

## II COMMISSIONE PERMANENTE

### (Giustizia)

#### S O M M A R I O

#### SEDE REFERENTE:

Decreto-legge 158/04: Proroga di termini in materia di giustizia. C. 5087, Governo ( <i>Seguito dell'esame e conclusione</i> ) .....	28
Modifica dell'articolo 188 delle norme di attuazione di coordinamento e transitoria del codice di procedura penale, in materia di applicazione della pena su richiesta delle parti. C. 4834, approvata dal Senato ( <i>Seguito dell'esame e conclusione</i> ) .....	29
Disposizioni in materia di permanenza nell'ufficio dei giudici per le indagini preliminari e dei giudici per l'udienza preliminare. C. 5032, approvata dal Senato ( <i>Seguito dell'esame e conclusione</i> ) .....	29
Disposizioni in materia di spese di giustizia. C. 3017/B, approvata dal Senato ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	29
Delega al Governo per la tutela di diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili da costruire. C. 38-B, approvata dalla Camera e modificata dal Senato, e C. 3095 Di Teodoro ( <i>Esame e rinvio - Adozione del testo base</i> ) .....	29
Disposizioni in materia di unioni di fatto e di patto civile di solidarietà. C. 795 Bellillo, C. 1232 Pecoraro Scanio, C. 1610 Soda, C. 2982 Grillini, C. 3308 Titti De Simone, C. 3893 Grillini, C. 4399 Mussolini e Turco, C. 3296 Grillini, C. 4405 Mussolini, C. 4442 Buemi, C. 4478 Bellillo, C. 4334 Rivolta e C. 4588 proposta di legge d'iniziativa del Consiglio regionale della Toscana ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	34

#### SEDE CONSULTIVA:

DL 160/2004: Proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali. C. 5088 Governo (Parere alle Commissioni riunite III e IV) ( <i>Esame e conclusione - Parere favorevole</i> ) ..	36
ALLEGATO ( <i>Parere approvato dalla Commissione</i> ) .....	39
AVVERTENZA .....	38

#### SEDE REFERENTE

*Giovedì 8 luglio 2004. — Presidenza del presidente Gaetano PECORELLA. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Giuseppe Valentino.*

**La seduta comincia alle 14.**

**Decreto-legge 158/04: Proroga di termini in materia di giustizia.**

**C. 5087, Governo.**

*(Seguito dell'esame e conclusione).*

La Commissione prosegue l'esame, rinviato il 7 luglio 2004.

Gaetano PECORELLA, *presidente*, dà conto dei pareri pervenuti dalle Commissioni competenti. Propone pertanto di conferire mandato al relatore di riferire favorevolmente all'Assemblea sul provvedimento.

La Commissione delibera di conferire al relatore, onorevole Vitali, mandato a riferire in senso favorevole all'Assemblea sul provvedimento in esame. Delibera altresì di chiedere l'autorizzazione a riferire oralmente.

Gaetano PECORELLA, *presidente*, si riserva di designare i componenti del Comitato dei nove sulla base delle indicazioni dei gruppi.

**Modifica dell'articolo 188 delle norme di attuazione di coordinamento e transitoria del codice di procedura penale, in materia di applicazione della pena su richiesta delle parti.**

**C. 4834, approvata dal Senato.**

*(Seguito dell'esame e conclusione).*

La Commissione prosegue l'esame, rinviato il 1° luglio 2004

Gaetano PECORELLA, *presidente*, dà conto dei pareri pervenuti dalle Commissioni competenti. Propone pertanto di conferire mandato al relatore di riferire favorevolmente all'Assemblea sul provvedimento.

La Commissione delibera di conferire al relatore, onorevole Ghedini, mandato a riferire in senso favorevole all'Assemblea sul provvedimento in esame. Delibera altresì di chiedere l'autorizzazione a riferire oralmente.

Gaetano PECORELLA, *presidente*, si riserva di designare i componenti del Comitato dei nove sulla base delle indicazioni dei gruppi.

**Disposizioni in materia di permanenza nell'ufficio dei giudici per le indagini preliminari e dei giudici per l'udienza preliminare.**

**C. 5032, approvata dal Senato.**

*(Seguito dell'esame e conclusione).*

La Commissione prosegue l'esame, rinviato il 1° luglio 2004

Gaetano PECORELLA, *presidente*, dà conto dei pareri pervenuti dalle Commissioni competenti. Propone pertanto di conferire mandato al relatore di riferire favorevolmente all'Assemblea sul provvedimento.

La Commissione delibera di conferire al relatore, onorevole Pisapia, mandato a riferire in senso favorevole all'Assemblea sul provvedimento in esame. Delibera altresì di chiedere l'autorizzazione a riferire oralmente.

Gaetano PECORELLA, *presidente*, si riserva di designare i componenti del Comitato dei nove sulla base delle indicazioni dei gruppi.

**Disposizioni in materia di spese di giustizia.**

**C. 3017/B, approvata dal Senato.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame rinviato nella seduta del 6 luglio 2004.

