# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1161

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**LUZZATTO, CACCIATORE, PIGNI, ANGELINO PAOLO, FRANCO PASQUALE**

***Presentata il 18 marzo 1964***

## Attuazione dell'articolo 10, comma terzo, della Costituzione

ONOREVOLI COLLEGHI ! — L'articolo 10 della Costituzione, al comma terzo, dispone: « 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 ».

Sino a questo momento non è stata emanata la legge che stabilisca le condizioni secondo le quali sia realizzato il diritto costituzionalmente sancito. Essendo considerate in vigore, anche per questa parte, le norme del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1931, sino a questo momento non può considerarsi attuato, o quanto meno pienamente garantito, questo diritto costituzionale. Riteniamo sia dovere del Parlamento emanare al più presto possibile le norme di attuazione che assicurino efficacia di diritto perfetto al disposto costituzionale.

La nostra Costituzione non è la sola che riconosca il diritto di asilo per motivo politico. La Costituzione francese del 1946 nel preambolo reca: « Chi sia perseguitato per la sua attività in favore della libertà ha diritto di asilo nel territorio della Repubblica ». Nello stesso anno, la Costituzione jugoslava del 1946 disponeva: « I cittadini stranieri perseguitati per la loro lotta per i principî della democrazia, per la liberazione nazionale, per la libertà del lavoro scientifico ed artistico, godono di diritto di asilo nella Repubblica Popolare Jugoslava ». Già la Costituzione dell'Unione Sovietica del 1936 aveva stabilito: « L'U.R.S.S. riconosce il diritto di asilo ai cittadini stranieri perseguitati per la difesa del progresso del popolo lavoratore, per la libertà scientifica o per la lotta della liberazione nazionale ». La Costituzione Cecoslovacca del 1960 dispone: « La Repubblica Socialista Cecoslovacca accorda il diritto di asilo ai cittadini dei paesi stranieri perseguitati per aver difeso gli interessi del popolo lavoratore, per aver partecipato alla lotta di liberazione nazionale, per l'attività scientifica ed artistica, oppure per l'attività in difesa della pace ». La Costituzione della Repubblica Federale Tedesca dispone altresì che « I perseguitati politici godono del diritto di asilo ». Analoghe disposizioni sono contenute nelle costituzioni di altri paesi, quali quelle del Venezuela, della Tunisia, della Somalia; o sono osservate per lunga consuetudine e per prassi. Se è nota la tradizione francese in questo campo, altrettanto riconosciuta ed onorata è la tradizione di ospitalità osservata dalla Confederazione Elvetica.

L'esigenza di assicurare asilo agli esuli politici è stata raccolta da numerosi accordi e convenzioni internazionali. Tra le convenzioni delle quali l'Italia è firmataria interessa per questo punto in particolare la convenzione di Ginevra del 1951, resa esecutiva in Italia con la legge 24 luglio 1954, n. 277, che

ha tuttavia riferimenti ed applicazioni circoscritti. Anche la presenza in Italia di un Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati politici ed il lavoro delle Commissioni paritetiche non hanno efficacia al di là dei casi espressamente previsti e dei limiti di tempo indicati, e non bastano perciò a dare pieno e permanente vigore alla nostra norma costituzionale, per quanto il contenuto della convenzione, che nella nostra proposta di legge espressamente richiamiamo per quanto concerne il trattamento dei rifugiati ed il loro inserimento nella vita civile e nelle possibilità di lavoro, valga come ulteriore indicazione della consapevolezza del problema, e della necessità perciò di darne sistemazione legislativa generale, stabile e compiuta.

La garanzia del diritto di asilo d'altronde corrisponde a principî cui il nostro Paese ha aderito, e ad impegni internazionali che ha assunto: trova riscontro infatti nella dichiarazione universale dei diritti umani approvata dall'assemblea generale dell'O.N.U. il 10 dicembre 1948, nonché nella convenzione di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sottoscritta dai governi facenti parte del Consiglio di Europa il 4 novembre 1950 a Roma, e resa esecutiva in Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848. La proposta di legge che segue si propone semplicemente di dare attuazione al terzo comma dell'articolo 10 della Costituzione, cui fanno riscontro le norme internazionali accennate.

La norma costituzionale non contiene altro riferimento se non allo straniero, senza distinguere il suo stato di cittadinanza, né se si trovi in possesso di cittadinanza straniera, ovvero nella condizione di apolide. Ci è parso che a tal principio ci si debba attenere nella legge di attuazione, tanto più tenendo presente l'articolo 22 della nostra Costituzione, secondo il quale nessuno può essere privato per motivi politici della capacità giuridica e della cittadinanza. La legge pertanto ci sembra debba offrire la garanzia dell'asilo politico, e stabilire le condizioni e le procedure per il suo riconoscimento, nei riguardi di ciascuna persona che rientri nella qualifica di « straniero », per non essere in possesso della cittadinanza italiana, quale che sia il suo proprio stato di cittadinanza attuale, sempre che estraneo alla cittadinanza italiana.

