

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **PECCHIOLI, SPETIČ, SERRI,
TEDESCO TATÒ, LAMA e CALLARI GALLI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 DICEMBRE 1989 (*)

Disciplina dell'ingresso e del soggiorno dei cittadini stranieri nel territorio italiano. Norme a tutela degli immigrati e dei rifugiati politici in Italia

ONOREVOLI SENATORI. – I molteplici problemi conseguenti alle crescenti immigrazioni di lavoratori stranieri e di esuli politici dal «Sud del mondo» evidenziano l'urgente necessità di iniziative legislative volte a tutelare i diritti degli stranieri extracomunitari, garantendo loro condizioni di parità sostanziale rispetto ai cittadini italiani e favorendo la loro integrazione civile e sociale nella salvaguardia delle rispettive identità etniche, culturali e linguistiche.

La predisposizione di tali garanzie potrà avere inoltre una ricaduta positiva al fine di prevenire possibili tensioni sociali e fenomeni di intolleranza e di razzismo.

La proposta in esame nasce dalla considerazione che il fenomeno ha origine in

drammatici squilibri e conflitti a livello planetario e non è risolvibile con misure restrittive di tipo burocratico-poliziesco senza intaccare i caratteri fondanti della nostra stessa democrazia. La costituzione di una società pluri-etnica, multirazziale e aperta agli esuli che hanno dovuto abbandonare il proprio Paese per motivi economici o politici deve viceversa porsi come un obiettivo qualificante della politica di uno Stato moderno, nell'ambito della più vasta sfida democratica per una politica di cooperazione internazionale. L'affermazione dei diritti di cittadinanza per coloro che vivono nel nostro Paese è elemento utile a favorire l'affermazione di uguali diritti per gli immigrati in ogni Paese del mondo.

(*) *Testo non rivisto dai presentatori*

La legislazione italiana risulta del tutto carente e lacunosa a fronte della crescente rilevanza e drammaticità del fenomeno: l'accesso ed il soggiorno, di fatto, vengono disciplinati solo dagli articoli da 142 a 152 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1931 e dalle corrispondenti norme del relativo regolamento di esecuzione (articoli da 261 a 271). Ne consegue un'eccessiva discrezionalità nell'accertamento delle condizioni cui vengono subordinati l'ingresso e la permanenza dei cittadini stranieri nel nostro Paese e tale discrezionalità origina ingiustizie ed incoerenze ed è in buona parte responsabile del fenomeno dell'irregolarità. Manca una normativa organica di tutela degli immigrati, dei profughi e degli esuli nel nostro Paese. La legge 30 dicembre 1986, n. 943, che pure ha costituito il primo tentativo di disciplina specifica del fenomeno dei lavoratori stranieri, risulta ancora in gran parte disapplicata; in particolare, fino ad oggi, solo circa centomila cittadini stranieri hanno regolarizzato la loro posizione, mentre si calcola che sia rimasto non meno di un milione di cittadini stranieri «irregolari» e quindi privi di qualsiasi diritto e sottoposti a ricatti, ad umiliazioni e ad un brutale sfruttamento economico.

Il presente disegno di legge è diretto ad introdurre una disciplina organica delle condizioni e delle procedure per l'accesso e la permanenza dei lavoratori stranieri extracomunitari e dei rifugiati politici nel nostro Paese, prevedendo i necessari strumenti di tutela dei loro diritti ed abrogando le preesistenti norme incompatibili (capo I del titolo I per gli immigrati; capo I del titolo II per i rifugiati).

Viene inoltre definita una «carta dei diritti» dei cittadini stranieri in Italia, prevedendo altresì le necessarie misure di sostegno economico dirette a permettere l'effettivo esercizio di tali diritti (capo III del titolo I per gli immigrati e capo II del titolo II per i rifugiati). Tale disciplina viene integrata dalla istituzione di appositi organismi di informazione, di assistenza e di tutela (capo II del titolo I), prevedendo inoltre il coordinamento a livello nazionale delle iniziative in argomento.

Il capo I del titolo I mira ad introdurre nel nostro ordinamento una disciplina certa dell'accesso, del soggiorno e della permanenza dei cittadini stranieri in Italia, per motivi diversi da quelli di turismo o di studio, individuando i loro diritti ed i loro doveri e prevedendo altresì la necessaria tutela giurisdizionale.