Gaetano PECORELLA, *presidente*, ricorda che nella seduta precedente è stata svolta la relazione introduttiva. Nessuno chiedendo di intervenire, dichiara chiuso l'esame preliminare e propone di fissare il termine per la presentazione degli emendamenti per mercoledì 14 luglio alle ore 18.

La Commissione concorda.

Gaetano PECORELLA, *presidente*, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

**Delega al Governo per la tutela di diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili da costruire.**

**C. 38-B, approvata dalla Camera e modificata dal Senato, e C. 3095 Di Teodoro.**

*(Esame e rinvio – Adozione del testo base).*

La Commissione inizia l'esame.

Gaetano PECORELLA, *presidente*, in sostituzione del relatore, onorevole Fanfani, impossibilitato a partecipare alla seduta odierna, rileva che il provvedimento in titolo, recante la delega al Governo per la tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili da costruire, approvato dalla Camera in prima lettura ad

aprile dello scorso anno e licenziata con modifiche dal Senato il 17 giugno scorso, torna ora in seconda lettura all'esame della Camera.

Sul presupposto che la tutela apprestata per coloro che si associano a cooperative edilizie allo scopo di conseguire la proprietà di un'abitazione sia tuttora insufficiente, la proposta di legge in commento delega il Governo ad emanare, con l'osservanza di specifici principi e criteri direttivi, uno o più decreti legislativi destinati a tutelare i diritti patrimoniali degli acquirenti di edifici da costruire o da ultimare.

Il provvedimento si compone di 3 articoli. In particolare le modifiche rispetto al testo approvato dalla Camera sono le seguenti.

L'articolo 1 contiene una serie di disposizioni attinenti ai termini e alle modalità di emanazione dei decreti legislativi e, al comma 1, prevede per l'attuazione della delega una durata di 6 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, oltre a richiamare la necessaria osservanza dei principi e criteri direttivi stabiliti al successivo articolo 3. I decreti dovranno contenere norme dirette a tutelare i diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili, secondo quanto specificato dal Senato, per i quali sia stato richiesto il permesso di costruire e che siano ancora da edificare o la cui costruzione non risulti essere ultimata versando in stadio tale da non consentire ancora il rilascio del certificato di agibilità.

L'articolo 2 fornisce una serie di definizioni utili ai fini dell'esatta applicazione della legge. Si consideri che il Senato ha aggiunto il riferimento: alla persona fisica che abbia stipulato qualsiasi altro contratto, compreso quello di leasing, che abbia o possa avere per effetto il trasferimento non immediato, a sé o ad un proprio parente in primo grado, della proprietà o della titolarità di un diritto reale di godimento su di un immobile da costruire ed alla persona fisica che, ancorché non socio di una cooperativa edilizia, abbia assunto obbligazioni con quest'ultima per ottenere l'assegnazione in

proprietà o l'acquisto della titolarità di un diritto reale di godimento su di un immobile da costruire per iniziativa della stessa.

Conseguentemente viene adeguata simmetricamente anche la definizione di costruttore.

Infine, con l'espressione situazione di crisi, si fa riferimento alla situazione che ricorre quando il costruttore sia o sia stato sottoposto ad esecuzione immobiliare, in relazione all'immobile oggetto del contratto, ovvero a fallimento, amministrazione straordinaria, concordato preventivo, liquidazione coatta amministrativa.

L'articolo 3 della proposta di legge contiene i principi e i criteri direttivi della delega, da seguire non solo nell'emanazione del decreto legislativo ma anche per i possibili successivi decreti integrativi e correttivi previsti dall'articolo 1. Due sono le finalità perseguite dal legislatore, che consentono – per comodità d'analisi – di distinguere in due categorie i principi e criteri direttivi enunciati dall'articolo in commento.

Anzitutto, per quanto riguarda il futuro, la proposta mira a tutelare maggiormente i diritti degli acquirenti di immobili da costruire attraverso interventi sulla disciplina fallimentare, sul contenuto del contratto preliminare di vendita, nonché obbligando il costruttore ad ottenere una fideiussione bancaria o assicurativa ed a garantire il risarcimento di eventuali vizi dell'immobile. Analiticamente la lettera *a*) – pur riconoscendo i passi in avanti già fatti con l'introduzione degli articoli 2645-bis, 2775-bis e 2825-bis codice civile – invita il Governo ad assicurare, soprattutto in caso di difficoltà economiche del costruttore, una adeguata tutela ai diritti patrimoniali dei promissari acquirenti di immobili da costruire. A tal fine, il legislatore delegato potrà anche intervenire sulla disciplina dell'esecuzione immobiliare e, in genere, sulle procedure concorsuali.

Per le stesse finalità, ai sensi della lettera *b*), il Governo dovrà limitare l'esperibilità delle azioni revocatorie nei confronti dell'acquirente dell'immobile, in

caso di fallimento del costruttore, e dovrà anche intervenire sull'articolo 72 della legge fallimentare, disposizione che regola gli effetti dell'insolvenza sulla vendita non ancora eseguita.

