

# SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

(N. 1775-A)

Relazione e testo degli articoli approvati dalle Commissioni Riunite

1<sup>a</sup> (Affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno)

e

3<sup>a</sup> (Affari Esteri)

(RELATORE BATTINO VITTORELLI)

SUL

## DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro degli Affari Esteri

di concerto col Ministro dell'Interno

col Ministro di Grazia e Giustizia

col Ministro delle Finanze

col Ministro del Tesoro

col Ministro della Difesa

e col Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale

NELLA SEDUTA DEL 13 LUGLIO 1966

Comunicata alla Presidenza il 24 luglio 1967

Norme sui passaporti

ONOREVOLI SENATORI. — Un ampio ed organico schema di relazione al disegno di legge n. 1775 fu elaborato dal senatore Giorgio Fenoaltea, designato dai Presidenti della 1<sup>a</sup> e della 3<sup>a</sup> Commissione a riferire su tale disegno di legge, assegnato all'esame congiunto di dette Commissioni del Senato della Repubblica.

Tale schema di relazione fu letto dal senatore Fenoaltea nella seduta del 26 gennaio 1967 delle Commissioni riunite e su di esso ebbe inizio la discussione in tale sede, conclusasi con la nomina di una sottocommissione presieduta dal senatore Stanislao Ceschi e formata da un rappresentante per Gruppo, ossia dai senatori Battaglia, Bisori, Chabod, Ferretti, Gianquinto, Tomassini e Fenoaltea, anche nella sua veste di relatore.

Dopo la prima seduta della sottocommissione, tenutasi il 3 febbraio 1967, il senatore Fenoaltea dovette declinare il suo mandato, essendo stato eletto nel frattempo alla carica di Presidente della 2<sup>a</sup> Commissione, e fu sostituito nell'incarico dal sottoscritto, il quale, aderendo interamente alle impostazioni e alle conclusioni dello schema di relazione Fenoaltea, proseguì su questa traccia la sua opera in seno alla sottocommissione nel tentativo di giungere a un testo quanto più largamente accettabile per l'intera sottocommissione.

Le proposte di emendamenti fatte a nome della sottocommissione a margine del testo del Governo furono quindi il frutto delle primitive proposte del precedente relatore e della rielaborazione di tali proposte in seno alla sottocommissione stessa.

Non avendo il presente relatore ritenuto di dover modificare in nulla lo schema del precedente relatore, se non nella illustrazione del testo emendato approvato dalle Commissioni riunite in sede redigente, questa relazione dovrebbe più opportunamente portare la firma del senatore Giorgio Fenoaltea, al quale va tutto il merito di un lavoro preliminare, oltre che del sottoscritto relatore.

Verrà quindi riportato testualmente lo schema Fenoaltea, integrato dalla illustrazione di quegli emendamenti che sono il

frutto di una successiva rielaborazione e per i quali verrà indicata l'opera svolta dalla sottocommissione e dalle Commissioni riunite.

\*\*\*

Entrata in vigore la Costituzione repubblicana il 1° gennaio 1948 — ricordava all'inizio del suo schema di relazione il senatore Giorgio Fenoaltea —, tra le tante materie che richiedevano un adeguamento legislativo, si presentava anche quella relativa ai passaporti, regolata da norme risalenti a circa mezzo secolo avanti e ispirate da concetti diversi da quelli che avevano dettato i principi costituzionali. Imperava infatti (e impera tuttora) il regio decreto 31 gennaio 1901, n. 36, concepito nel senso della graziosa concessione di un documento, il passaporto, ispirato dalla antica concezione che considerava come emanazione diretta del potere sovrano, e quindi riservati al Principe, i rapporti con l'estero: mentre la Costituzione repubblicana creava, con l'articolo 16, un vero e proprio diritto soggettivo del cittadino all'espatrio e al reimpatrio.

In verità, il Senato della Repubblica non tardava ad occuparsi della soggetta materia, ma la sua attività, tendente a disciplinare il rilascio dei passaporti in modo conforme al dettato costituzionale, non ha avuto fortuna, e la sua storia è una storia di tentativi tanto reiterati quanto vani.

Il 3 maggio 1950 il senatore Terracini presentava un disegno di legge (n. 1008 Senato, I Legislatura) seguito dopo qualche tempo da un disegno di legge del Governo (ministro Sforza, n. 1612 Senato, I Legislatura): ambedue furono oggetto di ampia discussione in Commissione e poi, in un testo di quest'ultima e sulla base di una perspicua, notevole relazione del senatore Bisori, in Aula; il testo approvato il 27 marzo 1952 venne trasmesso all'altro ramo del Parlamento, e lì fu travolto dal termine della legislatura.

Una seconda volta, il 10 settembre 1953, il senatore Terracini presentò il suo disegno di legge (n. 37 Senato, II Legislatura) che

fu seguito anch'esso da analogo disegno di legge del Governo (ministro Pella, n. 45 Senato, II Legislatura). Una seconda volta vi fu discussione unificata in Commissione, e, quindi, su ampia relazione del senatore Baracco, fu approvato in Aula un testo della Commissione in data 28 novembre 1957: e una seconda volta il termine della Legislatura sopraggiunse senza che la Camera dei deputati si pronunciasse. Va però aggiunto che quest'ultima aveva approvato nel frattempo un disegno di legge (n. 2790 Camera, II Legislatura) per la gratuità del passaporto concesso ad emigranti, che il Senato non ebbe modo di discutere a sua volta.

Nel corso della terza Legislatura il Governo (ministro Segni) presentò ancora un disegno di legge (n. 1164 Senato, III Legislatura) che non giunse neppure a discussione; mentre il Senato ebbe modo di approvare un disegno di legge pervenuto dalla Camera in merito alla già cennata gratuità per gli emigranti.

Si è giunti così al disegno di legge che abbiamo dinanzi, dopo circa 18 anni di nominale efficacia delle norme costituzionali e dopo ben tre legislature di inutili tentativi; in compenso, il disegno di legge ora presentato dal Governo utilizza il risultato dei lavori parlamentari sopra descritti, il che autorizza a esprimere l'auspicio che prima del non lontano termine della quarta legislatura il Parlamento licenzi una legge sui passaporti ormai improcrastinabile e per i motivi giuridici di indole costituzionale che sono evidenti e per motivi pratici che son posti dall'impetuoso progresso del movimento turistico del quale è opportuno facilitare lo sviluppo per le ragioni di indole culturale ed economico a tutti note.

\* \* \*

Prima di procedere all'esame del disegno di legge che è oggetto della presente relazione sarà bene volgere uno sguardo, sia pure sommario, alla legislazione vigente.

Al regio decreto 31 gennaio 1901, n. 36, si è già accennato: esso contiene le norme fondamentali che tuttora disciplinano il ri-

lascio dei passaporti, alle quali vennero apportate modificazioni, in senso restrittivo, con il regio decreto-legge 21 giugno 1928, n. 1710, convertito senza modificazioni in legge 24 dicembre 1928, n. 3479.

Per effetto di tali disposizioni, il passaporto può essere concesso, per la durata di un anno e previo (salvo casi di esenzione) versamento di una tassa speciale, con atto assolutamente discrezionale e quindi insindacabile dalla competente autorità ai cittadini che, recandosi all'estero, non abbandonino persone affidate alle loro cure, che non siano condannati o, per emissione di mandato, passibili di condanna alla reclusione per almeno un anno, e che, soggetti ad obblighi militari, non usufruiscano di particolare permesso.

Se queste sono le norme fondamentali vigenti che vanno considerate alla luce dell'articolo 16, ultimo comma, della Costituzione, deve subito aggiungersi che esistono numerose altre norme particolari sia legislative che amministrative alle quali la materia è direttamente soggetta, nonchè non meno numerose altre che con essa sono in rapporto indiretto.

Per quanto riguarda le prime, deve farsi cenno alla legge 18 febbraio 1963, n. 224, relativa alla carta di identità, che al terzo comma del suo articolo unico faceva di detto documento titolo valido per l'espatrio nei Paesi con i quali vigono particolari accordi internazionali; nonchè al decreto presidenziale 30 dicembre 1965, n. 1656, che riproduce la detta norma applicandola in via principale ai Paesi della Comunità economica europea, disponendo inoltre che hanno validità quinquennale i passaporti rilasciati ai cittadini che si recano in tali Paesi per esercitarvi una attività indipendente oppure subordinata. Così come deve farsi cenno alla prassi amministrativa, utile, ma contraria alla legge, relativa alla validità triennale, e non annuale, del passaporto, disposta con circolare ministeriale del 10 luglio 1960.

