

# SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

(N. 2453)

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **TERRACINI, PETRELLA, BRANCA, GALANTE GARRONE e BASSO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 MARZO 1976

Norme per garantire agli stranieri ed agli apolidi il diritto di asilo e l'esercizio delle libertà democratiche nel territorio della Repubblica in attuazione dell'articolo 10, terzo comma, della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. — « Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto di asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge ». Così dispone il terzo comma dell'articolo 10 della Costituzione sancendo solennemente un principio di civiltà che poche legislazioni codificano.

La Costituzione, infatti, non si limita a consentire l'asilo politico, e cioè a sanzionare una consuetudine millenaria che poneva tuttavia l'esule alla mercé della Città che lo ospitava, ma sancisce un diritto perfetto: « Lo straniero... ha diritto... », afferma.

La legge ordinaria avrebbe dovuto stabilire le forme e le condizioni per il riconoscimento del diritto d'asilo. Sino ad oggi questa

legge non è stata emanata e pertanto il rifugiato politico, perseguitato in patria, è assoggettato nel territorio della Repubblica allo stesso regime giuridico di qualsiasi straniero, e quindi, a norma dell'articolo 150 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, per motivi di solo sospetto, e con provvedimenti amministrativi che sfuggono ad ogni controllo, può essere, nel giro di poche ore, privato della libertà, accompagnato alla frontiera ed espulso dal territorio dello Stato.

Ciò vanifica quanto la Costituzione garantisce e che la stessa civiltà e il progresso dei rapporti internazionali impongono.

L'Assemblea generale delle Nazioni Unite, il 10 dicembre 1948 ha infatti approvato la « Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo » il cui principio cardine è che tutti gli « esseri umani, senza distinzione, debbo-

no godere dei diritti e delle libertà fondamentali ». E l'affermazione è stata solennemente riaffermata nel preambolo della Convenzione internazionale relativa allo « Statuto dei rifugiati » stipulata a Ginevra il 28 luglio 1951 (ratificata dall'Italia con legge 24 luglio 1954, n. 722) in cui si ricorda che « l'Organizzazione delle Nazioni Unite ha, più volte, manifestato la profonda sollecitudine che prova per i rifugiati, preoccupandosi sempre di assicurare loro l'esercizio più largo possibile dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ».

A questa convenzione ed alle altre che la integrano (principalmente il Protocollo relativo allo Statuto dei rifugiati adottato a New York il 31 gennaio 1967, ratificato con legge 14 febbraio 1970, n. 95, e, per taluni riflessi, l'accordo relativo ai marinai rifugiati adottato a L'Aja il 23 novembre 1957, ratificato con legge 13 luglio 1966, n. 654) il nostro Paese è obbligato a dare esecuzione.

Pertanto sia la Carta fondamentale dello Stato sia gli obblighi internazionalmente assunti (tra i quali va ricordata anche la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali stipulata il 4 novembre 1950 e resa esecutiva in Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848) richiedono che sia adottata una organica disciplina legislativa a salvaguardia dei rifugiati politici.

Questo disegno di legge vuole, pertanto, colmare una lacuna del nostro ordinamento in una materia così densa di sofferenze prodotte dal prevalere della forza della tirannide sulla naturale aspirazione alla libertà.

D'altra parte la tendenza di tutte le legislazioni più moderne muove verso una graduale equiparazione dello straniero al cittadino. Lo stesso terzo comma dell'articolo 10 della Costituzione si colloca in questo orizzonte.

Il disegno di legge equipara allo straniero l'apolide, non essendovi ragioni per tenere distinte situazioni del tutto uguali se non per ciò che concerne lo *status civitatis* dei soggetti considerati. Anche l'apolide (talora proprio perchè tale) può essere oggetto di persecuzioni ed abbisognare della particola-

re protezione accordata ai rifugiati politici stranieri.

La definizione di « rifugiato » contenuta nel disegno di legge si ispira sia alla Costituzione che alla Convenzione di Ginevra del 1951 integrata dal protocollo di New York del 1967.

Si fa quindi riferimento non solo all'impossibilità di esercitare le libertà democratiche, ma anche alle persecuzioni politiche, razziali, religiose ed etniche. La storia insegna che è possibile essere costretti all'esilio pur senza essere privati formalmente delle libertà; e d'altra parte non basta che la proclamazione delle libertà e della democrazia sia fatta negli statuti e nelle leggi; è necessario che libertà e democrazia siano diritto vivo, o meglio vita vissuta sanzionata anche dal diritto.