La lettera c) impone al venditore-costruttore di garantire il promissario acquirente attraverso una fideiussione di importo pari alle somme (o ad ogni altro corrispettivo, es. beni immobili nel caso della permuta) già riscosse e da riscuotere prima del contratto definitivo. Dalla formulazione del principio pare che all'atto del preliminare di acquisto la fideiussione debba coprire non solo quanto viene corrisposto in quella sede ma anche le somme ulteriori che il promissario acquirente si impegna a versare successivamente, a seguito dell'avanzamento dei lavori, restando escluse solo le somme che — generalmente alla stipula del contratto definitivo di compravendita o di assegnazione — potranno essere erogate da un soggetto mutuante.

Ai sensi della successiva lettera d), la fideiussione potrà essere bancaria, assicurativa o rilasciata da un altro soggetto autorizzato, ma dovrà comunque garantire, in caso di crisi del costruttore, la restituzione delle somme riscosse e del valore di ogni altro corrispettivo comprensivo degli interessi e il rimborso delle eventuali spese sostenute per ottenere la restituzione. Si osserva che le lettere c) e d) andrebbero meglio coordinate relativamente all'importo della garanzia fideiussoria.

Il Governo dovrà inoltre disciplinare le modalità di escussione della fideiussione così da garantire la celerità delle restituzioni e dell'eventuale rimborso, indipendentemente dalla durata delle procedure concorsuali o di esecuzione immobiliare.

La lettera e) invita il Governo ad apprestare a favore dei promissari acquirenti forme di garanzia per i vizi e i difetti dell'opera che si manifestino successivamente alla stipula del contratto definitivo di compravendita o di assegnazione, prevedendo che il costruttore debba garantire il relativo risarcimento.

I decreti legislativi attuativi della legge delega dovranno quindi — ai sensi della lettera m) — disciplinare i contenuti dei contratti diretti al successivo acquisto di un immobile da costruire. Tali contratti dovranno precisare le caratteristiche tecniche della costruzione, la planimetria della costruzione, la tipologia dei materiali di costruzione, l'identità dell'appaltatore, le modalità e le fasi di esecuzione della costruzione, le modalità ed i tempi di pagamento del prezzo, l'esistenza di iscrizioni ipotecarie e altre trascrizioni pregiudizievoli, gli estremi del permesso di costruire.

Infine, per le ipotesi fisiologiche, nelle quali cioè la costruzione dell'immobile viene terminata, ai sensi della lettera n) il Governo dovrà tutelare i diritti dell'acquirente attraverso due distinte strade: disciplinando le modalità di attuazione dell'articolo 39, comma 6 del Testo Unico in materia bancaria e creditizia e quindi le modalità attraverso le quali garantire soddisfazione al diritto dell'acquirente del bene ipotecato alla suddivisione del finanziamento in quote e, correlativamente, al frazionamento dell'ipoteca a garanzia e garantendo all'acquirente che l'eventuale cancellazione dell'ipoteca o del pignoramento gravante sull'immobile possa avvenire prima della stipula del contratto definitivo di compravendita o, al più tardi, contestualmente alla stipula stessa.

Per il passato, e quindi per sostenere tutte quelle famiglie che, in assenza di una specifica tutela, hanno subito gravi pregiudizi dall'insolvenza dei costruttori, il legislatore delegante prevede l'istituzione di un fondo di solidarietà. In particolare, ai sensi della lettera f), potranno accedere al fondo di solidarietà gli acquirenti di immobili da costruire che, a seguito dell'insolvenza dei costruttori, oltre a non aver conseguito la proprietà o l'assegnazione del bene, abbiano anche subito la perdita delle somme versate o di ogni altro bene eventualmente corrisposto. Il legislatore delegante individua un arco temporale entro il quale collocare il danno subito: dal 31 dicembre 1993 alla data di entrata in vigore della legge delega.

In merito osserva che sarebbe opportuno scegliere come termine ultimo per l'accesso al fondo, piuttosto che la data di entrata in vigore della legge, la data di entrata in vigore dei decreti delegati. Altrimenti sarebbero lasciati senza tutela coloro che subiranno pregiudizio dall'insolvenza dei costruttori nel periodo compreso tra l'entrata in vigore della legge e quella di entrata in vigore dei decreti delegati.

La lettera *g*) individua le modalità di alimentazione del fondo di solidarietà prevedendo: che l'istituzione del fondo avvenga senza oneri a carico del bilancio dello Stato o degli altri enti pubblici territoriali; che il fondo sia alimentato da un contributo obbligatorio posto a carico dei costruttori (già soggetti alla fideiussione in base alla lettera *c*)) per un periodo massimo di 15 anni dall'entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi attuativi della delega; che tale contributo sia individuato annualmente con decreto del ministro della giustizia di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze e che, comunque, non superi il 5 per mille delle fideiussioni; che tale contributo sia riscosso dallo stesso soggetto (banca, assicurazione o altro soggetto autorizzato) che rilascia la fideiussione; che, in sede di prima applicazione della riforma e dunque per il primo anno, sia l'ultimo dei decreti legislativi attuativi della delega a individuare tanto l'entità del contributo, quanto le modalità di versamento dello stesso.

