delle posizioni oggi esistenti. Allo scopo di rendere tale norma praticamente operante, è sembrato opportuno introdurre un incentivo efficace, come quello della « sanatoria » delle infrazioni eventualmente commesse in passato. Principio di giustizia e ragioni di ri-

spetto dell'ordinamento impongono che, successivamente alla sanatoria, i soggetti previsti nell'articolo 2 siano sottoposti allo stesso trattamento al quale sottostanno i soggetti contemplati dalla legge: di qui la necessità, per il futuro, dell'autorizzazione prevista dall'articolo 1.

A tale obbligo sono tenuti altresì gli stranieri che acquistino la cittadinanza italiana e che all'atto dell'acquisto abbiano già la proprietà totale o parziale di navi iscritte nei registri stranieri (art. 3).

L'inosservanza delle norme di cui sopra costituisce una forma di illecito amministrativo, che viene colpito nell'articolo 4, al pari delle infrazioni valutarie e indipendentemente dalle norme che sanzionano queste ed altre eventuali infrazioni di diversa natura, con una sanzione pecuniaria, pari al decimo del valore venale della nave o delle navi iscritte o della quota di partecipazione sociale, ovvero, per il caso di partecipazione sociale, al decimo del valore della quota di partecipazione.

L'articolo 5 contempla la composizione del Comitato consultivo, avente il compito di esprimere il parere sulla concessione della autorizzazione e sull'applicazione delle sanzioni pecuniarie nel caso di accertata infrazione.

L'articolo 6 contempla l'entrata in vigore della legge all'atto stesso della sua pubblicazione, evitando così per palesi ragioni di convenienza, l'attesa del termine che altrimenti opererebbe secondo la Costituzione.

* * *

Onorevoli colleghi, osiamo sottoporre al Vostro esame, il presente disegno di legge, il quale, mentre risponde ai criteri della più stretta ortodossia giuridica, costituisce un atto di opportunità economica e insieme di giustizia sociale, da tempo atteso ed invocato.

Confidiamo nel conforto del Vostro voto.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Cittadini italiani e società nazionali)

È fatto divieto ai cittadini residenti in Italia, nonché alle società o persone giuridiche costituite nel territorio nazionale, di iscrivere le proprie navi in registri stranieri o di partecipare a società o persone giuridiche proprietarie di navi parimenti iscritte in registri stranieri, se non in base ad autorizzazione del Ministro della marina mercantile di concerto col Ministro del commercio estero, previo parere del Comitato consultivo di cui all'articolo 5 della presente legge.

L'autorizzazione viene concessa quando l'iscrizione o la partecipazione di cui sopra non siano in contrasto con l'interesse nazionale e non siano effettuate allo scopo di eludere norme valutarie, tributarie e di legislazione sociale.

Restano salve le disposizioni previste dagli accordi internazionali vigenti.

Art. 2.

(Obbligo di denuncia)

I soggetti sopraindicati, i quali alla data di entrata in vigore della presente legge siano proprietari di navi iscritte in registri stranieri, ovvero partecipi di società o persone giuridiche proprietarie di navi parimenti iscritte in registri stranieri, sono tenuti a presentare al Ministero della marina mercantile, entro il termine di trenta giorni da tale data, apposita denuncia, la quale opererà da sanatoria per le infrazioni anteriori all'entrata in vigore della presente legge, ferma restando la necessità dell'autorizzazione per gli effetti di cui all'articolo precedente.

Art. 3.

(Stranieri)

È fatto obbligo agli stranieri, i quali, all'atto dell'acquisto della cittadinanza italiana, siano proprietari di navi iscritte in registri stranieri o partecipi di società o persone giuridiche proprietarie di navi parimenti iscritte in registri stranieri, di farne denuncia al Ministero della marina mercantile, entro trenta giorni dall'acquisto della cittadinanza, per gli stessi effetti di cui all'articolo 1 della presente legge.

Art. 4.

(Sanzioni)

Chiunque, anche per interposta persona, trasgredisce le disposizioni di cui ai precedenti articoli, ferme restando le altre sanzioni previste dalle norme vigenti, è soggetto ad una sanzione pecuniaria corrispondente al decimo del valore venale della nave da riferirsi all'atto dell'accertamento, ovvero, per il caso di partecipazione sociale, al decimo del valore della quota di partecipazione. La sanzione è applicata con decreto del Ministro della marina mercantile, sentito il Comitato di cui all'articolo seguente.

In caso di successiva infrazione, la misura della sanzione è duplicata.

Ai fini della riscossione si applicano le disposizioni di cui al testo unico 14 aprile 1910, n. 630, sulla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici.

Art. 5.

(Comitato consultivo)

Il Comitato previsto dagli articoli 1 e 4 della presente legge è costituito dal direttore generale del naviglio presso il Ministero della marina mercantile, con funzioni di presidente, da un consigliere della Corte d'appello di Roma, designato dal primo presi-

dente della Corte, da due funzionari del Ministero della marina mercantile con qualifica non inferiore a direttore di divisione, da un funzionario del Ministero del commercio estero con qualifica non inferiore a direttore di divisione.

Art. 6.

(Entrata in vigore)

La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla data di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.