Tra le altre norme aventi rapporto indiretto con la materia del disegno di legge in esame, basterà richiamare l'articolo 158 (nella parte non abrogata dalla Corte costituzionale) del tuttora vigente testo unico

di Pubblica Sicurezza, che punisce di arresto e di ammenda colui che espatria senza passaporto, e autorizza l'uso delle armi contro chi se ne renda colpevole.

Un cenno a parte merita la materia dei passaporti per gli emigranti, oggetto di disposizioni che vanno considerate alla luce dell'articolo 35 della Costituzione, e precisamente, oltre delle norme generali già citate, di quelle particolari contenute nel regio decreto-legge 18 maggio 1919, n. 1093, nella legge 17 aprile 1925, n. 473, nella legge 9 aprile 1959, n. 253, intese a definire la condizione di emigrante, a stabilire l'obbligo del passaporto per gli emigranti, l'assoggettamento di esso a tasse particolari, e infine la gratuità.

Appaiono evidenti la molteplicità e la inorganicità delle norme che disciplinano la materia, le quali vanno dunque riformate, sia per porvi ordine, sia per corrispondere alle odierne necessità, sia per riunire in un unico testo una disciplina organica, e soprattutto per la esigenza primaria di adeguare la disciplina stessa al dettato costituzionale: ed è quanto si propone il disegno di legge in esame, le cui singole parti verranno ora esaminate.

\* \* \*

L'articolo 1 richiama il diritto di espatrio sancito dalla Costituzione, statuendo che ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica salvi gli obblighi di legge, valendosi del passaporto o di documento equipollente, e di rientrarvi.

Si è discusso se la dizione « salvi gli obblighi di legge » di cui all'articolo 16 della Costituzione, debba riferirsi al possesso del passaporto o se debba interpretarsi in modo più estensivo: in altre parole, se il possesso del passaporto integri ed esaurisca gli obblighi cui è costituzionalmente assoggettato il cittadino che intende espatriare, o se invece l'esercizio del diritto di espatrio deve intendersi subordinato all'assolvimento degli obblighi generali del cittadino, assolvimento che il possesso del passaporto varrebbe ad attestare.

Ragioni logiche e sistematiche militano, ad avviso del relatore, a favore di questa seconda tesi: la Costituzione non poteva, infatti, convertire il diritto di espatrio nell'esonero dagli obblighi che fanno carico al cittadino in quanto tale o in virtù di particolari situazioni: e quindi deve intendersi che costituzionalmente l'esercizio del diritto di espatrio è subordinato all'assolvimento di quegli obblighi di carattere personale che presuppongono per loro natura la presenza del cittadino in patria; donde la legittimità generica del diniego del passaporto in taluni casi.

L'articolo 2 costituisce una innovazione: esso statuisce che il passaporto è valido per tutti i Paesi riconosciuti dal Governo italiano, mentre, come è noto, sotto l'impero delle disposizioni ancor oggi vigenti, il passaporto è valido soltanto per i Paesi in esso specificamente indicati. È evidente che tale indicazione, non essendo regolata dalla legge ed essendo rimessa alla pura discrezionalità dell'Autorità amministrativa, può dar luogo ad abusi o comunque ad ingiustificate limitazioni. L'articolo 2 quindi rappresenta una delle principali novità di questo disegno di legge, affermando, in sede legislativa, la validità generale del passaporto verso tutti gli Stati riconosciuti dal Governo italiano e prescrivendo che l'introduzione di eventuali limitazioni potrà avvenire soltanto nelle forme previste dal medesimo disegno di legge, cioè mercè gli appositi decreti ministeriali previsti dall'articolo 9 del testo approvato dalle Commissioni riunite (1) per particolari esigenze o circostanze. La nuova disciplina, oltre ad essere più in armonia coi precetti costituzionali e con un ordinamento democratico, avrà effetti pratici notevoli perchè, eliminando la necessità di elencare nominativamente su ogni passaporto i Paesi di validità e sopprimendo di conseguenza l'obbligo, per il cittadino che voglia recarsi in un Paese non elencato, di farsi appositamente estendere il passaporto, rappresenterà un sollievo notevole tanto per gli

(1) La relazione continuerà a fare riferimento, nella numerazione degli articoli, al nuovo testo approvato dalle Commissioni riunite.

Uffici che rilasciano passaporti quanto per i cittadini. La formula adottata: « valido per tutti i Paesi i cui Governi sono riconosciuti dal Governo italiano » è estremamente comprensiva (in effetti, esclude oggi solo quattro Stati nel mondo: la Cina, la Corea, il Vietnam e la Repubblica democratica tedesca) ed evita la necessità di menzionare nominativamente i Paesi verso i quali non si vuole rendere automaticamente valido il passaporto, appunto in quanto i loro Governi non sono riconosciuti. È fatta salva, comunque, la facoltà per il cittadino di domandare, con apposita richiesta, la estensione della validità anche per i Paesi non riconosciuti.

Quanto al testo originario dell'articolo 2, il relatore era d'avviso che per correttezza formale tra la parola « Paesi » e la parola « riconosciuti » dovessero inserirsi le parole « i cui Governi sono »: il riconoscimento infatti è atto internazionale il cui destinatario è il Governo di un Paese, quest'ultimo essendo una realtà geografica non suscettibile di disconoscimento. La sottocommissione è stata concorde nell'accogliere la proposta del relatore.

L'articolo 3 elenca le deroghe, di carattere personale, al principio generale della libertà di espatrio, in relazione a quell'assolvimento di obblighi cui sopra si è accennato. La elencazione è tassativa, e quindi non suscettibile di interpretazioni estensive.

Questa è una delle innovazioni più importanti del presente disegno di legge. Non viene più lasciato alcun margine alla facoltà discrezionale d'interpretazione dell'amministrazione, il cui compito, ai sensi dell'articolo 3, consiste solo nella verifica dell'esistenza o meno di condizioni ostative al rilascio del passaporto.

Le deroghe si riconducono a tre specie di esigenze: la prima si riferisce alla protezione dei minori, degli interdetti e in genere di quanti sono affidati ad altri o da altri, per legge, economicamente dipendono (lettere *a*) e *b*); la seconda, di impedire l'espatrio di chi ha obblighi di carattere penale (lettere *c*), *d*), *e*); la terza, di limitare la possibilità di espatrio a chi deve assolvere obblighi di carattere militare, (lettere *f*) e *g*).

La sottocommissione si è soffermata a lungo sul meccanismo della deroga previsto dall'articolo 3, apportando concordemente alcune modifiche sostanziali a tale meccanismo, in modo da eliminare ogni discrezionalità dell'Amministrazione nella valutazione delle deroghe stesse.

Si noterà subito che la seconda e terza esigenza rispondono esattamente agli obblighi che ostano all'espatrio nello spirito della disposizione costituzionale; non così la prima, che è piuttosto di carattere cautelativo a difesa di coloro che sono giuridicamente deboli.

Lo stesso senatore Fenoaltea, pur apprezzando i motivi che hanno suggerito le disposizioni contenute nelle lettere *a*), *b*) e *c*) del testo governativo, e pur dando atto, incidentalmente, che esse pongono nel nulla quella necessità di assenso del coniuge che tante difficili situazioni determina specie nei casi di separazione personale, non nascondeva le sue perplessità sulla convenienza di approvarle: anzitutto, perchè esse sono di difficile se non impossibile attuazione, specie nei casi previsti dalle lettere *b*) e *c*): l'avverbio « convenientemente » applicato all'affidamento comporta indagini che non possono mai concludersi in modo tranquillante, perchè presuppongono un apprezzamento soggettivo e perchè chi ha azione verso colui che esercita la potestà evidentemente non la ha verso terze persone, sia pure « convenienti »: sicchè l'indagine può metter capo ad una situazione che può essere tranquillante in un momento dato, e cessare di esserlo successivamente; inoltre, il riferimento all'obbligo del mantenimento, oltre l'incertezza detta or ora, può far risorgere quel consenso del coniuge che si è voluto eliminare; infine, le ipotesi della lettera *c*) o ricadono negli accordi internazionali contro la tratta delle bianche, o sono di difficilissimo, se non impossibile accertamento.