La lettera *h*) invita dunque il Governo ad individuare il soggetto gestore del fondo, ponendo ogni onere di gestione a carico del fondo stesso; l'articolazione del fondo è tracciata dalla successiva lettera *i*), ai sensi della quale: dovranno essere costituite sezioni autonome del fondo, definite in funzione di ambiti territoriali (anche interregionali) tali da assicurare una gestione tendenzialmente equilibrata delle sezioni stesse; le risorse raccolte in un dato ambito territoriale alimenteranno la relativa sezione del fondo e saranno conseguentemente utilizzate — in primo luogo — da coloro che abbiano subito il pregiudizio in quello stesso ambito territoriale.

Solo in caso di eccedenze potranno accedere a quelle risorse anche altre sezioni del fondo; spetterà al Ministro della giustizia, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze definire le modalità di concreta gestione del Fondo; in caso di corresponsione dell'indennizzo agli acquirenti danneggiati, l'ente gestore del fondo avrà diritto di regresso nei confronti del costruttore.

Infine, ai sensi della lettera *l*), il Governo dovrà disciplinare le modalità di accesso ai contributi del fondo, prevenendo comunque che ciascun acquirente danneggiato possa accedere all'indennizzo una sola volta.

Anche la proposta di legge C. 3095 mira ad ovviare all'insufficienza della tutela apprestata dall'ordinamento agli acquirenti di immobili da costruire in conseguenza della mancata realizzazione dell'abitazione.

Mentre il provvedimento approvato dal Senato concede una delega al Governo, la proposta in esame introduce direttamente modifiche ed integrazioni all'attuale quadro normativo in materia.

L'articolo 1 introduce nel codice civile l'articolo 2775-*bis* che prevede l'attribuzione al promissario acquirente di un privilegio speciale sull'immobile oggetto del contratto preliminare di acquisto per l'ammontare del credito e per l'eventuale risarcimento del danno liquidato con sentenza definitiva; il privilegio si esercita in caso di fallimento del venditore ed opzione di scioglimento del contratto stesso esercitata dall'acquirente ai sensi dell'articolo 72, comma 5, Regio decreto n. 267 del 1942, nella formulazione introdotta dall'articolo 3 della proposta di legge. Difatti il comma 1, lettera *b*) dell'articolo 3 propone una nuova formulazione del comma 5 dell'articolo 72, Legge fallimentare, che prevede che in caso di fallimento del venditore, sia il promissario acquirente (e non il curatore) a poter scegliere tra l'esecuzione o lo scioglimento del contratto trascritto. All'opzione per lo scioglimento consegue il diritto dell'acquirente a far valere il proprio credito nel passivo fallimentare ed al risarcimento del danno

liquidato con sentenza inappellabile; il credito gode del privilegio speciale di cui all'articolo 2775-ter codice civile, introdotto dall'articolo 1 della proposta.

Se invece la scelta dell'acquirente è per la prosecuzione del contratto, il curatore sarà obbligato al trasferimento, dietro stipulazione del definitivo di vendita, della porzione di immobile esistente al momento della dichiarazione di fallimento, previa riduzione eventuale del prezzo concordato col preliminare. Costituisce privilegio speciale di cui all'articolo 2775-ter codice civile l'eventuale credito residuo a favore del promissario acquirente.

L'articolo 2 della proposta di legge riformula ampiamente gli articoli 39 e 41 del Testo Unico in materia bancaria.

Il comma 1, lettera *a*) sostituisce il comma 6 dell'articolo 39 con tre distinte disposizioni (commi 6, 6-bis e 6-ter).

Il comma 6-bis rafforza l'apparato procedimentale ed i diritti del debitore ad interloquire sulle modalità dei frazionamenti prevedendo anche un'azione sanzionatoria nei confronti della banca: La norma costituisce infatti l'attuazione (ora carente) della indicata previsione del possibile frazionamento del finanziamento e della relativa ipoteca: dalle formalità della richiesta alla banca con raccomandata a/r.; alle possibili controversie giudiziali tra banca e cliente-debitore anche per il mancato seguito alla richiesta da parte della banca (il presidente del tribunale provvede con decreto);

Il comma 6-ter prevede l'impossibilità per la banca di avviare o proseguire la procedura espropriativa per crediti fondiari (articolo 41 del T.U.) prima della decisione della banca sulla domanda di frazionamento in quote o della eventuale decisione in merito del tribunale; la norma dispone, nelle ipotesi di cui al comma 6-bis, anche sulle modalità per il calcolo degli interessi sul mutuo dovuti alla banca.