La norma costituzionale cui deve darsi attuazione, assicura il diritto di asilo agli stranieri ai quali nel loro paese sia impedito l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana. Sembra esatto precisare che per paese dello straniero s'intenda sia il suo paese di origine, sia quello di sua abituale residenza, quello cioè nel quale egli stabilmente si trovi e nel quale avvenga che siano menomate le sue libertà democratiche. Quanto a queste ultime si tratta di quelle medesime libertà democratiche che sono in Italia riconosciute al cittadino italiano. Il diritto di asilo infatti discende dal confronto tra la condizione che dalla nostra Costituzione è fatta nel nostro paese ai cittadini italiani, e quella che in altri paesi ai cittadini del luogo è fatta dalle rispettive costituzioni; e si tratta di confronto tra condizioni effettive, come la stessa norma costituzionale precisa, potendosi verificare una discordanza tra le dichiarazioni di principî di libertà contenute nelle costituzioni o nelle leggi di altri paesi, e la loro applicazione in concreto che ne sia fatta nei paesi medesimi. Il diritto di asilo nel nostro paese è riconosciuto in quanto lo straniero abbia dovuto allontanarsi o debba allontanarsi dal paese nel quale si trovi, perché ivi gli siano negate o comunque impedite o minacciate le libertà politiche e civili che per noi sono fondamentali. È parso necessario regolare la concessione del diritto di asilo non soltanto nei riguardi di chi sia pervenuto o pervenga nel nostro paese, perché costretto già a fuggire a causa di una persecuzione politica già perpetrata a danno dei suoi diritti di libertà, ma anche nei riguardi di chi stia per lasciare il suo paese, o, lasciato quello, in altro abbia sostato e da esso attenda di poter trovare rifugio in Italia: perciò si è previsto che il diritto di asilo possa essere richiesto anche attraverso procuratore speciale o per il tramite delle rappresentanze consolari italiane.

Il riferimento alle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana riporta le condizioni nelle quali il diritto di asilo deve essere riconosciuto allo straniero, ad una valutazione d'insieme del sistema del nostro diritto pubblico attuale, e a ciascuna norma contenuta nella Costituzione e nelle leggi che ad essa corrispondono, come elemento che sancisce i singoli aspetti delle libertà democratiche riconosciute dal nostro ordinamento giuridico considerato nel suo complesso inscindibile e nei suoi principî.

L'accertamento che sussistano in ogni caso concreto tali condizioni generali sembra debba essere affidato alla valutazione della magistratura, come garanzia idonea a sottrarre la sorte del rifugiato politico ad ogni influenza di parte, su una base di diritto che il proce-

dimento giurisdizionale meglio assicura che non una valutazione in sede amministrativa. Non potrebbero pertanto essere affidate, sul piano del diritto di asilo costituzionalmente sancito, all'autorità di pubblica sicurezza, le facoltà discrezionali che il testo unico di pubblica sicurezza del 1931 loro affida nei riguardi della autorizzazione di soggiorno o della sua interdizione allo straniero. Pur in attesa delle generale revisione di quel testo unico più volte auspicata, in questa proposta di legge si prevede pertanto la abrogazione delle sue norme concernenti gli stranieri, che sono in contrasto con il diritto di asilo che lo straniero possa acquisire.

Si propone di affidare alla sensibilità del magistrato la valutazione degli elementi di prova che lo straniero abbia offerto a sostegno della sua domanda di asilo: si dovrà infatti tener conto delle difficoltà che potranno insorgere per uno straniero, lontano dalla sua terra, dai suoi, dalla sua attività, e già per questo ostacolato nella ricerca degli elementi di prova, resi talvolta assai difficilmente disponibili nelle particolari circostanze nelle quali lo straniero possa essere stato costretto ad allontanarsi dal suo paese. La valutazione delle prove dovrà essere perciò assai ampia, e certo non restrittivamente intesa; e allo scopo di lasciare i margini più ampi al potere della magistratura nella valutazione di indizi o comunque di elementi validi al giudizio, si è ritenuto necessario svincolare tale procedura da ogni formalità.

I termini fissati per le varie scadenze processuali corrispondono alla necessità più volte affermata che la giustizia, per essere valida ed efficiente, sia anche rapida, ed in particolare alla opportunità in questo caso che sia evitato allo straniero di attendere troppo a lungo l'esito di una domanda dalla quale dipende il suo futuro, rimanendo frattando anche limitato nell'esercizio dei suoi diritti, quale, inevitabilmente, quello di libera circolazione.