Ma vi è di più, egli osservava. L'articolo 10 del Decreto presidenziale 30 dicembre 1965, n. 1686, fa della Carta di identità documento valevole per l'espatrio verso i Paesi della Comunità economica europea. Ora, se non si vuol sopprimere questa norma, che costituisce un evidente progresso nella materia, la

coesistenza di essa con le norme in esame varrebbe quanto una disposizione legislativa del seguente tenore: « Coloro che hanno persone sottoposte alla loro potestà o al cui mantenimento sono obbligati, possono espatriare verso i Paesi della Comunità economica europea senza curarsi di costoro; se espatriano verso altri Paesi, debbono curarne l'affidamento o il mantenimento ». Il che sarebbe manifestamente assurdo.

Il precedente relatore proponeva quindi di sopprimere le lettere *b*) e *c*) e di trasferire la lettera *a*) in idonea sede.

Le Commissioni riunite hanno ritenuto di dover mantenere nel complesso le deroghe di cui alle lettere *a*), *b*) e *c*) del testo governativo modificando tuttavia il meccanismo previsto a tutela della protezione dei minori, degli interdetti e in genere di quanti sono affidati ad altri o da altri, per legge, economicamente dipendono.

Nella lettera *a*), le Commissioni riunite, accogliendo una proposta della sottocommissione, hanno deliberato di aggiungere, al previsto assenso di chi esercita la patria potestà o la potestà tutoria, anche quello di persona diversa dalle precedenti nel caso di affidamento ad altre persone e hanno inoltre preferito che venisse precisata l'autorità giudiziaria competente a dare l'autorizzazione nel giudice tutelare.

Le Commissioni riunite non hanno ritenuto, d'altra parte, di dover mantenere la facoltà discrezionale di apprezzamento prevista dalla lettera *b*) nel testo governativo mediante il giudizio sulla « convenienza » dell'affidamento ad altri o sulla assicurazione degli obblighi di mantenimento previsti dagli articoli 145, 147 e 148 del Codice civile e l'hanno perciò sostituita con diverso sistema.

Esse hanno preferito un sistema che elimini tale facoltà discrezionale, ritenendo sufficientemente tutelati gli obblighi previsti in favore della prole minore mediante l'assenso preventivo dell'altro genitore legittimo quando non vi sia separazione legale, purchè quest'ultimo dimori nel territorio della Repubblica, oppure, in difetto, mediante l'autorizzazione del giudice tutelare; tale autorizzazione sarà invece necessaria quan-

do vi sia separazione legale o quando l'altro genitore sia deceduto.

Le Commissioni riunite non hanno inoltre ravvisato l'opportunità di mantenere la lettera *c*) del testo governativo, relativa ai minori sui quali gravi il sospetto che si vogliono condurre all'estero per scopi immorali o per prestare lavoro in industrie pericolose o nocive alla salute, preferendo rinviare la materia alla sede del ritiro del passaporto, prevista dall'articolo 12.

A questo punto si inserisce il parere della 5<sup>a</sup> Commissione:

« La Commissione finanze e tesoro, esaminato il disegno di legge n. 1775, nulla ha da opporre, per quanto di competenza, all'ulteriore corso del provvedimento.

Ritiene, peraltro, opportuno sottoporre alla cortese attenzione della Commissione di merito alcune considerazioni.

Innanzitutto, come si pensa sia da negare il passaporto a chi ha da pagare una ammenda, così dovrebbe essere negato, anche a chi sia sottoposto a procedimento per contravvenzione alla legge valutaria.

Inoltre, similmente a coloro che sono sottoposti a procedimento penale, per il quale la legge consente emissione di mandato di cattura, così sembra necessario ammettere l'esclusione del rilascio del passaporto per coloro che siano imputati di contrabbando, nei casi in cui possa essere comminata pena restrittiva della libertà personale (anche se non sia possibile l'emissione del mandato di cattura).

Lo Stato, insomma, deve potersi difendere contro coloro che usano il passaporto proprio per commettere reati a danno dello Stato stesso ».

A questo proposito il senatore Fenoaltea, pur manifestando il suo profondo rispetto per la 5<sup>a</sup> Commissione, e la considerazione più attenta per le sue osservazioni, confessava di nutrire non poche perplessità, perchè gli obblighi ai quali allude la Commissione stessa sono di carattere patrimoniale. Il pagamento di un'ammenda, specialmente, si converte, nel caso che la persona non possa adempiervi, nella esecuzione forzata sui beni; quindi non esige, per sua natura, la presenza

del cittadino nello Stato. Ed era, invece, a suo avviso, la sola necessità di presenza che giustificasse le limitazioni al rilascio del passaporto. La sottocommissione è stata anche essa di questo parere, accolto successivamente dalle Commissioni riunite.

Le altre disposizioni dell'articolo 3 non offrono materia di osservazione, e riguardano le categorie di coloro ai quali è impedito legalmente l'espatrio perchè devono assolvere obblighi di carattere penale o di carattere militare.

Su proposta della sottocommissione le Commissioni riunite hanno introdotto un articolo 4 per estendere i provvedimenti di volontaria giurisdizione previsti dall'articolo 3 ai cittadini residenti all'estero conformemente all'articolo 35 del nuovo decreto del Presidente della Repubblica che regola la materia consolare.

All'articolo 5 le Commissioni riunite hanno deliberato di aggiungere, al comma primo del testo governativo, le parole « o restituito » e di eliminare alla lettera a) le parole « dai Prefetti », residuo di un meccanismo ormai superato nella prassi.

Nulla di rilevante da osservare sugli articoli 6 e 7.

L'articolo 8 (già articolo 6 del testo del Governo) è fra quelli che sono stati discussi più a lungo in sottocommissione e in seno alle Commissioni riunite. Preso atto del comma primo, rimasto invariato, e che contiene l'importante innovazione della fissazione di un termine per il rilascio del passaporto, stabilito, nella misura che appare congrua, in 15 giorni decorrenti dal ricevimento della domanda da parte dell'Ufficio competente per il rilascio (attualmente un termine esiste in teoria, ed è quello di 24 ore di cui al decreto del 1901, ma non esiste nella pratica), la difficoltà nasceva dall'accoglimento nel testo del Governo dell'istituto del silenzio-rifiuto, che si aveva alla scadenza di trenta giorni da quello della domanda se nel frattempo il passaporto non fosse stato consegnato. La mancanza di motivazione del rifiuto da parte dell'autorità amministrativa poneva il richiedente davanti alla difficoltà obiettiva di sostanziare il proprio ricorso al Ministro degli affari esteri

e offriva all'amministrazione un certo margine di discrezionalità che non era negli intenti del legislatore concederle, data la natura che veniva a rivestire nella nuova legge il diritto al passaporto. Il nuovo testo proposto dal relatore e accolto dal Governo elimina tale istituto e pertanto la materia viene ora così configurata. Alla domanda del richiedente il passaporto, l'ufficio competente è tenuto a seguire, entro quindici giorni dal ricevimento della domanda stessa, corredata della prescritta documentazione, una delle tre vie seguenti:

a) rilasciare il passaporto;

b) richiedere, ove necessario, il completamento dell'istruttoria, ovvero — senza imporre al richiedente di adire ai ricorsi consentitigli dalla legge contro un rifiuto motivato dalla insufficienza della documentazione — offrirgli la possibilità di completare, per sua iniziativa, tale documentazione; in tal caso, dopo il completamento della fase istruttoria con la presentazione dei documenti mancanti, l'amministrazione è tenuta, ove la documentazione sia stata effettivamente completata, a rilasciare il passaporto entro un nuovo termine di quindici giorni dalla presentazione dei documenti mancanti;

c) rigettare l'istanza, indicando le cause che ostano al rilascio.

Le riserve espresse in precedenza dal senatore Fenoaltea e dal relatore nei confronti del silenzio-rifiuto sono state pertanto eliminate attraverso l'accoglimento del sistema testè illustrato.

L'articolo 9 approvato dalle Commissioni riunite è rimasto pressochè immutato, tranne che per la materia regolata dall'ultimo comma del primitivo testo del Governo, rinviata e integrata nel nuovo articolo 12 approvato dalle Commissioni riunite, dove si sono raccolte tutte le norme relative al ritiro dei passaporti. L'articolo 9, dopo avere stabilito i poteri del Ministro degli affari esteri per il rilascio del passaporto o di documento equipollente a coloro che sono da considerarsi emigranti ai sensi delle norme sull'emigrazione, istituisce tre casi nei quali il Ministro degli affari esteri può, con proprio decreto motivato, sospendere tempora-

neamente o limitare il rilascio dei passaporti o disporre il ritiro dei passaporti già rilasciati, o limitarne la validità territoriale:

a) per cause inerenti alla sicurezza internazionale dello Stato;

b) per cause inerenti alla sicurezza interna dello Stato, sentito il Ministro dell'interno;

c) quando la vita, la libertà, gli interessi economici o la salute dei cittadini possano correre grave pericolo in determinati Paesi.