Sono escluse dal diritto di asilo le persone indicate dall'articolo 1, lettera f), della Convenzione di Ginevra (e cioè i sospetti di gravi crimini contro l'umanità) e coloro che appartengono a formazioni politiche neo-fasciste o neo-naziste, limitazione quest'ultima discendente dalla netta caratterizzazione antifascista della nostra Carta costituzionale.

Il diritto di asilo si estende, invece, anche ai familiari ed ai conviventi del rifugiato, e ciò sia per ragioni umanitarie, sia in accoglimento di una specifica raccomandazione dell'ONU.

Il disegno di legge fa ovviamente riferimento alle fondamentali libertà civili e politiche, e cioè a quelle che si esprimono nei diritti all'inviolabilità personale e domiciliare ed alla segretezza epistolare, o consistenti nelle libertà di parola, di stampa, di riunione e di associazione.

Non contempla, ovviamente, tutti i diritti che al cittadino competono, ma, conformemente al chiaro dettato del citato articolo 10 della Costituzione, solo quelli che possono dirsi essere posti a fondamento della nostra Repubblica.

Il disegno di legge intende dar sostanza ad un autentico *status* del rifugiato da cui discendono diritti e facoltà legittime.

Tra i primi vi è l'equiparazione al cittadino per ciò che concerne il diritto di fissa-

re la residenza nel territorio dello Stato (cosiddetto diritto di « *incolato* »), il diritto al lavoro e al godimento delle prestazioni previdenziali ed assistenziali, il diritto all'espatrio ed alla protezione diplomatica.

Tra i secondi la facoltà di ottenere, anche in deroga alle vigenti leggi, il riconoscimento dei titoli di studio conseguiti all'estero, previo il superamento eventuale di quelle prove, esperimenti ed esami che fossero ritenuti necessari dal Ministro della pubblica istruzione. Questa facoltà legittima è stata disciplinata per rendere concreto, in ogni caso, il diritto al lavoro del rifugiato.

L'unica differenza che il disegno di legge fa tra cittadino e rifugiato, per ciò che concerne il diritto al lavoro, riguarda l'accesso alle cariche ed agli uffici pubblici che richiedono quale condizione d'esercizio la cittadinanza italiana.

Ciò deve, per altro, essere inteso nel senso che al rifugiato non può essere precluso l'esercizio di professioni diverse da quelle implicanti l'assunzione di un pubblico ufficio, anche se le leggi stabiliscano che all'esercizio di tali professioni siano abilitati i soli cittadini italiani.

Poichè la Costituzione attribuisce al rifugiato politico un diritto perfetto, il disegno ha preveduto che al riconoscimento di questo diritto sia abilitata l'autorità giudiziaria. Si tratta, cioè, non di concedere discrezionalmente l'asilo (come era prima della Costituzione) ma di riconoscere un diritto soggettivo perfetto, e più precisamente uno *status* fonte di numerosi diritti e facoltà.

Se la Costituzione avesse preveduta una facoltà discrezionale di concedere l'asilo, tale potestà avrebbe potuto essere legittimamente esercitata solo dall'autorità governativa. Ma la Costituzione ha adottato un altro più radicale (più umano) disegno, e non sta a noi contraddirla.

Sono, comunque, evidenti le ragioni che consigliano vigilanza e prudenza in questa delicata materia. È, pertanto, prescritto che nel procedimento deve necessariamente intervenire il pubblico ministero e può intervenire l'autorità governativa con le più ampie facoltà, compresa quella di proporre gravame.

La fase giudiziaria, essenzialmente gratuita, è strutturata in forme semplici, con espresso richiamo ai procedimenti in camera di consiglio disciplinati dal codice di procedura civile. Sono previsti due gradi di giudizio di merito rispettivamente di competenza del Tribunale e della Corte d'appello. È consentito anche il ricorso per Cassazione.

Il rifugiato può essere ammesso al gratuito patrocinio.

Il disegno di legge disciplina, inoltre, i provvedimenti urgenti che in questa materia possono essere adottati sia dalle autorità di polizia che dalla autorità giudiziaria.

Norme particolari regolano l'estinzione del diritto d'asilo (trasferimento all'estero, ritorno nel paese d'origine, compimento di fatti comportanti la perdita della cittadinanza).

È disciplinata, inoltre, la possibilità di revoca del decreto di concessione dell'asilo ove si accerti che esso fu pronunziato in base a fatti insussistenti o travisati o in base a prove false.

Per la revoca e la decadenza sono previste forme e garanzie analoghe a quelle necessarie per il riconoscimento del diritto di asilo.