Il comma 1, lettera *b*) dell'articolo 2 della proposta di legge aggiunge un comma 6-bis al citato articolo 41 del T.U. bancario che prevede, senza l'autorizzazione del giudice delegato all'esecuzione, la possibi-

lità di subentro del promissario acquirente nel contratto di finanziamento acceso con la banca dal costruttore fallito.

In tal caso, limitatamente alla quota relativa all'unità immobiliare di competenza, potrà essere notificata sia alla banca che al curatore la dichiarazione di subentro; può, inoltre, essere richiesto alla banca sia il frazionamento della quota del finanziamento di cui il promissario acquirente si è fatto carico nel preliminare di vendita sia della relativa ipoteca a garanzia.

L'articolo 3 della proposta di legge interviene sulla legge fallimentare (Regio Decreto n. 267 del 1942) modificando le norme relative alla revocatoria fallimentare (articolo 67) e alla vendita non ancora eseguita da entrambi i contraenti (articolo 72).

In particolare il comma 1, lettera *a*), ferme restando le vigenti previsioni dell'articolo 67, comma 2, Legge fallimentare, estende il privilegio speciale di cui all'articolo 2775-ter, secondo comma, codice civile anche nel caso in cui l'acquirente era a conoscenza dello stato di insolvenza del debitore.

Viene, infine, precisato che anche agli istituti autorizzati a compiere operazioni di locazione finanziaria e limitatamente a tali operazioni, non si applicano le disposizioni dell'articolo 67.

Il comma 1, lettera *c*) estende il novero dei soggetti ricadenti nell'ambito sanzionatorio del comma 3 dell'articolo 216 della legge fallimentare che punisce la cosiddetta bancarotta preferenziale.

La norma riguarda attualmente il solo fallito, punito con la reclusione da uno a cinque anni nel caso in cui, prima o durante la procedura fallimentare, per favorire uno o più creditori a danno degli altri, esegue pagamenti o simula titoli di prelazione.

La nuova disposizione punisce con la stessa sanzione « chiunque » – non solo quindi il fallito – violi in tal modo la *par condicio* dei creditori.

L'articolo 4 della proposta di legge C. 3095 introduce una norma transitoria che stabilisce l'applicabilità della nuova disci-

plina alle procedure esecutive in cui l'immobile, alla data di entrata in vigore della legge in esame, non risulti ancora aggiudicato.

L'articolo 5 è, infine, relativo all'entrata in vigore del provvedimento.

Infine, nessun altro chiedendo di intervenire, dichiara concluso l'esame preliminare e propone di adottare come testo base il progetto di legge C. 38-B, approvato dalla Camera e modificato dal Senato.

La Commissione delibera di adottate come testo base per il seguito dell'esame il progetto di legge C. 38-B, approvato dalla Camera e modificato dal Senato.

Gaetano PECORELLA, *presidente*, propone di fissare a martedì 13 luglio alle ore 18 il termine per la presentazione di emendamenti.

La Commissione concorda.

Gaetano PECORELLA, *presidente*, propone di passare immediatamente alla sede consultiva, attesa la necessità di esprimere urgentemente il parere sul disegno di legge n. 5088, per poi riprendere la sede referente con la relazioni introduttiva sulle proposte di legge n. 795 ed abbinata.

La Commissione concorda.

Gaetano PECORELLA, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame del provvedimento ad altra seduta e sospende la seduta.

**La seduta, sospesa alle 14.30, riprende alle 14.45.**

**Disposizioni in materia di unioni di fatto e di patto civile di solidarietà.**

C. 795 Bellillo, C. 1232 Pecoraro Scanio, C. 1610 Soda, C. 2982 Grillini, C. 3308 Titti De Simone, C. 3893 Grillini, C. 4399 Mussolini e Turco, C. 3296 Grillini, C. 4405 Mussolini, C. 4442 Buemi, C. 4478 Bellillo, C. 4334 Rivolta e C. 4588 proposta di legge d'iniziativa del Consiglio regionale della Toscana.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame,

Giuliano PISAPIA (RC), *relatore*, premette che nella seduta odierna si limiterà a svolgere una relazione introduttiva e sommaria, anche per il limitato tempo a disposizione prima della ripresa dei lavori dell'Assemblea, riservandosi, per la delicatezza del tema e il numero delle proposte di legge all'esame, un approfondimento nelle successive sedute.

Nella seduta odierna si limiterà a riferire sui punti di carattere generale trattati da tutte le proposte di legge nonché a fare alcune premesse di carattere costituzionale e considerazioni, traendo spunto anche dalle relazioni delle varie proposte di legge, sulle quali crede vi sia un significativo consenso.

Sia le dodici proposte di legge di iniziativa parlamentare sia la proposta del Consiglio regionale della Toscana, partono da una considerazione condivisa: il fatto che il primo comma dell'articolo 29 della Costituzione riconosce « i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio », non esclude, e non può escludere a livello costituzionale, che si possa intervenire a livello legislativo per regolamentare situazione diverse, quali quelle rappresentate dalle coppie di fatto o dalle famiglie non unite dal vincolo matrimoniale.