Le Commissioni riunite hanno precisato, con proprio emendamento al testo del Governo, che deve trattarsi di « circostanze eccezionali », e il relatore ha dichiarato, nel corso del dibattito, non accogliendo un emendamento, successivamente respinto anche dalle Commissioni, che mirava a precisare il carattere di generalità del decreto stesso, che è nella natura dei decreti di questa specie il carattere generale, mentre l'applicazione del decreto da parte dell'amministrazione ha carattere individuale.

Non vi è Stato democratico il quale non disponga di norme siffatte, le quali non introducono un elemento di arbitrio od una limitazione al diritto all'espatrio, ma uniformano l'uso del passaporto alle relazioni con gli altri Stati. Non è ammissibile che in caso di guerra o di sanzioni disposte dall'ONU nei confronti di uno Stato estero, il Governo non sia abilitato a trarne le conseguenze giuridiche ovvie: altrimenti si avrebbe la situazione assurda che scaturirebbe per esempio dallo stato di guerra fra l'Italia ed uno Stato estero e dal contemporaneo diritto dei cittadini italiani di recarsi legalmente in tale Stato con un passaporto regolarmente valido per recarvisi. Analogamente, con riferimento al punto b), che riguarda la sicurezza interna solo in relazione ai rapporti con gli altri Stati e all'uso del passaporto italiano per recarsi in tali Stati, qualora sul territorio di uno Stato estero si proceda all'istruzione militare, all'organizzazione di bande terroristiche o di altri strumenti miranti a danneggiare la sicurezza interna dello Stato italiano con l'ausilio di cittadini italiani, lo Stato italiano ha il diritto di di-

fendersi limitando a quelle categorie di cittadini italiani che possano partecipare a tali attività sul territorio dello Stato estero l'uso del passaporto italiano per recarsi in tale Stato. Infine, mentre il cittadino è libero di esporre la propria vita, la propria libertà, i propri interessi economici, la propria salute, recandosi liberamente in qualunque Stato estero, il Ministro degli affari esteri può opporre un limite all'uso del passaporto, sempre in circostanze eccezionali, quando il cittadino, nell'esporre la propria vita o la propria libertà, possa imporre allo Stato di accorrere in suo aiuto quando esso non sia in grado di farlo o di esporre a tal fine la vita e la libertà di altri cittadini, o quando nel mettere a repentaglio i propri interessi economici o la propria salute, egli esponga pure la collettività italiana agli stessi rischi, che è compito dello Stato prevenire.

La materia dei ricorsi è anch'essa stata oggetto di ampie discussioni in seno alla sottocommissione e alle Commissioni riunite e il sistema adottato nell'articolo 10, in sostituzione parziale di quello proposto dal Governo, ha soddisfatto alcune delle esigenze sostanziali emerse durante i lavori preparatori. Mentre il sistema proposto dal Governo ammetteva avverso il silenzio-rifiuto dell'autorità competente a rilasciare il passaporto solo il ricorso gerarchico al Ministro degli affari esteri, il quale poteva anch'esso rispondere con il proprio silenzio-rifiuto, impugnabile davanti al Consiglio di Stato, il sistema proposto dal relatore e accolto dalle Commissioni riunite e dal Governo è concepito come segue.

Avverso tutti i casi di rifiuto del passaporto senza eccezione, rifiuto che ora deve essere sempre motivato ad ogni istanza, è aperta una prima via, che è il ricorso gerarchico al Ministro degli affari esteri, impugnabile anche nel merito davanti al Consiglio di Stato (articolo 11), la cui decisione deve essere eseguita dall'Amministrazione entro quindici giorni dalla comunicazione della decisione stessa. Tale ricorso si applica sia ai casi di rifiuto motivati con le cause ostative dell'articolo 3, sia a quelli motivati con l'applicazione dell'articolo 9 e dell'articolo 12.



Nei casi previsti all'articolo 3 e all'articolo 12, è aperta una seconda via, alternativa, che è il ricorso giurisdizionale al Tribunale amministrativo regionale (articolo 10), impugnabile anch'esso davanti al Consiglio di Stato, ai sensi dell'articolo 11. Fino a quando non siano istituiti i Tribunali amministrativi regionali, una norma transitoria contenuta all'articolo 28 attribuisce la competenza a decidere su tali ricorsi al Tribunale ordinario, che decide in Camera di consiglio, sentito, ove richiesto, l'interessato, e senza necessità di ministero di procuratore o di avvocato. La decisione del Tribunale è inappellabile.

Con l'articolo 12, le Commissioni riunite hanno inteso disciplinare la materia del ritiro del passaporto, affidando alla facoltà dell'amministrazione di ritirare il passaporto l'intervento dell'amministrazione stessa a garanzia di quegli interessi legittimi che, nel testo del Governo, si intendeva tutelare opponendo una ulteriore causa ostativa al rilascio del passaporto quando tali interessi si potessero presumere minacciati, con il pericolo di lasciare uno spiraglio aperto alla facoltà discrezionale dell'amministrazione.

Conviene rilevare, a questo riguardo, che un meccanismo di garanzie troppo gravoso, al momento del rilascio di un documento valido per cinque anni, servirebbe ad esercitare un controllo *una tantum*, ma costituirebbe una cautela illusoria durante il periodo successivo al rilascio, nel corso del quale sarebbe facile al richiedente in mala fede di aggirare la legge.

Un meccanismo di controllo *a posteriori*, quando il richiedente sia già in possesso del passaporto, in Italia o all'estero, permette invece di annullare la validità quando siano insorte cause ostative assenti al momento del rilascio o quando sia revocato uno degli assenti, autorizzazioni o nullastata previsti dall'articolo 3, semprechè l'assenso revocato non venga sostituito dall'autorizzazione prevista in via suppletiva.

Due delle cause ostative eliminate in sede preventiva, dall'articolo 3, lettere *b*) e *c*), o sostituite con diverso sistema di garanzia, sono reintrodotte in altra forma in sede repressiva nei commi secondo e terzo dell'arti-

colo 12 adottato dalle Commissioni, dove si prevede che, all'accertamento preventivo previsto nel testo governativo dell'articolo 3, lettera *b*), sia sostituita la facoltà degli aventi diritto agli alimenti di obbligare il titolare di un passaporto ad offrire, pena il ritiro del medesimo, la prova dell'adempimento degli obblighi alimentari che derivino da pronuncia dell'autorità giudiziaria o che riguardino i discendenti di età minore ovvero inabili al lavoro, gli ascendenti e il coniuge non legalmente separato; il ritiro del passaporto è pure previsto « quando il titolare del passaporto sia un minore e venga accertato che abitualmente svolge all'estero attività immorali o vi presti lavoro in industrie pericolose o nocive alla salute », laddove nel testo dell'articolo 3, lettera *c*), del Governo, si prevedeva il rifiuto del passaporto disposto dall'amministrazione quando vi fossero semplici « ragioni per credere » che si volessero « condurre (i minori) all'estero per scopi immorali o per prestare lavoro in industrie pericolose o nocive alla salute ».

In un ultimo comma dell'articolo 12 adottato dalle Commissioni si invita il titolare di un passaporto ritirato a farsi parte diligente per ottenerlo nuovamente senza ulteriori formalità quando siano venuti meno i motivi del ritiro e ciò perchè il titolare stesso sarà informato per primo di tale fatto e sarà in grado di dimostrare l'inesistenza o la decadenza delle cause del ritiro stesso.

L'articolo 14 è stato largamente rielaborato dalle Commissioni, le quali hanno in esso incluso anche la materia del secondo comma dell'articolo 11 del testo del Governo; ciò allo scopo di ordinare in un unico articolo tutto l'argomento dei passaporti di alcune categorie di minori.

Fermo restando il principio che il passaporto ordinario è individuale, si sono distinte due categorie di minori, a favore dei quali il testo è stato ulteriormente migliorato dalla sottocommissione:

*a*) i minori degli anni 10, per i quali è mantenuto il diritto previsto dal testo del Governo ad ottenere il passaporto individuale a determinate condizioni;

b) i minori degli anni 16 (e non più 14 come previsto nel testo del Governo) che potranno continuare ad essere iscritti nel passaporto di uno dei genitori, o del tutore, o di altra persona delegata ad accompagnarli, in modo da evitare, specie alle famiglie numerose, l'onere di un numero eccessivo di passaporti.