È parso giusto che l'istituto posto in essere con questa legge si configuri similmente agli istituti di volontaria giurisdizione. In attesa della decisione, a tutela dello straniero che si sia affidato al nostro ordinamento inoltrando domanda di asilo, si prevede che non possa essere privato dalla libertà personale se non nei casi in cui potrebbe esserlo anche il cittadino italiano; e sia fornito di documento idoneo al proprio riconoscimento e a certificare il suo *status*. Si è previsto altresì uno speciale registro anagrafico, dal quale possa essere estratto documento valido ad attestare la speciale situazione giuridica della quale fruisce lo straniero al quale sia stato riconosciuto il diritto di asilo.

È necessario prevedere i casi nei quali si debba far luogo alla revoca del diritto di asilo che sia stato riconosciuto: si specificano tassativamente le ipotesi nelle quali vi si debba far luogo, e si stabilisce che la revoca sia pronunciata dalla stessa autorità giudiziaria e con la stessa procedura previste per il riconoscimento del diritto di asilo, rimettendone l'iniziativa all'autorità cui naturalmente compete, sia per la propria specifica funzione, sia in rapporto alla struttura del procedimento adottato, e cioè al Pubblico Ministero.

Nel rispetto che l'istituto della famiglia deve comunque ricevere, si propone il criterio, già indicato in sede internazionale nei riguardi dei rifugiati politici, secondo il quale il diritto di asilo una volta riconosciuto allo straniero, deve estendersi alla moglie non separata ed ai figli minori. Se altri componenti della famiglia vengano a trovarsi nelle condizioni di dover ricorrere all'asilo politico, in conseguenza della situazione nella quale si sia venuto a trovare nel suo paese un loro familiare, potranno beneficiare a loro volta del loro proprio diritto di asilo così posto in essere, mediante propria richiesta ed autonomo procedimento, nel quale le condizioni di fatto saranno fatte valere.

Confidiamo che gli onorevoli colleghi vorranno favorevolmente esaminare le norme che seguono, delle quali ci onoriamo far loro proposta per offrire il materiale necessario all'attuazione di un principio accolto dalla nostra Costituzione, ed oramai generalmente riconosciuto sul piano internazionale. Se, come ci auguriamo, sulla base di questa proposta, il Parlamento perverrà all'approvazione di una legge regolatrice del diritto di asilo nel nostro paese, non solo avremo dato anche per questa parte attuazione alla Costituzione Repubblicana, ma avremo anche offerto un esempio concreto di applicazione e di garanzia legislativa dal quale potrà trarre indicazione l'attuazione delle convenzioni internazionali e dei principî universali in materia in ogni altro paese.

# PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

La Repubblica italiana a norma dell'articolo 10 della Costituzione e secondo le disposizioni degli articoli seguenti, garantisce l'asilo agli stranieri ai quali nel paese di origine o di abituale residenza, sia impedito l'effettivo esercizio delle libertà democratiche riconosciute al cittadino italiano.

ART. 2.

Lo straniero che soggiorni in territorio italiano e che intenda ottenere la concessione dell'asilo politico può avanzare domanda alla Corte di appello nel cui distretto si trovi.

ART. 3.

Lo straniero che giunga in territorio italiano sprovvisto della regolare documentazione ed intenda ottenere la concessione dell'asilo politico può richiedere, notificando la sua presenza in Italia alla locale autorità di pubblica sicurezza, che la sua domanda di asilo sia immediatamente inoltrata alla Corte di appello, nel cui distretto si trovi.

ART. 4.

Lo straniero che si trovi all'estero può presentare la domanda di cui all'articolo 5 alla Corte d'appello, nel cui distretto dichiari di voler fissare la residenza, per mezzo di un procuratore speciale o inoltrandola tramite un ufficio consolare italiano.

ART. 5.

La domanda sottoscritta dall'interessato o dal procuratore speciale di cui all'articolo 4, non è sottoposta ad alcuna formalità e deve contenere:

1) le generalità complete del richiedente ed ogni altro dato utile alla sua individuazione;

2) il luogo di abituale dimora, se diverso da quello di origine;

3) il luogo ove si intende fissare in Italia la residenza in caso di accoglimento della domanda;

4) La motivazione della domanda;

5) ogni riferimento atto alla ricerca di notizie ed all'accertamento della verità.

ART. 6.

Allo straniero di cui al precedente articolo 3, in attesa dell'esito della sua domanda, sarà rilasciato, a cura della locale autorità di pubblica sicurezza, un documento munito di fotografia, da cui risultino le generalità complete ed il luogo di residenza. Le norme del presente articolo sono applicabili anche agli stranieri di cui all'articolo 2 nel caso che questi ne facciano richiesta.

ART. 7.

Lo straniero di cui all'articolo 3 potrà risiedere, in attesa della concessione del diritto di asilo, nel comune nel quale ha inoltrato la domanda o in quello della residenza prescelta.