In altri termini, pur riconoscendo la rilevanza costituzionale della famiglia fondata sul matrimonio, il nostro ordinamento non esclude il riconoscimento e la tutela di diverse « formazioni sociali », quali, ad esempio, la convivenza, anche se non organizzata nella forma della famiglia unita dal vincolo matrimoniale.

Se è indubbio che nella Costituzione vi è un *favor familiae*, ciò non esclude la tutela di altre forme di convivenza, nelle quali si realizza la personalità umana.

Del resto, come sottolineato nella relazione della proposta di legge C. 3308 De Simone, la stessa Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea riconosce espressamente, il diritto al matrimonio e il diritto di formare una famiglia come diritti distinti.

Nella relazione della proposta di legge C. 4334 Rivolta, si ricorda il fatto che il Parlamento europeo ha recentemente invitato i parlamentari degli Stati membri a legiferare in favore del riconoscimento ufficiale delle coppie di fatto, ritenendole in qualche modo una forma particolare di unità familiare.

Non si può non considerare, del resto – circostanza ricordata in numerose proposte di legge – che il nostro ordinamento già prevede norme, sia nel campo del diritto penale che nel campo del diritto civile, di equiparazione di diritti e facoltà tra persone legate dal vincolo matrimoniale e conviventi che, per scelta o per impossibilità, non hanno contratto matrimonio.

Senza voler essere generico, ma per dare spunto ulteriore al dibattito in commissione, che auspica avulso da pregiudizi ideologici e che sia invece propositivo, rispettoso delle idee, delle posizioni e delle proposte tra loro diverse, ritiene che non si può non rilevare che le varie proposte di legge fanno riferimento a situazioni tra loro diverse, trovando su alcuni punti soluzioni condivise e, su altri, soluzioni tra loro incompatibili: il che renderà imprescindibile che il confronto e il dibattito possano essere non solo approfonditi ma anche sereni.

Le situazioni rispetto alle quali si prevedono, nelle varie proposte, interventi legislativi sono sostanzialmente tre. La prima riguarda le coppie eterosessuali che, per libera scelta o per necessità, non possono o non intendono legarsi da un vincolo quale quello matrimoniale (le cosiddette convivenze more uxorio).

C'è poi il caso di persone che, per ragioni di età o di salute o di indigenza, decidono di vivere insieme al fine di limitare i disagi derivanti dalla solitudine o dalle ristrettezze economiche, prestandosi mutua assistenza.

Infine c'è da considerare il caso di coppie omosessuali che convivono in quanto legate da vincoli affettivi.

Evidenza come sin dal 1986 la Corte costituzionale ha affermato che « un consolidato rapporto, ancorché di fatto, non

appare, anche a sommaria indagine, costituzionalmente irrilevante quando si abbia riguardo al rilievo offerto al riconoscimento delle formazioni sociali e alle conseguenti intrinseche manifestazioni solidaristiche ».

Più recentemente, la Consulta – con sentenza n. 404 del 7 aprile 1988 – ha dichiarato l'illegittimità della norma che non prevedeva tra i successori nella titolarità del contratto di locazione, in caso di morte del conduttore (con conseguente possibilità del proprietario di ottenere la restituzione perché immobile occupato senza titolo), il convivente more uxorio. Con la stessa decisione si è ritenuta illegittimo l'articolo 6 della legge 7 aprile 1988 n. 404, nella parte in cui non prevedeva la successione nel contratto di locazione, in luogo dell'ordinario conduttore che l'avesse abbandonato, in favore del convivente, in presenza di prole naturale.

La Cassazione, inoltre, con sentenza n. 6381 del 1993, ha riconosciuto la validità degli accordi preventivamente stipulati dai conviventi more uxorio, in caso di rottura del rapporto di convivenza, riconoscendo la validità di un contratto di comodato di un appartamento, stipulato a favore del convivente, in quanto la causa del contratto non si poneva in contrasto « con norme imperative di ordine pubblico o buon costume ».

Evidenza come proprio sulla giurisprudenza costituzionale, di legittimità e di merito, si soffermano varie relazioni delle proposte, tra le quali, in particolare, la C. 4.399 che vede quali firmatarie le onorevoli Mussolini e Turco.

Molte delle relazioni delle proposte di legge sottolineano il fatto che, nell'ultimo ventennio, anche in Italia, si sono fortemente diffuse le convivenze di fatto, che – a causa della mancanza di una regolamentazione a livello legislativo – risultano fortemente penalizzate e che sono ormai sempre più numerosi i paesi in cui, invece, la convivenza more uxorio piuttosto che le famiglie di fatto hanno trovato pieno riconoscimento e tutela anche a livello giuridico.