Nulla da osservare sull'articolo 15, tranne il summenzionato spostamento all'articolo 14 del secondo comma.

L'articolo 16 segna un progresso sulla situazione attuale, riducendo il notevole numero di documenti che oggi sono richiesti.

L'articolo 17, adeguando la legislazione italiana a quella di molti altri Paesi, eleva a 5 anni la validità dei passaporti ordinari. Viene così eliminata la discrepanza che esiste oggi fra i passaporti normali e quelli rilasciati per i Paesi della Comunità europea in applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1965, n. 1656. Gli articoli 16 e 17 prevedono quindi un sensibile snellimento delle procedure oggi in vigore, con evidenti vantaggi sia per i cittadini che per gli Uffici pubblici interessati.

Di rilievo tutto particolare è il primo paragrafo dell'articolo 18 che sancisce l'equiparazione del costo del passaporto in Italia e all'estero. Si tratta di una innovazione che può apparire, ed in effetti è, modesta, ma con essa verrà posto termine ad una prassi che i connazionali all'estero considerano giustamente discriminatoria.

L'articolo 19 contiene una succinta e congrua elencazione di aventi diritto alla gratuità del passaporto: ed è da lodare per non aver riprodotto le prolisse elencazioni contenute nei testi licenziati dal Senato nelle precedenti legislature, nelle quali erano comprese categorie, dai religiosi non missionari, agli orfani di guerra, ai decorati al valore e così via, il cui stato o le cui benemeritenze non hanno rapporto alcuno con la materia.

Ciò non toglie che si possa invece auspicare la gratuità del passaporto per tutti i cittadini.

I successivi articoli 20, relativo ai passaporti collettivi, 21, relativo ai passaporti speciali per stranieri e apolidi, 22, relativo ai cosiddetti «frontalieri» (mancano in questi due ultimi articoli le indicazioni di tassabilità o gratuità) non contengono elementi di particolare rilievo. All'articolo 20, tuttavia, è stata accolta una modifica nell'ordine dei motivi al primo comma, essendo preferibile l'ordine alfabetico. Appare invece necessario accennare al problema posto dall'articolo 24, che prevede le pene da comminare ai cittadini usciti dal territorio nazionale senza passaporto o documento equipollente o ai cittadini recatisi in destinazioni per le quali il passaporto non è valido. Tale articolo non trova equivalenti nella vigente legislazione sui passaporti. Uno dei due tipi di reato ivi previsti — l'espatrio senza passaporto, o espatrio clandestino — è disciplinato, come si è già detto, dalla legge sulla pubblica sicurezza; l'altro — uso del passaporto per destinazioni non consentite — non si configura affatto per i passaporti ordinari perchè nè il decreto del 1901, nè la legge del 1928 pongono limiti alla validità territoriale dei documenti, che è sempre stata regolata con circolari amministrative. In pratica, quindi, il semplice uso del passaporto per destinazioni non previste nel medesimo viene oggi punito col ritiro del passaporto o con altri provvedimenti analoghi che, per essere privi di base legale, non solo devono o dovrebbero poi essere revocati dalle stesse Autorità che li hanno disposti quando un cittadino faccia ricorso contro di essi, ma assumono anche, proprio per la loro incertezza, un aspetto arbitrario e vessatorio.

Va notato che l'inconveniente, per quanto riguarda il primo rilievo, è destinato a scomparire perchè il disegno di legge che riforma il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, recentemente approvato dal Senato, non contempla più il reato di espatrio abusivo nè quello di tentativo di espatrio: tutte le disposizioni penali rimangono quindi raccolte, in materia di passaporti, nella legge che regola questa materia.

Un particolare rilievo merita invece l'ultimo comma dell'articolo 24 (nel testo dell'ori-

ginario articolo 20 presentato dal Governo), che puniva colui che usa il passaporto per destinazioni per le quali esso non è valido.

Si trattava di una norma di limitatissima applicazione, visto che con la nuova disciplina i passaporti sono validi per tutti i Paesi. In concreto, essa si sarebbe applicata in via generale ai titolari dei passaporti collettivi (che sono validi per un determinato viaggio) e in via specifica al cittadino che, munito di passaporto ordinario, avesse voluto recarsi in Corea, in Cina, nel Vietnam o nella Repubblica democratica tedesca: in pratica, è questo ultimo l'unico caso che possa considerarsi degno di rilievo.

Senonchè ci si domanda se la norma fosse ammissibile: la Costituzione istituisce il diritto di espatrio, e non lo subordina ad altra condizione che a quella dell'assolvimento degli obblighi di legge, obblighi che si trovano, per così dire, a monte, e non a valle del rilascio del passaporto: il possesso di quest'ultimo, in altre parole, sta a certificare che il titolare ha assolto i suoi obblighi: una volta varcato il confine in tali condizioni, la legge italiana in materia ha esaurito la sua funzione, e non sembra che possa perseguirlo per il modo con il quale egli intende esercitare un diritto che gli è costituzionalmente garantito.

Ancora: si può ammettere che il passaporto non sia valido per i Paesi i cui Governi non sono riconosciuti dal nostro: nato come salvacondotto rilasciato dal Sovrano ai suoi sudditi recantisi nel dominio di altri sovrani, il passaporto conserva i caratteri di documento diplomatico, soggetto anche a consuetudini di reciprocità. Ma se, formalmente, si può ammettere l'impossibilità di rilasciare un documento che eserciti la sua validità in un Paese che giuridicamente non esiste, di fatto la punizione con norma penale di colui che in tali Paesi si reca risente di concezioni superate: la reciproca conoscenza degli uomini è un bene

che non soffre eccezioni; la verifica del funzionamento delle altrui istituzioni è sempre utile; qualificare di pericolosa (e la norma non potrebbe altrimenti giustificarsi) la esperienza del nostro concittadino in questo o quel Paese sarebbe per la nostra democrazia un segno di debolezza.

Il cittadino che si reca in un Paese non riconosciuto sa che gli mancherà la protezione diplomatica: ma non vi è ragione per proteggerlo contro la sua volontà.

La sottocommissione ha unanimemente accolto queste considerazioni del precedente relatore e il testo approvato dalle Commissioni riunite ha eliminato tale comma.

La sottocommissione ha pure ritenuto di dovere arrecare alcuni lievi ritocchi alle pene previste all'articolo 24, allo scopo di stabilire un maggiore equilibrio fra le medesime.

Il relatore precedente concludeva il suo schema di relazione con le seguenti considerazioni che il presente relatore fa proprie: « il mondo, reso ogni giorno più piccolo dalle sempre più rapide e frequenti comunicazioni, è la casa di tutti gli uomini: e la consapevolezza di ciò, insieme con la contrastante consapevolezza che la casa di tutti gli uomini è ancora resa inospite o malsicura per l'indigenza di tanti suoi abitanti e per il sangue fraterno che ancora viene versato, non è fra i meno drammatici connotati dell'epoca presente. Noi tutti auspichiamo quindi che in un mondo pacificato e fiducioso ciascuno sia libero di circolare a suo piacimento. Quel giorno il passaporto sarà soltanto un ricordo: ma poichè l'alba di quel giorno non appare ancora, e il passaporto è ancora un istituto che vige in tutti i Paesi, il vostro relatore opina che il disegno di legge in esame, con le variazioni proposte, costituisca una buona, moderna, accettabile e costituzionalmente legittima disciplina della materia ».

BATTINO VITTORELLI, *relatore*

**DISEGNO DI LEGGE**

## TESTO DEL GOVERNO

## DISPOSIZIONI GENERALI

## Art. 1.

Ogni cittadino è libero, salvi gli obblighi di legge, di uscire dal territorio della Repubblica, valendosi all'uopo di passaporto o di documento equipollente ai sensi delle disposizioni in vigore, e di rientrarvi.

## Art. 2.

Il passaporto è valido per tutti i Paesi riconosciuti dal Governo italiano, salvo le limitazioni previste dalla presente legge. A domanda dell'interessato il passaporto può essere reso valido per i Paesi non riconosciuti mediante l'indicazione delle località di destinazione.