Egli se ne potrà allontanare solo per gravi motivi e dopo averne dato avviso alla locale autorità di pubblica sicurezza.

ART. 8.

Lo straniero che richieda o che abbia richiesto l'asilo politico non potrà essere privato della libertà personale, se non nei casi espressamente previsti dalla legge per il cittadino italiano.

ART. 9.

La domanda di asilo viene, senza formalità, inoltrata al Presidente della Corte di appello cui è diretta.

Il Presidente nomina un consigliere relatore per l'istruttoria ed informa il Pubblico Ministero ed il richiedente.

ART. 10.

Il Consigliere istruttore, con i più ampi poteri e senza formalità, interroga il richiedente, ascolta i testimoni indicati, raccoglie ogni informazione e documentazione e gli opportuni elementi di prova. È ammessa la nomina di un difensore.

ART. 11.

Entro due mesi dalla nomina del relatore, questi deposita il fascicolo in cancelleria a disposizione del richiedente, del suo difensore e del Pubblico Ministero. Trascorsi 15 giorni, il Presidente fissa la data di discussione.

ART. 12.

La Corte, in Camera di consiglio, sentito il pubblico ministero, il richiedente ed il suo difensore, ed omessa ogni altra formalità di

procedura, verifica se esistono le condizioni previste dalla Costituzione e dalla presente legge, e pronuncia decreto motivato con il quale si fa luogo o non si fa luogo alla concessione dell'asilo politico.

ART. 13.

Il decreto deve essere depositato in cancelleria entro 10 giorni dalla pronunzia ed il cancelliere ne da avviso alle parti.

ART. 14.

Contro il decreto che respinge la domanda di asilo il richiedente ha facoltà di ricorso alla Corte di cassazione per violazione di legge. La dichiarazione di impugnazione ed i relativi motivi debbono essere depositati a pena di decadenza entro 20 giorni dalla notifica dell'avviso di deposito del decreto ed il cancelliere della Corte di appello trasmette senza indugio tutti gli atti alla cancelleria della Corte di cassazione.

ART. 15.

La Corte di cassazione decide in Camera di consiglio con sentenza e nel caso in cui lo ritenga, può rimettere gli atti ad una diversa Corte di appello perché proceda ad una nuova istruzione nei limiti che essa stessa fissa.

ART. 16.

Il provvedimento definitivo di accoglimento della domanda con il riconoscimento del diritto di godimento dell'asilo politico viene iscritto in apposito registro presso la cancelleria della Corte di appello alla quale fu presentata la domanda, ed a cura del cancelliere viene notificato all'ufficiale di stato civile del luogo in cui il richiedente ha fissato la propria residenza, perché venga registrato in uno speciale elenco anagrafico, dal quale l'interessato potrà estrarne copia. Il cancelliere della Corte di appello notifica altresì la decisione definitiva ai Ministeri degli esteri, degli interni, e di grazia e giustizia.

ART. 17.

Lo straniero che abbia ottenuto a suo favore il decreto di asilo, può richiedere alla Corte di appello che esso sia esteso alla moglie non separata ed ai figli minori.

ART. 18.

Lo straniero a cui sia riconosciuto il diritto di asilo gode ad ogni effetto delle norme di legge italiana che regolano il trattamento degli stranieri e, nel caso sia più favorevole, del medesimo trattamento che è previsto dalla legge 24 luglio 1954, n. 722, per i rifugiati politici.

ART. 19.

Le norme della legge di pubblica sicurezza e del relativo regolamento, che si riferiscono agli stranieri, non sono applicabili nei casi contemplati dalla presente legge.

Quando ne ricorrono gli estremi esse sono applicabili allo straniero che, a seguito della sentenza di revoca, non può più godere del diritto di asilo politico.

ART. 20.

Allo straniero al quale sia riconosciuto il diritto di asilo sarà rilasciato un documento fornito di fotografia, con indicazioni e riferimenti utili al riconoscimento.

Il documento è valido per attestare lo stato di rifugiato politico.

ART. 21.

Il decreto di concessione dell'asilo politico può essere revocato, ad istanza del Pubblico Ministero, presso la Corte di appello che lo concesse, nei seguenti casi:

1) quando lo straniero sia condannato, per delitto non colposo, alla pena di reclusione per un periodo non inferiore ad anni 10;

2) quando lo straniero sia dichiarato delinquente abituale, professionale o per tendenza;

3) quando si tratta di recidivo che riporti condanne per delitto non colposo, sia pure con una unica sentenza, a pena superiore ad anni 3;

4) quando siano venuti a mancare i motivi che furono posti a base del decreto di asilo.

ART. 22.

Si applica nel caso di cui all'articolo precedente la stessa procedura di cui agli articoli 7 e seguenti.