

## DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori PASTORE, BALDINI, BATTAGLIA,  
CIRAMI, D’ALÌ, DE ANNA, FILOGRANA, GRECO, LAURIA  
Baldassare, LAURO, MAGGIORE, MANCA, MANFREDI, MILIO,  
MUNDI, MUNGARI, SCOPELLITI, SELLA di MONTELUCE,  
TOMASSINI e TONIOLLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 NOVEMBRE 1997

---

Abrogazione dell’articolo 16 delle disposizioni sulla legge in  
generale del codice civile

---

ONOREVOLI SENATORI. - L'articolo 16 delle disposizioni sulla legge in generale del codice civile, concernente il trattamento dello straniero, così dispone: «Lo straniero è ammesso a godere dei diritti civili attribuiti al cittadino a condizione di reciprocità e salve le disposizioni contenute in leggi speciali. Questa disposizione vale anche per le persone giuridiche straniere».

Tale disposizione, nata come strumento per far ottenere dagli altri Stati migliori condizioni per i nostri connazionali, si è rivelata totalmente inutile in tale funzione perchè nel frattempo nessun Paese di immigrazione aveva negato agli italiani diritto alcuno.

Pertanto, questa norma funziona ormai solo per impedire ai cittadini del terzo mondo regolarmente ammessi a risiedere e lavorare nel nostro Paese di acquistare immobili e costituire società per via di eventuali regolamentazioni xenofobe vigenti nei loro Paesi (essendo però palesemente inutile accogliere stranieri in Italia per poi privarli di diritti per via della deprecabile politica dei loro Paesi) e, soprattutto, introduce nelle contrattazioni con uno straniero un eventuale elemento di contestazione che non giova alla certezza del diritto.

In questi ultimi anni, essendo il nostro Paese diventato il punto di riferimento di consistenti flussi migratori, appare impensabile negare a quanti possano permetterselo lavorando in Italia, l'accesso sia alla casa sia all'attività d'impresa, realizzabile attraverso la titolarità di aziende individuali o la partecipazione in società.

D'altro canto, in occasione dei lavori per la riforma del diritto internazionale privato italiano - poi attuata con la legge 31 maggio 1995, n. 218 - da più parti si ebbe a chiarire che, di fronte alle diversità inter-

pretative ed alle gravi difficoltà pratiche, il problema dell'articolo 16 doveva essere risolto in modo chiaro in occasione di una eventuale riforma; questo progetto però è rimasto inattuato e la persistente vigenza dell'articolo 16 delle disposizioni sulla legge in generale del codice civile continua non soltanto a creare problemi sociali di grossa portata ma danneggia l'economia nazionale, in quanto la sua operatività automatica e speculare finisce nella pratica corrente per ostacolare gli investimenti stranieri in Italia, deviandoli verso gli altri Paesi europei.

Il rinnovato interesse della dottrina sul tema della condizione di reciprocità ha fatto emergere come questo istituto non solo sia obsoleto, non risponda cioè più alle esigenze per le quali era stato pensato, ma costituisca un notevole impedimento ad una circolazione dei diritti conforme all'ordinamento internazionale e sia di difficile applicazione.

Al principio di reciprocità si uniformavano i nostri ordinamenti di diritto privato internazionale preunitari, per ispirazione ricavata dal Codice Napoleonico, il quale all'articolo 11 così recitava: «*L'étranger jouira en France des mêmes droits civils que sont ou seront accordés aux Français par les traités de la nation à laquelle cet étranger appartiendra*».

Di tutt'altro tenore si rivelò la codificazione postunitaria attribuibile sul punto ad un giurista illuminato quale Pasquale Stanislao Mancini.

La norma che regolava il trattamento dello straniero, l'articolo 3 del codice civile del 1865, dimostrando il grado di modernità del legislatore dell'epoca, così recitava: «Lo straniero è ammesso a godere dei diritti civili attribuiti ai cittadini».

Il principio di reciprocità venne successivamente reintrodotta, nel 1942, da un legislatore che, oltre a fare i conti col periodo di guerra, sicuramente non può essere definito nè liberale, nè illuminato.

Il nostro legislatore, sia costituzionale che ordinario, ha di fatto abbandonato il principio di reciprocità, di cui resta però la generale enunciazione di cui all'articolo 16 delle disposizioni sulla legge in generale del codice civile.

Dai lavori della Costituente emerge l'orientamento volto a ritenere il citato articolo 16 implicitamente abrogato e l'intervento del legislatore si traduce nella formulazione dell'attuale testo dell'articolo 10 della Carta costituzionale, che impone all'ordinamento giuridico italiano di uniformarsi «alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute» e sancisce che «La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali».