## Art. 3.

Non possono ottenere il passaporto:

a) coloro che, essendo a norma di legge sottoposti alla patria potestà o alla potestà tutoria siano privi del consenso della persona che la esercita o, in difetto, dell'Autorità giudiziaria competente;

b) coloro che, avendo persone sottoposte alla loro potestà o affidate per legge alla loro cura, non le lascino convenientemente affidate ad altri ovvero, avendone l'obbligo, non assicurino il loro mantenimento a norma degli articoli 145, 147 e 148 del codice civile;

c) i minori, se vi siano ragioni per credere che si vogliano condurre all'estero per scopi immorali o per prestare lavoro in industrie pericolose o nocive alla salute;

**DISEGNO DI LEGGE**

## TESTO APPROVATO DALLE COMMISSIONI RIUNITE

## DISPOSIZIONI GENERALI

## Art. 1.

Ogni cittadino è libero, salvi gli obblighi di legge, di uscire dal territorio della Repubblica, valendosi di passaporto o di documento equipollente ai sensi delle disposizioni in vigore, e di rientrarvi.

## Art. 2.

Il passaporto è valido per tutti i Paesi i cui Governi sono riconosciuti dal Governo italiano, salvo le limitazioni previste dalla presente legge. A domanda dell'interessato il passaporto può essere reso valido, mediante l'indicazione delle località di destinazione, per i Paesi i cui Governi non sono riconosciuti.

## Art. 3.

Non possono ottenere il passaporto:

a) coloro che, essendo a norma di legge sottoposti alla patria potestà o alla potestà tutoria, siano privi dell'assenso della persona che la esercita e, nel caso di affidamento a persona diversa, dell'assenso anche di questa; o, in difetto, dell'autorizzazione del giudice tutelare;

b) i genitori che, avendo prole minore, non ottengano l'autorizzazione del giudice tutelare; l'autorizzazione non è necessaria quando il richiedente abbia l'assenso dell'altro genitore legittimo da cui non sia legalmente separato e che dimori nel territorio della Repubblica;

**Soppressa;**

(Segue: *Testo del Governo*)

d) coloro contro i quali esiste mandato o ordine di cattura o di arresto, ovvero nei cui confronti è stato iniziato procedimento penale per un reato per il quale la legge consente l'emissione del mandato di cattura salvo il nulla osta dell'Autorità giudiziaria procedente ed eccettuati i casi in cui penda impugnazione del solo imputato avverso sentenza di proscioglimento;

e) coloro che debbano espiare una pena restrittiva della libertà personale o soddisfare una multa o ammenda, salvo per questi ultimi il nulla osta dell'Autorità che deve curare l'esecuzione della sentenza;

f) coloro che siano sottoposti ad una misura di sicurezza personale detentiva, ovvero alla sorveglianza speciale prevista dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1423;

g) coloro che, trovandosi in Italia, siano obbligati al servizio militare di leva o risultino vincolati da speciali obblighi militari previsti dalle vigenti disposizioni legislative, quando il Ministro della difesa o l'Autorità da lui delegata non assenta al rilascio del passaporto;

h) coloro che, essendo residenti all'estero e richiedendo il passaporto dopo il 1° gennaio dell'anno in cui compiono il 20° anno di età, non abbiano regolarizzato la loro posizione in rapporto all'obbligo del servizio militare.

(Segue: *Testo approvato dalle Commissioni riunite*).

c) coloro contro i quali esista mandato o ordine di cattura o di arresto, ovvero nei cui confronti penda procedimento penale per un reato per il quale la legge consente l'emissione del mandato di cattura, salvo il nulla osta dell'Autorità giudiziaria competente ed eccettuati i casi in cui vi sia impugnazione del solo imputato avverso sentenza di proscioglimento o di condanna ad una pena interamente espiata, o condonata;

d) coloro che debbano espiare una pena restrittiva della libertà personale o soddisfare una multa o ammenda, salvo per questi ultimi il nulla osta dell'Autorità che deve curare l'esecuzione della sentenza, semprechè la multa o l'ammenda non siano già state convertite in pena restrittiva della libertà personale, o la loro conversione non importi una pena superiore a mesi 1 di reclusione o 2 di arresto;

e) coloro che siano sottoposti ad una misura di sicurezza detentiva ovvero ad una misura di prevenzione prevista dagli articoli 3 e seguenti della legge 27 dicembre 1956, n. 1423;

f) *identica*;

g) *identica*.

#### Art. 4.

I provvedimenti di volontaria giurisdizione previsti dal precedente articolo sono emessi, nei confronti dei cittadini residenti all'estero, dal capo dell'ufficio consolare di

(Segue: *Testo del Governo*)

Art. 4.

Il passaporto è rilasciato, rinnovato o ritirato dal Ministro degli affari esteri e, per sua delega:

a) in Italia: dai Prefetti, dai Questori e, in casi eccezionali, dagli Ispettori di frontiera per gli italiani all'estero;

b) all'estero: dai Rappresentanti diplomatici e consolari.

Art. 5.

La domanda di passaporto viene presentata:

a) in Italia: nel luogo di propria residenza, domicilio o dimora, alla Questura o all'Ufficio locale distaccato di pubblica sicurezza, ovvero, in mancanza di questi, al Comando locale dei carabinieri o al Comune, o anche, in casi eccezionali, agli Ispettorati di frontiera per gli italiani all'estero;

b) all'estero: alle Rappresentanze diplomatiche e consolari.

Della domanda di passaporto viene rilasciata ricevuta.

L'Autorità competente per il rilascio è quella preposta all'Ufficio o alla Rappresentanza all'estero nella cui circoscrizione risiede il richiedente. In casi particolari l'Autorità di residenza può delegare per il rilascio del passaporto all'interessato l'Autorità competente per domicilio o per dimora.

Chi smarrisce il passaporto deve farne circostanziata denuncia ad una delle Autorità indicate all'articolo precedente; egli ha peraltro diritto ad ottenere un duplicato entro i termini di cui all'articolo 6.

(Segue: *Testo approvato dalle Commissioni riunite*).

prima categoria nella cui giurisdizione territoriale risiedono, ai sensi dell'articolo 35 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 200.

Art. 5.

Il passaporto è rilasciato, rinnovato, ritirato o restituito dal Ministro degli affari esteri e, per sua delega:

a) in Italia: dai Questori e, in casi eccezionali, dagli Ispettori di frontiera per gli italiani all'estero;

b) *identica*.

Art. 6.

Le domande relative ai passaporti vengono presentate:

a) in Italia: nel luogo dove il richiedente ha residenza, domicilio o dimora, alla Questura o all'Ufficio locale distaccato di pubblica sicurezza, ovvero, in mancanza di questi, al Comando locale dei carabinieri o al Comune, o anche, in casi eccezionali, agli Ispettorati di frontiera per gli italiani all'estero;

b) *identica*.

Di ogni domanda viene rilasciata ricevuta.

**Soppresso** (*vedi art. 7*).

**Soppresso** (*vedi art. 13*).

(Segue: *Testo del Governo*)

(V. art. 5, terzo comma).

#### Art. 6.

La domanda di passaporto presentata ad un ufficio ammesso a riceverla ma non competente al rilascio è trasmessa, insieme ad eventuali accertamenti istruttori, all'ufficio competente non oltre cinque giorni dalla presentazione.

L'ufficio competente provvede al rilascio del passaporto entro quindici giorni dal ricevimento della domanda ed il passaporto è consegnato all'interessato tramite l'ufficio cui la domanda è stata presentata. Il passaporto può peraltro essere consegnato direttamente dallo stesso ufficio che ha provveduto al rilascio.

Qualora nel termine di trenta giorni dalla data di presentazione della domanda il passaporto non sia stato consegnato, la domanda, fatta eccezione per i casi in cui siano intervenute comunicazioni relative a richieste istruttorie, si intende respinta.

#### Art. 7.

Il Ministro degli affari esteri può con proprio decreto adottare particolari disposizioni per il rilascio del passaporto, o di documento equipollente, a coloro che sono da considerarsi emigranti ai sensi delle norme sull'emigrazione, nell'interesse generale del lavoro italiano all'estero e per la tutela dei lavoratori.

Il Ministro degli affari esteri, con proprio decreto motivato, può sospendere temporaneamente o limitare il rilascio dei pas-

(Segue: *Testo approvato dalle Commissioni riunite*).

#### Art. 7.

L'Autorità competente sulle domande è quella preposta all'Ufficio o alla Rappresentanza all'estero nella cui circoscrizione risiede il richiedente. In casi particolari l'Autorità di residenza può delegare a provvedere l'Autorità competente per domicilio o per dimora.

#### Art. 8.

*Identico.*

L'ufficio competente, entro quindici giorni dal ricevimento della domanda, corredata dalla prescritta documentazione, rilascia il passaporto, richiede, ove necessario, il completamento dell'istruttoria, o rigetta l'istanza, indicando le cause che ostano al rilascio.