La relazione della proposta d'iniziativa della regione Toscana sottolinea, come del resto altre proposte di iniziativa parlamentare, come la disciplina delle unioni di fatto, pur con un criterio gradualistico, deve trovare una risposta legislativa anche a seguito della risoluzione dell'Unione europea in materia di coppie di fatto, alle raccomandazioni rivolte agli Stati membri per l'adozione di norme in materia di antidiscriminazione ed ai principi richiamati nella Carta dei diritti fondamentali sottoscritta a Nizza il 7 dicembre 2000.

Nel riservarsi, nella prossima seduta, di approfondire il contenuto delle varie proposte, cercando di evidenziare i punti di divergenza e di convergenza, sottolinea fin d'ora l'opportunità – per un lavoro il più proficuo e costruttivo possibile – di svolgere un ciclo di audizioni dei soggetti interessati.

Gaetano PECORELLA, *presidente*, concordando sulla necessità di svolgere una compiuta istruttoria tramite un articolato ciclo di audizioni, assicura che della questione si occuperà l'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi.

Infine, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 15.**

#### SEDE CONSULTIVA

*Giovedì 8 luglio 2004. — Presidenza del presidente Gaetano PECORELLA. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Giuseppe Valentino.*

**La seduta comincia alle 14.30.**

**DL 160/2004: Proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali.**

**C. 5088 Governo.**

(Parere alle Commissioni riunite III e IV).

*(Esame e conclusione — Parere favorevole).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Gaetano PECORELLA, *presidente*, in sostituzione del relatore, onorevole Cola, impossibilitato a partecipare alla seduta odierna, rileva che il decreto-legge reca l'autorizzazione di una missione umanitaria, di stabilizzazione e ricostruzione in Iraq, e proroga la partecipazione italiana a varie missioni internazionali in atto e a loro modalità di svolgimento.

Illustra il contenuto del provvedimento con particolare attenzione sulle disposizioni di competenza della Commissione giustizia.

L'articolo 10, di particolare interesse per la competenza della Commissione, dispone che al personale militare impegnato nelle missioni « Antica Babilonia », « Enduring Freedom », « Active Endeavour », « Resolute Behaviour » e ISAF, si applica il codice penale militare di guerra e l'articolo 9 del decreto legge 1° dicembre 2001, n. 421, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 gennaio 2002, n. 6, recante disposizioni per la partecipazione all'operazione « Enduring Freedom ».

Ricorda che i commi 1 e 2 dell'articolo 9 del citato decreto legge n. 421 del 2001 escludono espressamente l'applicazione delle disposizioni contenute nel Libro IV del codice penale militare di guerra, relativo alla procedura penale militare di guerra, e di quelle concernenti l'ordinamento giudiziario militare di guerra, contenute nella Parte II dell'ordinamento giudiziario militare, approvato con regio decreto 9 settembre 1941, n. 1022, e successive modificazioni, in considerazione del fatto che le norme citate contemplano organi, quali i tribunali militari di guerra ordinari, a composizione prevalentemente militare, e comunque dipendenti dal comandante supremo, i tribunali militari di guerra straordinari, i tribunali di bordo, il tribunale supremo militare di guerra, di dubbia costituzionalità, e la cui costituzione, comunque, nella presente circostanza, appare eccessiva rispetto alle effettive necessità e comporta un notevole aggravio di spesa pubblica. In conseguenza

di tale scelta, il comma 3 dell'articolo in esame attribuisce la giurisdizione penale agli organi dell'ordinamento giudiziario militare di pace, attribuendo la competenza territoriale al tribunale militare di Roma, in conformità a quanto disposto dall'articolo 9 della legge 7 maggio 1981, n. 180, recante « Modifiche all'ordinamento giudiziario militare di pace », che prevede, appunto, la competenza del tribunale militare di Roma per i reati commessi all'estero.

Il comma 4 dell'articolo 9 del decreto-legge n. 421/2001 prevede i casi in cui gli ufficiali di polizia giudiziaria militare devono obbligatoriamente procedere all'arresto in caso di flagranza di reato, mentre il comma 5 dell'articolo 9 intende risolvere il problema posto dalla necessità di procedere alla convalida dell'arresto in flagranza nei termini fissati dall'articolo 13 della Costituzione, anche se il giudice competente non è facilmente raggiungibile, in conseguenza della scelta, di cui si è prima trattato, di non ricorrere ai tribunali di guerra. La soluzione viene individuata nel ricorso, in caso di necessità, alla comunicazione telematica o audiovisiva.

Infine, il comma 6 dell'articolo 9 disciplina l'interrogatorio della persona sottoposta alla misura coercitiva della custodia cautelare in carcere, prevedendo che si proceda con le stesse modalità di cui al comma 5 quando questa non possa essere condotta in un carcere giudiziario militare per rimanervi a disposizione dell'autorità giudiziaria militare.