L'articolo 2 prevede in particolare che chiunque possa fare ingresso nel territorio italiano, dandone preventiva comunicazione alle autorità diplomatiche o consolari situate nel proprio Paese, le quali provvederanno a fornire tutte le informazioni utili circa la situazione economica, sociale e occupazionale italiana.

Il Ministro degli affari esteri potrà negare l'ingresso esclusivamente per gravi motivi di sicurezza pubblica inerenti alla persona del richiedente, il quale potrà sempre opporre ricorso al tribunale amministrativo regionale, anche attraverso le stesse autorità consolari e diplomatiche italiane. È previsto inoltre che, qualora ricorrano gravi motivi di sicurezza pubblica, lo straniero possa essere respinto alla frontiera.

L'autorità giudiziaria deve però convalidare il provvedimento entro quarantotto ore ed il cittadino straniero può chiedere di restare nel frattempo in Italia, sottoponendosi alle necessarie misure cautelari (articolo 6, comma 7).

Entro tre giorni dall'ingresso il cittadino straniero dovrà richiedere presso una prefettura un permesso di soggiorno provvisorio. Successivamente potrà ottenere un permesso permanente, purchè abbia fissato la sua residenza e possa dimostrare di godere di un reddito minimo pari all'importo della pensione sociale (articolo 3); potrà altresì farsi raggiungere dai propri congiunti (articolo 4). È inoltre prevista la possibilità di rilasciare documenti di viaggio al cittadino straniero e ai suoi familiari (articolo 3, comma 6).

L'articolo 5 pone la necessaria disciplina transitoria al fine di permettere la regolarizzazione della posizione dei molti stranieri «irregolari» già presenti in Italia, evitando il ricorso all'ennesimo provvedimento tampone e fissando un termine di sei mesi

entro il quale sarà possibile intraprendere la stessa procedura prevista per chi entra nel nostro territorio; si prevede altresì una procedura per l'ottenimento di documenti di identità sostitutivi ai fini della regolarizzazione e della fissazione della residenza, nel caso in cui il cittadino straniero «irregolare» ne sia sprovvisto.

L'articolo 6 prevede una sanzione amministrativa e l'eventuale espulsione nel caso di permanenza nel territorio dello Stato in violazione della nuova disciplina. L'espulsione potrà essere inoltre disposta dalla competente autorità amministrativa in caso di ripetuta o grave violazione delle nuove norme o per gravi e comprovati motivi di sicurezza pubblica. In ogni caso l'espulsione deve essere specificamente motivata in relazione a fatti commessi in Italia dall'interessato e non può conseguire a stati fisici o psichici o all'esercizio dei diritti sindacali, politici e di manifestazione del pensiero sanciti dalla Costituzione, nè al semplice fatto di una condanna penale, se non sia stata espressamente prevista al momento della condanna stessa.

Prima di pronunciare l'espulsione, lo straniero deve inoltre essere previamente ammonito a regolarizzare, se possibile, la propria posizione. L'espulsione non può mai avvenire, infine, verso un Paese in cui la persona potrebbe essere perseguitata per motivi politici.

Tutti i provvedimenti che irrogano sanzioni o che comunque dispongono l'espulsione, il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno devono essere portati a conoscenza dello straniero nella propria lingua madre con l'indicazione del termine concesso per lasciare il territorio, termine che non può essere inferiore di regola a quindici giorni. Tali provvedimenti possono sempre essere impugnati dinanzi al pretore competente per territorio. In tal caso si applicano le norme in materia di patrocinio dei non abbienti e l'impugnazione sospende l'efficacia del provvedimento, fatta salva la facoltà del magistrato di adottare le necessarie misure di sicurezza.

Il capo II del titolo I appronta una specifica tutela dei cittadini stranieri in Italia.

L'articolo 7 introduce il reato di «ingiuria per motivi razziali» e l'articolo 8 prevede altresì che l'aver commesso il fatto a causa della razza, dell'etnia o della religione costituisce un'aggravante penale ai sensi dell'articolo 61 del codice penale.

L'articolo 9 prevede infine particolari sanzioni per chi commetta atti discriminatori per le medesime ragioni nell'esercizio di pubbliche funzioni o di pubblici servizi, mentre nel caso di privati esercenti di pubblici servizi è prevista la sospensione o la revoca dell'autorizzazione o della concessione.

Gli articoli 10, 11 e 12 delineano il quadro istituzionale diretto a garantire l'effettivo esercizio dei fondamentali diritti degli immigrati e dei rifugiati stranieri nel nostro Paese.