Ove si renda necessario il completamento dell'istruttoria, il termine di cui sopra, previa comunicazione all'interessato, è prorogato di altri quindici giorni.

Il passaporto è consegnato al richiedente tramite l'ufficio cui la domanda è stata presentata o anche direttamente dall'Ufficio competente per il rilascio.

#### Art. 9.

*Identico.*

Il Ministro degli affari esteri, in circostanze eccezionali, con proprio decreto motivato, può sospendere temporaneamente o

(Segue: *Testo del Governo*)

saporti o disporre il ritiro dei passaporti già rilasciati, o limitarne la validità territoriale:

a) per cause inerenti alla sicurezza internazionale dello Stato;

b) per cause inerenti alla sicurezza interna dello Stato, sentito il Ministro dell'interno;

c) quando la vita, la libertà, gli interessi economici o la salute dei cittadini possano correre grave pericolo in determinati paesi.

L'espatrio dei cittadini aventi obblighi militari può in circostanze eccezionali essere temporaneamente sospeso secondo quanto previsto dalle norme sulla leva e il reclutamento delle forze armate.

Il passaporto è altresì ritirato, a cura di una delle Autorità indicate all'articolo 4, quando sopravvengono circostanze che ai sensi della presente legge ne avrebbero legittimato il diniego.

#### Art. 8.

Contro i provvedimenti delle Autorità delegate ai sensi dell'articolo 4 è ammesso ricorso al Ministro degli affari esteri, nel termine di trenta giorni dalla data di notificazione o di ricezione della comunicazione amministrativa o dalla scadenza del termine previsto dall'ultimo comma dell'articolo 6.

Trascorsi trenta giorni dalla data di presentazione del ricorso senza che sia intervenuta la decisione del Ministro degli affari esteri il ricorso si intende respinto. Detto termine è fissato in quarantacinque giorni quando la sede dell'Autorità competente al rilascio del passaporto si trovi in un Paese extraeuropeo.

(Segue: *Testo approvato dalle Commissioni riunite*).

limitare il rilascio dei passaporti o disporre il ritiro dei passaporti già rilasciati, o limitarne la validità territoriale:

a) *identica*;

b) *identica*;

c) *identica*.

*Identico.*

**Soppresso** (*vedi art. 12*).

#### Art. 10.

Contro i provvedimenti delle Autorità delegate ai sensi dell'articolo 5 è ammesso ricorso al Ministro degli affari esteri, nel termine di 30 giorni dalla data di notificazione o di ricezione della comunicazione amministrativa del provvedimento di rigetto previsto dall'articolo 8. Sul ricorso il Ministro degli affari esteri provvede con decreto motivato.

Trascorsi i 30 giorni dalla data di presentazione del ricorso senza che la decisione del Ministro degli affari esteri sia stata comunicata al domicilio eletto nel ricorso, decorre il termine per l'impugnativa in sede giurisdizionale.

Il termine di 30 giorni è prorogato fino a 45 giorni quando la sede dell'Autorità competente al rilascio del passaporto si trovi in un Paese extraeuropeo.

Contro i provvedimenti delle Autorità delegate ai sensi dell'articolo 5, lettera a), per i motivi ostativi enunciati nell'articolo 3 e per i casi di ritiro del passaporto previsti



(Segue: *Testo del Governo*)

Art. 9.

Sui ricorsi contro i provvedimenti definitivi in materia di passaporti ha giurisdizione esclusiva il Consiglio di Stato, che decide pronunciandosi anche in merito.

La decisione del Consiglio di Stato deve essere eseguita dall'Amministrazione entro quindici giorni dalla comunicazione della decisione stessa.

(Vedi articolo 7, ultimo comma).

(Vedi articolo 5, ultimo comma).

(Segue: *Testo approvato dalle Commissioni riunite*).

dall'articolo 12, l'interessato può presentare ricorso, in via alternativa, al Tribunale amministrativo regionale competente per territorio, negli stessi termini di cui ai precedenti commi.

Art. 11.

*Identico.*

Art. 12.

Il passaporto è ritirato, a cura di una delle Autorità indicate all'articolo 5, quando sopravvengono circostanze che ai sensi della presente legge ne avrebbero legittimato il diniego.

Il passaporto è altresì ritirato quando il titolare si trovi all'estero e, ad istanza degli aventi diritto, non sia in grado di offrire la prova dell'adempimento degli obblighi alimentari che derivino da pronuncia dell'Autorità giudiziaria o che riguardino i discendenti di età minore ovvero inabili al lavoro, gli ascendenti e il coniuge non legalmente separato.

Il passaporto può essere infine ritirato quando il titolare del passaporto sia un minore e venga accertato che abitualmente svolge all'estero attività immorali o vi presta lavoro in industrie pericolose o nocive alla salute.

Il passaporto ritirato viene restituito al titolare a sua richiesta non appena vengano meno i motivi del ritiro.

Art. 13.

Chi smarrisce il passaporto deve farne circostanziata denuncia ad una delle Autorità indicate all'articolo 5: egli ha peraltro diritto ad ottenere un duplicato entro i termini di cui all'articolo 8.

(Segue: Testo del Governo)

### PASSAPORTI ORDINARI

#### Art. 10.

Il passaporto ordinario è individuale e possono ottenerlo i cittadini che hanno compiuto il decimo anno di età, salvo le cause ostative contemplate nella presente legge.

I minori degli anni dieci possono tuttavia ottenere il passaporto individuale, con l'assenso di chi esercita la patria potestà o la tutela, alla condizione che venga menzionato sul passaporto il nome della persona che è autorizzata ad accompagnarli.

(Vedi articolo 11, secondo comma).

#### Art. 11.

Il passaporto ordinario:

a) indica nome, cognome, luogo e data di nascita, residenza del titolare;

b) descrive le caratteristiche somatiche del titolare e ne contiene la fotografia, firmata e autenticata.

I minori degli anni quattordici possono essere iscritti nel passaporto di uno dei genitori o del tutore, o di altra persona che li accompagna, su delega della persona esercitante la patria potestà. Se hanno compiuto gli anni dieci, le loro fotografie debbono essere apposte sul passaporto.

(Segue: Testo approvato dalle Commissioni riunite).

### PASSAPORTI ORDINARI

#### Art. 14.

*Identico.*

Tuttavia, con gli assensi o l'autorizzazione di cui all'articolo 3, lettera a):

1) i minori degli anni dieci possono ottenere il passaporto individuale, il cui uso è subordinato alla condizione che viaggino in compagnia di uno dei genitori o di chi ne fa le veci, oppure che venga menzionato sul passaporto, o su una dichiarazione — rilasciata da chi può dare l'assenso o l'autorizzazione, a termini dell'articolo 3, lettera a) — il nome della persona, dell'ente o della compagnia cui i minori medesimi sono affidati.

La sottoscrizione di tale dichiarazione deve essere vistata da una autorità competente al rilascio del passaporto;

2) i minori degli anni sedici possono essere iscritti nel passaporto di uno dei genitori o del tutore, o di altra persona delegata ad accompagnarli. Se hanno compiuto gli anni dieci le loro fotografie devono essere apposte sul passaporto.

#### Art. 15.

*Identico.*

**Soppresso.** (Vedi articolo 14, n. 2).

(Segue: *Testo del Governo*)

Art. 12.

All'atto della presentazione della domanda, l'interessato deve comprovare nei modi di legge la sua identità, il possesso della cittadinanza italiana e lo stato di famiglia. Deve inoltre dichiarare per iscritto se sia o meno sottoposto a procedimento penale.

Alla domanda devono essere uniti i nulla osta e gli assensi previsti dalla presente legge, nonchè due fotografie di cui una autenticata.

Art. 13.

Il passaporto ordinario è valido per cinque anni. Esso può essere dichiarato valido per un periodo più breve a norma delle disposizioni in vigore o su domanda dell'interessato.

Nei casi di rimpatrio consolare il passaporto può essere rilasciato anche per il solo viaggio di rimpatrio.

La validità del passaporto di chi non ha ancora soddisfatto gli obblighi di leva non può superare il periodo di un anno.

Il passaporto ordinario può essere rinnovato, anche prima della scadenza ed entro i sei mesi successivi, per un periodo non superiore a quello massimo previsto dalla legge. All'atto del rinnovo devono essere comprovati il possesso della cittadinanza italiana e lo stato di famiglia, deve essere fatta la dichiarazione di cui al primo comma dell'articolo 12 e devono essere prodotti il nulla osta e gli assensi previsti dalla presente legge.