Le argomentazioni svolte dai sostenitori della tesi della già intervenuta abrogazione dell'articolo 16 possono essere così sintetizzate:

a) la volontà di abrogare la condizione di reciprocità appare con assoluta chiarezza dai lavori preparatori;

b) tutto lo spirito delle norme principali della Costituzione è ispirato al rispetto dell'individuo in quanto tale e alla negazione di ogni discriminazione. Tali principi sono assolutamente conflittuali con quello di reciprocità ed emergono, anche successivamente, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale che ha considerato il principio di uguaglianza dell'articolo 3 applicabile anche agli stranieri;

c) l'ordinamento internazionale ha da tempo abbandonato il principio di reciprocità.

È indubbio che l'articolo 16 delle disposizioni sulla legge in generale non possa essere applicato ai cittadini di Paesi membri dell'Unione europea in virtù del Trattato istitutivo firmato a Roma il 25 marzo 1957

e reso esecutivo in Italia con legge 14 ottobre 1957, n. 1203. Anche il Consiglio di Stato (parere del 30 luglio 1994) ha avuto modo di affermare come «la condizione di reciprocità perde nel quadro comunitario ogni ragion d'essere».

L'abbandono del principio di reciprocità trova applicazione in Italia nei confronti dei non residenti a partire dal 1987, per effetto delle disposizioni contenute nella legge 30 dicembre 1986, n. 943, recante «Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari e contro le immigrazioni clandestine».

Tale legge, emanata in attuazione della convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro del 24 giugno 1975, contiene una sorta di «statuto» dello straniero ammesso a svolgere la sua attività lavorativa in Italia.

Le affermazioni di principio più importanti sono contenute nella norma di apertura: «La Repubblica italiana garantisce a tutti i lavoratori extracomunitari legalmente residenti nel suo territorio e alle loro famiglie parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani».

Quindi, alla luce di tale normativa, il principio di reciprocità, pur affermato in via generale, deve considerarsi quale criterio residuale da applicare esclusivamente ai soggetti non residenti e che neppure siano familiari dei residenti.

L'articolo 16 in esame non trova applicazione nei riguardi di soggetti provenienti da quei Paesi che hanno stipulato con l'Italia trattati di «stabilimento», cioè trattati ispirati all'applicazione allo straniero del principio del trattamento nazionale; il che comporta l'assimilazione dello straniero al cittadino, con diritto di entrata nello Stato e di un soggiorno stabile e duraturo, come pure il diritto di accedere alle attività non salariate, comprese evidentemente quelle svolte in forma societaria, con tutte le facoltà ad esso accessorie.

Il primo Trattato di stabilimento stipulato dall'Italia è la Convenzione europea di Pa-

rigi del 13 dicembre 1955, ratificata con legge 25 febbraio 1961, n. 277.

Ancor più significativa, la Convenzione di Lomé dell'8 dicembre 1984 stipulata tra la Cee e gli Stati dell'Africa, dei Caraibi, e del Pacifico (ACP), ratificata e resa esecutiva in Italia ai sensi della legge 15 marzo 1986, n. 81.

Il contenuto di tale convenzione accoglie pienamente il principio di stabilimento, come emerge da questa norma (articolo 252): «Per quanto concerne il regime applicabile in materia di stabilimento e prestazione di servizi gli Stati ACP da un lato, e gli Stati membri dall'altro, riservano un trattamento non discriminatorio, rispettivamente, ai cittadini ed alle società degli Stati membri e degli Stati ACP».

La restante parte dell'articolo 252 dispone che tuttavia, se per un'attività determinata uno Stato ACP o uno Stato membro non può assicurare tale trattamento, gli Stati membri o, secondo il caso, gli Stati ACP non sono tenuti ad accordarlo, per la medesima attività, ai cittadini ed alle società di detto Stato. Ciò significa in primo luogo che la regola è la parità di trattamento, mentre costituisce eccezione ristretta ad attività determinate la possibilità di limitare tale equiparazione. In secondo luogo, deve essere notato come la reazione degli altri Stati a tale limitazione sia solo facoltativa: con ciò ancora una volta ci si distacca dal principio in esame.

Inoltre, tra i cittadini stranieri nei cui confronti non trova applicazione il principio di reciprocità sono i soggetti provenienti da quei Paesi che hanno stipulato con l'Italia trattati bilaterali contenenti norme che contrastano col principio stesso o che comunque ne limitano in concreto la portata.

La prevalenza delle norme contenute nei trattati bilaterali sull'articolo 16 è acquisita in dottrina ed è stata fatta propria in giurisprudenza.

Assumono poi particolare rilevanza i trattati di amicizia, quelli di commercio e, ultimamente, quelli stipulati per la reciproca

promozione e la protezione degli investimenti.

L'applicazione del principio di reciprocità non trova applicazione (o quantomeno piena applicazione) nei confronti degli apolidi e dei rifugiati (in forza della convenzione di New York del 28 settembre 1954, ratificata ai sensi della legge 1° febbraio 1962, n. 306, per quanto riguarda gli apolidi; della convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, ratificata ai sensi della legge 31 gennaio 1957, n. 722, e del protocollo di New York del 31 gennaio 1967, ratificato ai sensi della legge 14 febbraio 1970, n. 95, per quanto riguarda i rifugiati; nonchè della legge 5 febbraio 1992, n. 91, che assoggetta *in toto* alla legge italiana l'apolide ed il rifugiato residente nel territorio dello Stato).