L'articolo 10, comma 2, del decreto-legge stabilisce che i reati commessi dallo straniero in territorio afghano o iracheno, a danno dello Stato o di cittadini italiani partecipanti alle missioni militari che si svolgono in quegli stati, siano puniti sempre a richiesta del Ministro della giustizia, sentito il Ministro della difesa per i reati commessi a danno di appartenenti alle Forze armate. Per tali reati il comma 3 attribuisce la competenza territoriale al Tribunale di Roma.

La disposizione in esame, pertanto, sancisce l'applicabilità della legge penale italiana ai reati sopra descritti prevedendo,

quale condizione di promuovibilità dell'azione penale, la richiesta di procedimento del Ministro della giustizia, sentito il Ministro della difesa per i reati commessi a danno di appartenenti alle Forze armate.

Come viene evidenziato nella relazione illustrativa, la previsione della richiesta del Ministro appare necessaria per consentire all'autorità di Governo la valutazione dei fatti-reato e la loro corrispondenza ai delitti contro la personalità dello Stato per i quali è prevista l'incondizionata punibilità e la procedibilità assoluta nei confronti dei presunti colpevoli a norma dell'articolo 7 del codice penale.

L'articolo 10, comma 4, prevede, in conformità a quanto disposto dai precedenti decreti legge, che al personale militare impiegato nelle operazioni di pace diverse da quelle indicate al comma 1, si applica il codice penale militare di pace.

Infine propone di esprimere un parere favorevole.

Giuliano PISAPIA (RC) rileva la contraddittorietà della previsione di cui all'articolo 10, comma 1 del decreto legge in esame, nella parte in cui applica al personale militare impegnato nelle missioni internazionali di pace, cui partecipa l'Italia, il codice penale militare di guerra. Si mostra inoltre contrario alla previsione contenuta al comma 3 del medesimo articolo nella parte in cui attribuisce la competenza territoriale al tribunale di Roma per tutti i reati commessi da stranieri in territorio afghano o iracheno a danno dello Stato o di cittadini italiani partecipanti alle missioni militari che si svolgono in quegli Stati. Rileva infatti che tale previsione lede il principio costituzionale del giudice naturale precostituito per legge. Preannuncia pertanto il suo voto contrario alla proposta di parere favorevole formulata dal relatore.

Anna FINOCCHIARO (DS-U), nel condividere le osservazioni dell'onorevole Pisapia, rileva la profonda contraddizione insita nell'applicare ai partecipanti ad una missione di pace il codice penale militare.

Evidenzia pertanto o la erroneità di tale premessa, o la inaccettabilità delle sue conseguenze. Pertanto annuncia il voto contrario del gruppo alla proposta di parere formulata dal relatore.

Gaetano PECORELLA, *presidente*, ritiene che la previsione in esame sia necessaria per applicare le norme del codice penale militare di guerra ai soldati italiani partecipanti alle missioni internazionali di pace, ciò a dimostrazione che contingenti italiani non sono affatto impegnati in azioni di guerra, per le quali le norme del codice penale militare di guerra si applicherebbero automaticamente. In relazione all'osservazione avanzata dall'onorevole Pisapia in ordine alla disposizione che prevede la competenza territoriale del tribunale di Roma, ritiene che tale previsione sia necessaria per evitare eventuali conflitti.

Marcella LUCIDI (DS-U) rileva che il decreto legge in esame dimostri la disattenzione manifestata dal Governo italiano nei confronti dell'attività dei contingenti militari e costituisca una normativa mortificante per l'attività delle truppe. Inoltre

ritiene opportuno evidenziare nel parere l'esigenza di adeguare quanto prima i codici penali militari ai principi costituzionali.

Gaetano PECORELLA (FI), alla luce del dibattito, riformula la propria proposta di parere (*vedi allegato*).

La Commissione approva la proposta di parere del relatore, così come riformulata.

**La seduta termina alle 14.45.**

#### AVVERTENZA

I seguenti punti all'ordine del giorno non sono stati trattati:

#### SEDE REFERENTE

*Disposizioni in materia di condominio.  
C. 4369, approvata dal Senato.*

*Disposizioni per la riforma del Corpo di polizia penitenziaria.  
C. 2867 Pecorella e C. 971 Ascierio.*

ALLEGATO

**DL 160/2004: Proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali (C. 5088 Governo).**

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La Commissione Giustizia,  
esaminato il disegno di legge in oggetto,  
sottolineata l'esigenza di adeguare quanto prima i codici penali militari ai principi costituzionali;  
premessi che andrebbe attentamente valutata l'opportunità di applicare al personale militare impegnato nelle missioni internazionali, ai sensi dell'articolo 10, comma 1, il codice penale militare di

guerra e l'opportunità di attribuire la competenza territoriale al Tribunale di Roma, ai sensi dell'articolo 10, comma 3, per i reati commessi dallo straniero in territorio afghano o iracheno, a danno dello Stato o di cittadini italiani partecipanti alle missioni militari che si svolgono in quegli stati, esprime, per le parti di propria competenza,

**PARERE FAVOREVOLE**