Decorsi dieci anni dalla data del rilascio, il passaporto non è più rinnovabile.

Art. 14.

Per il rilascio o il rinnovo del passaporto ordinario in Italia o all'estero è dovuta la tassa di lire 1.000 per anno o frazione di anno di validità oltre al rimborso del costo del libretto.

Il costo del libretto è determinato dal Ministero degli affari esteri, sentito il Ministero del tesoro.

(Segue: *Testo approvato dalle Commissioni riunite*).

Art. 16.

*Identico.*

Art. 17.

*Identico.*

*Identico.*

*Identico.*

Il passaporto ordinario può essere rinnovato, anche prima della scadenza ed entro i sei mesi successivi, per un periodo non superiore a quello massimo previsto dalla legge. All'atto del rinnovo devono essere comprovati il possesso della cittadinanza italiana e lo stato di famiglia e devono essere prodotti il nulla osta e gli assensi previsti dalla presente legge.

*Identico.*

Art. 18.

*Identico.*

(Segue: *Testo del Governo*)

Per i minori iscritti sui passaporti dei genitori o di altre persone che li accompagnino non è dovuta alcuna tassa.

All'estero la tassa è riscossa in moneta locale, secondo le norme degli ordinamenti consolari, con facoltà per il Ministero degli affari esteri di stabilire il necessario arrotondamento.

#### Art. 15.

Nessuna tassa è dovuta per il rilascio o il rinnovo del passaporto ordinario, in Italia od all'estero:

a) da coloro che sono da considerare emigranti ai sensi delle norme sull'emigrazione;

b) dagli italiani all'estero che fruiscono di rimpatrio consolare o rientrano per prestare servizio militare;

c) dai ministri del culto e religiosi che siano missionari;

d) dagli indigenti.

Il libretto del passaporto rilasciato ad appartenenti alle predette categorie è gratuito.

Gli atti, documenti e domande occorrenti per il rilascio o rinnovo del passaporto in favore delle persone di cui al presente articolo sono redatti in carta libera, con esenzione da qualsiasi imposta o tassa.

#### PASSAPORTI SPECIALI

##### Art. 16.

A gruppi da cinque a cinquanta persone può essere rilasciato per motivi religiosi, culturali, turistici, sportivi od altri previsti da accordi internazionali, un passaporto collettivo. Tale passaporto, non rinnovabile, è valido per il solo viaggio all'estero al quale il documento si riferisce, ed è di durata non superiore a quattro mesi.

Nel passaporto collettivo, che deve indicare i nominativi dei componenti il grup-

(Segue: *Testo approvato dalle Commissioni riunite*).

#### Art. 19.

*Identico.*

#### PASSAPORTI SPECIALI

##### Art. 20.

A gruppi da cinque a cinquanta persone può essere rilasciato per motivi culturali, religiosi, sportivi, turistici, od altri previsti da accordi internazionali, un passaporto collettivo. Tale passaporto, non rinnovabile, è valido per il solo viaggio all'estero al quale il documento si riferisce, ed è di durata non superiore a quattro mesi.

Nel passaporto collettivo, che deve indicare i nominativi dei componenti il gruppo,

## LEGISLATURA IV - 1963-67 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(Segue: *Testo del Governo*)

po, possono essere iscritti anche i minori, previa osservanza del disposto di cui all'articolo 3 lettera a) della presente legge.

Non possono esservi iscritti coloro che, secondo le disposizioni della presente legge, non potrebbero ottenere il passaporto ordinario.

Il gruppo deve avere un capogruppo munito di passaporto ordinario.

Gli altri componenti del gruppo esclusi quelli di età inferiore agli anni quattordici devono essere muniti di documento di identificazione valido a norma di legge.

La domanda del passaporto collettivo è presentata dal capogruppo.

Per ogni componente il gruppo — esclusi il capogruppo ed i minori degli anni dieci — è dovuta una tassa di lire trecento.

## Art. 17.

Possono essere rilasciati e rinnovati passaporti speciali, lasciapassare ed altri consimili documenti, equipollenti al passaporto, in favore di stranieri e di apolidi, quando ciò sia previsto da accordi internazionali.

## Art. 18.

A chi risieda o dimori nella fascia di frontiera possono essere rilasciate o rinnovate carte di frontiera, tessere di turismo alpino e consimili documenti equipollenti al passaporto, quando ciò sia previsto da accordi internazionali.

PASSAPORTI DIPLOMATICI  
E DI SERVIZIO

## Art. 19.

Il Ministro degli affari esteri può stabilire che siano rilasciati passaporti diplomatici o di servizio secondo un regolamento da emanare entro sei mesi dalla pubblicazione della presente legge.

(Segue: *Testo approvato dalle Commissioni riunite*).

possono essere iscritti anche i minori, con gli assenti o l'autorizzazione di cui all'articolo 3, lettera a).

*Identico.**Identico.**Identico.**Identico.**Identico.*

## Art. 21.

*Identico.*

## Art. 22.

*Identico.*PASSAPORTI DIPLOMATICI  
E DI SERVIZIO

## Art. 23.

*Identico.*

(Segue: *Testo del Governo*)

## DISPOSIZIONI PENALI

## Art. 20.

Chiunque esce dal territorio dello Stato senza essersi munito di passaporto o di altro documento equipollente ai sensi delle disposizioni in vigore, ovvero con passaporto la cui validità sia stata sospesa ai sensi della presente legge, è punito, se il fatto non costituisce più grave reato, con l'ammenda da lire diecimila a lire centomila.

La pena è dell'arresto fino a sei mesi e dell'ammenda da lire ventimila a lire duecentomila se il passaporto era stato negato o ritirato.

La pena è dell'arresto da un mese a un anno e della ammenda da lire ventimila a lire duecentomila se il colpevole, al momento del suo espatrio, si trovava nelle condizioni previste dall'articolo 3, lettere *d*) ed *e*), ovvero se egli non aveva ancora adempiuto agli obblighi di leva.

Chiunque, munito di passaporto o altro documento equipollente ne fa uso per destinazioni per le quali il passaporto non è valido è punito con l'ammenda da lire diecimila a lire centomila. Tale ammenda è ridotta a un quarto quando l'uso per destinazioni non consentite è determinato da motivi di emigrazione.

## Art. 21.

Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, richiedendo un passaporto individuale o collettivo, rende affermazioni non veritiere, è punito con l'ammenda da lire diecimila a lire centomila.

## DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

## Art. 22.

I passaporti rilasciati prima dell'entrata in vigore della presente legge restano validi sino alla loro scadenza.

(Segue: *Testo approvato dalle Commissioni riunite*).

## DISPOSIZIONI PENALI

## Art. 24.

*Identico.*

La pena è dell'arresto fino a sei mesi o dell'ammenda da lire venticinquemila a lire trecentomila se il passaporto era stato negato o ritirato.

La pena è dell'arresto da un mese a un anno e dell'ammenda da lire cinquantamila a lire cinquecentomila se il colpevole, al momento del suo espatrio, si trovava nelle condizioni previste dall'articolo 3, lettere *c*), *d*), *e*), ovvero se egli non aveva ancora adempiuto agli obblighi di leva.

**Soppresso.**

## Art. 25.

*Identico.*

## DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

## Art. 26.

*Identico.*

(Segue: *Testo del Governo*).

**Art. 23.**

Nulla è innovato alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1965, n. 1656, concernente la circolazione e il soggiorno dei cittadini degli Stati membri della Comunità economica europea.

(Segue: *Testo approvato dalle Commissioni riunite*).

**Art. 27.**

*Identico.*

**Art. 28.**

Fino a quando non verranno istituiti i Tribunali amministrativi regionali di cui all'articolo 125 della Costituzione, la competenza a decidere sui ricorsi previsti dal quarto comma dell'articolo 10 è attribuita al Tribunale del capoluogo di provincia dove ha sede l'autorità che ha denegato il rilascio del passaporto.

Il Tribunale decide in camera di consiglio, sentito, ove richiesto, l'interessato e senza necessità di ministero di procuratore o di avvocato.

La decisione del Tribunale è inappellabile.

Contro i provvedimenti delle Autorità delegate ai sensi dell'articolo 5, lettera *b*), il ricorso, in via alternativa, di cui al quarto comma dell'articolo 10 è deferito, con le stesse modalità, alla competenza del Tribunale del capoluogo della provincia dell'ultima residenza dell'interessato nel territorio della Repubblica.

Il Tribunale adito decide entro il termine di 30 giorni dalla presentazione del ricorso.