Onorevoli senatori! Il disegno di legge che sottoponiamo al vostro esame non si limita a dare attuazione ad obbligazioni assunte dall'Italia nel consesso delle Nazioni, ma intende dettare norme ispirate al sentimento che affratella l'umanità intera, che sostanzia l'aspirazione dei popoli ora divisi alla unità.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

*(Soggetti del diritto di asilo politico)*

Lo straniero che, nello Stato di cui è cittadino, può essere perseguitato a causa delle sue convinzioni politiche o religiose, oppure a cagione della sua razza o dell'appartenenza ad un gruppo nazionale o etnico; o che comunque non può ivi esercitare le fondamentali libertà politiche che la Costituzione riconosce ai cittadini, ha diritto di asilo nel territorio della Repubblica.

Uguale diritto compete ai suoi prossimi congiunti e alle altre persone che con lui stabilmente convivano.

L'apolide è equiparato allo straniero, qualora sia costretto ad abbandonare lo Stato di residenza.

Il diritto d'asilo non compete alle persone indicate dall'articolo 1, paragrafo F), della Convenzione stipulata a Ginevra il 28 luglio 1951, ratificata con legge 24 luglio 1954, n. 722, nè a coloro che appartengono a formazioni politiche neo-fasciste o neo-naziste o di analoga ispirazione ideologica.

## Art. 2.

*(Contenuto del diritto)*

Il riconoscimento del diritto d'asilo attribuisce allo straniero o all'apolide lo stato di rifugiato politico. Egli, come tale, è iscritto nei registri dello stato civile del comune di residenza.

Il rifugiato è equiparato al cittadino per ciò che concerne la potestà di fissare la residenza in qualsiasi luogo del territorio nazionale e di circolarvi liberamente, l'espatrio, i diritti al lavoro, all'istruzione ed all'assistenza previdenziale e sociale. Egli non può, comunque, conseguire cariche o uffici pubblici per i quali sia richiesta specificamente la cittadinanza italiana, salvo che si tratti dell'esercizio di professioni libere, dell'inse-

gnamento, o dell'ufficio di perito per l'autorità giudiziaria.

Il rifugiato può ottenere, anche in deroga alle disposizioni vigenti, il riconoscimento di titoli di studio e d'insegnamento conseguiti all'estero. Il riconoscimento è concesso con decreto del Ministro della pubblica istruzione, previo l'eventuale favorevole svolgimento di esami, prove o esperimenti didattici dallo stesso Ministro stabiliti.

Il rifugiato può ottenere documenti di riconoscimento e di espatrio. Nel caso di temporanea dimora fuori dal territorio della Repubblica ha diritto alla protezione diplomatica italiana.

Egli può essere espulso dal territorio dello Stato solo se perde il diritto all'asilo politico.

#### Art. 3.

##### *(La domanda di asilo)*

La domanda per il riconoscimento del diritto di asilo politico deve contenere, oltre alle generalità ed agli altri dati che possano servire all'identificazione del richiedente, la esposizione dei motivi che la giustificano e l'indicazione del luogo nel quale il richiedente intende fissare inizialmente la sua residenza.

Essa può essere presentata personalmente o per mezzo di procuratore speciale al cancelliere del Tribunale competente. Può, inoltre, essere ricevuta da qualsiasi ufficiale di polizia giudiziaria o dalle autorità diplomatiche o consolari all'estero, che la trasmettono alla cancelleria competente.

La domanda può essere fatta anche oralmente. In tal caso, il pubblico ufficiale che la riceve ne redige verbale.

Copia della domanda deve essere immediatamente comunicata, dall'ufficio che la riceve, ai Ministri degli affari esteri e dell'interno.

#### Art. 4.

##### *(Provvedimenti urgenti)*

Lo straniero che non abbia titoli che lo abilitino ad entrare o permanere nel territorio

dello Stato e che intenda chiedere l'asilo politico, viene a ciò autorizzato dalle autorità di polizia temporaneamente, in attesa dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

In tal caso le stesse autorità possono stabilire il luogo in cui lo straniero deve soggiornare e gli obblighi cui deve sottoporsi per motivi di sicurezza.

Lo straniero che violi tali obblighi può essere espulso dal territorio dello Stato.

I provvedimenti temporanei adottati dalla autorità di pubblica sicurezza debbono essere immediatamente comunicati all'autorità giudiziaria ed ai Ministeri degli affari esteri e dell'interno.