Ulteriori limitazioni al principio esaminato (relativo a situazioni soggettive dello straniero collegate al Paese di provenienza o allo stato di apolide o rifugiato) riguardano il diritto da esercitare. Tali limitazioni trovano la loro fonte in quelle convenzioni internazionali che sono definite di diritto umanitario e che, in quanto sottoscritte da un numero elevatissimo di Paesi, fanno parte di quelle norme di diritto internazionale generalmente riconosciuto cui fa riferimento l'articolo 10 della Costituzione.

L'articolo 11 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Roma, 4 novembre 1950) ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, così recita: «Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione e alla libertà di associazione».

Una norma analoga è contenuta anche nel Patto internazionale relativo ai diritti civili adottato a New York il 19 dicembre 1966 e ratificato ai sensi della legge 25 ottobre 1977, n. 881.

Da segnalare anche la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (aperta alla firma a New York il 7 marzo 1966 e ratificata dall'Italia ai sensi della legge 13 ottobre 1975, n. 654), che contiene l'affermazione del diritto all'eredità di ogni uomo, senza

distinzione di razza, colore, origine nazionale o etnica.

Per riassumere, quindi, l'articolo 16 delle disposizioni sulla legge in generale non si applica:

- ai cittadini dell'Unione Europea;
- agli apolidi;
- ai rifugiati;
- ai cittadini stranieri legalmente residenti in Italia;
- ai cittadini di quei numerosissimi Stati che con l'Italia o con l'Unione europea hanno sottoscritto accordi di stabilimento;
- ai cittadini di quei Paesi che hanno stipulato con l'Italia trattati bilaterali che contengono norme incompatibili con la condizione di reciprocità;
- all'intera materia delle associazioni, intendendosi compresi nel concetto di associazione anche quelli di impresa collettiva e di società commerciale;
- a quelle altre materie che trovino espressa regolamentazione di carattere liberale nelle convenzioni di diritto umanitario.

Da ciò emerge che la riforma dell'articolo 16 non è più rinviabile.

Si propone quindi di abrogare tale norma, preferendosi ad altre soluzioni quella più radicale e più aderente allo spirito della Costituzione.

Resta comunque sempre salva la facoltà del legislatore di porre, nei limiti consentiti dalla Costituzione, particolari divieti. Può essere il caso degli immobili siti in zone di confine (l'attuale divieto sopravviverebbe comunque all'abrogazione dell'articolo 16) o di imprese che esercitano attività di particolare interesse nazionale (si veda la disposizione contenuta nella normativa *antitrust* all'articolo 25, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287).

Quest'ultima normativa rappresenta una significativa conferma dell'esistenza di norme più moderne ed elastiche; essa infatti

dispone che, nel caso di operazioni di concentrazione alle quali partecipino enti o imprese di Stati che non tutelano l'indipendenza degli enti o delle imprese con norme di effetto equivalente a quello previsto dalla legge in parola o applicano disposizioni discriminatorie o impongono clausole aventi effetti analoghi nei confronti di acquisizioni da parte di imprese o enti italiani, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato può, entro trenta giorni dalla comunicazione, vietare l'operazione per ragioni essenziali riguardanti l'economia nazionale. Questa impostazione comporta che l'articolo 25 della legge *antitrust* attribuisca ogni decisione alla valutazione del Governo; inoltre, la disciplina non è riducibile alla sola reciprocità, perchè il Governo può adottare misure diverse da quelle poste in essere dallo Stato straniero e, infine, poichè non ci si basa sulla sola reciprocità, la norma esige che si agisca soltanto per ragioni essenziali di economia nazionale, in quanto la misura restrittiva adottata dallo Stato straniero potrebbe essere assolutamente indifferente allo Stato italiano.

La proposta abrogazione dell'articolo 16 delle disposizioni sulla legge in generale del codice civile è essenziale per modernizzare il nostro sistema e rivitalizzare la nostra economia, evitando che un presidio obsoleto possa contribuire ad estraniare l'Italia dai flussi di investimenti, e a restituire all'ordinamento un valore fondamentale quale è quello della certezza del diritto.

Il disegno di legge si compone di un articolo unico, suddiviso in due commi:

il comma 1 dispone l'abrogazione dell'articolo 16 delle disposizioni preliminari del codice civile;

il comma 2 fa salvi gli atti posti in essere in violazione di tale disposizione che non siano stati definiti con sentenza passata in giudicato.

## **DISEGNO DI LEGGE**

—

### Art. 1.

1. È abrogato l'articolo 16 delle disposizioni sulla legge in generale del codice civile.

2. Sono fatti salvi gli atti compiuti prima dell'entrata in vigore della presente legge e non definiti con sentenza passata in giudicato.