#### Art. 5.

*(Competenza a decidere  
e forma della decisione)*

Il riconoscimento dell'asilo politico avviene con decreto motivato pronunciato dall'autorità giudiziaria.

Sulla domanda è competente a decidere il Tribunale del luogo in cui lo straniero intende fissare, anche temporaneamente, la sua residenza, o, se il richiedente non è in grado di indicare tale luogo, il Tribunale di Roma.

Il decreto è impugnabile con reclamo, sul quale decide, senza vincoli dipendenti dai motivi di gravame, la Corte d'appello.

Contro il decreto della Corte d'appello è proponibile, per motivi di legittimità, ricorso per Cassazione. La Corte di cassazione decide con decreto motivato anche quando, ritenendo necessarie altre indagini di merito, pronuncia annullamento con rinvio.

In tutti gli stati ed i gradi di giudizio la autorità giudiziaria può emanare provvedimenti temporanei concernenti la dimora del richiedente e gli obblighi cui è stato sottoposto per motivi di sicurezza pubblica. La Corte di cassazione in questo caso può pronunciare anche nel merito. Il giudice emana i provvedimenti innanzi indicati su richiesta dell'autorità di pubblica sicurezza o su domanda dell'interessato, o, se ricorrono gravi ragioni, anche di ufficio.

I decreti che dispongono provvedimenti temporanei sono autonomamente impugnabili, come quelli che definiscono il giudizio, salvo che siano stati pronunciati dalla Corte di cassazione.

Art. 6.

*(Procedimento)*

Per il riconoscimento, la perdita o la revoca del diritto di asilo si procede nel modo stabilito dagli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile concernenti i procedimenti in camera di consiglio.

Nel procedimento deve intervenire, a pena di nullità, il pubblico ministero.

Hanno inoltre la potestà di intervenire, e in tal caso possono essere rappresentati anche da funzionari dipendenti oltre che dall'avvocatura dello Stato, i Ministri degli affari esteri e dell'interno.

Il giudice può disporre, anche d'ufficio, i mezzi di prova e l'interrogatorio del richiedente e dei suoi prossimi congiunti e conviventi interessati all'esito del giudizio.

I decreti che concludono le fasi del giudizio debbono essere comunicati, d'ufficio, al pubblico ministero ed ai Ministri che avevano diritto di intervenire, anche se non sono intervenuti.

Le impugnazioni possono essere proposte dai privati interessati, dal pubblico ministero e dai Ministri degli affari esteri e dell'interno.

Art. 7.

*(Estinzione del diritto di asilo.*

*Revoca del decreto di concessione)*

Il diritto d'asilo si estingue per gli stessi motivi che possono fare perdere la cittadinanza italiana allo straniero che l'ha conseguita, oppure quando sopravviene alcuna delle condizioni prevedute dall'ultimo comma dell'articolo 1.

Esso si estingue inoltre quando il rifugiato si trasferisce definitivamente all'estero o quando volontariamente ritorna nello

## LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Stato di cui era cittadino o nel quale, essendo apolide, stabilmente risiedeva.

Il decreto di riconoscimento può, in ogni tempo, essere revocato quando i presupposti di fatto o le prove sulle quali era fondato si rivelino insussistenti, falsi o travisati o comunque si accerti che al richiedente non poteva essere riconosciuto lo stato di rifugiato per la sussistenza di condizioni ostative.

Per la dichiarazione di estinzione del diritto di asilo o per la revoca del decreto di riconoscimento deve essere adottato lo stesso procedimento stabilito per la concessione del diritto. Possono presentare la relativa domanda il pubblico ministero avente sede presso il Tribunale che ha emesso il decreto di primo grado, oppure quello avente sede presso il Tribunale di ultima residenza del rifugiato. Hanno, inoltre, tale diritto i Ministri degli affari esteri e dell'interno.

## Art. 8.

*(Patrocinio legale ed esecuzioni fiscali)*

Nei procedimenti indicati nei precedenti articoli le parti private possono stare in giudizio personalmente o farsi rappresentare da un procuratore alle liti.

Le domande, i ricorsi e gli atti del procedimento non sono soggetti alle imposte di bollo e di registro. Le notificazioni, le comunicazioni, il pagamento dei compensi a periti ed interpreti sono a carico dello Stato.

Lo straniero può essere ammesso al gratuito patrocinio.

Sulla domanda relativa pronuncia, con decreto, senza formalità di procedura, il presidente del Tribunale competente per il procedimento di concessione del diritto d'asilo e, nel corso del giudizio, il presidente del Collegio giudicante.