L'articolo 10 individua i compiti dello Stato e delle regioni; le iniziative in materia saranno coordinate da un apposito dipartimento istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il quale si avvarrà di un comitato composto da rappresentanti delle amministrazioni interessate, dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, delle organizzazioni maggiormente rappresentative dei cittadini stranieri e delle organizzazioni sindacali italiane.

Gli interventi verranno gestiti da agenzie istituite con legge regionale; queste potranno avvalersi di collaborazioni a tempo parziale o a tempo determinato, mentre un'aliquota funzionale del personale e degli incarichi dovrà essere riservata ai diretti interessati o comunque a persone con le necessarie competenze linguistiche.

L'articolo 11 prevede inoltre l'istituzione, nei comuni maggiormente interessati dal fenomeno, di appositi «uffici di accoglienza, di informazione e di difesa» con il compito di fornire agli esuli e agli immigrati, in stretta collaborazione con le autorità locali e le associazioni di volontariato, assistenza ed informazioni ai fini dell'esercizio dei propri diritti fondamentali ed ai fini della loro accoglienza ed integrazione nella comunità locale.

Ancora con legge regionale verranno infine istituite, presso ogni regione e presso le

aree metropolitane di maggiore insediamento, consulte con compito di impulso, di proposta e di consulenza, che riferiranno periodicamente al consiglio regionale o comunale ed al dipartimento istituito presso la Presidenza del Consiglio (articolo 12).

Il capo III del titolo I mira infine a definire una «carta dei diritti» dei cittadini stranieri in Italia perseguendo l'obiettivo di una sostanziale parificazione della posizione giuridica di chiunque risieda regolarmente nel nostro Paese.

L'articolo 13 sancisce il diritto di poter fissare la propria residenza ed avere una sistemazione abitativa dignitosa, attribuendo alle regioni il compito di predisporre idonee strutture per la prima accoglienza e l'alloggio temporaneo.

L'articolo 14 assicura in ogni caso l'assistenza sanitaria e previdenziale anche in assenza di accordi bilaterali con i Paesi di origine. L'articolo 15 prevede la parità di trattamento rispetto ai cittadini italiani in materia di lavoro dipendente.

L'articolo 16, colmando una grave lacuna della legge n. 943 del 1986, disciplina la possibilità di lavoro autonomo, consentendo di ottenere la necessaria licenza commerciale e di costituire cooperative. Al fine di sanare e al tempo stesso di disciplinare il fenomeno dell'ambulantato abusivo, si prevede che gli immigrati possano temporaneamente esercitare il commercio ambulante se muniti di uno speciale patentino rilasciato dalle prefetture. Viene infine favorita la vendita al dettaglio dei prodotti di artigianato del Paese di origine, in considerazione dello scarso rilievo nell'ambito della distribuzione commerciale nazionale e delle positive implicazioni, anche culturali, del fenomeno.

L'articolo 17 ammette i cittadini stranieri all'esercizio delle libere professioni se in possesso dei titoli di studio e delle abilitazioni necessarie; conseguentemente l'articolo 18 prevede che il Governo disciplini in via regolamentare il riconoscimento dei titoli di studio e professionali e delle qualifiche di mestiere acquisiti nei Paesi di origine, istituendo gli eventuali corsi di adeguamento e di integrazione.

L'articolo 19 sancisce il diritto dei cittadini stranieri a costituire proprie associazioni, cui lo Stato può riconoscere rappresentatività giuridica degli interessi collettivi delle comunità interessate, anche ai fini dell'ottenimento di contributi pubblici e di facilitazioni fiscali. Gli articoli 20 e 21 prevedono interventi diretti a facilitare l'allestimento di sedi per attività sociali e culturali, biblioteche e videoteche, nonché di sedi di culto religioso.

L'articolo 22 prevede la necessaria attività pubblicistica, didattica ed audiovisiva diretta ad informare i cittadini stranieri sui loro diritti fondamentali ed a favorire la loro integrazione nel rispetto della propria cultura, anche attraverso una convenzione da stipularsi con la RAI.

Gli articoli 23 e 24 sanciscono il diritto all'istruzione per i figli dei cittadini stranieri, assicurando l'accesso ai servizi ed alle provvidenze garantite ai cittadini italiani, prevedendo l'approntamento di speciali attività didattiche integrative, facoltative ed aperte anche agli studenti italiani.

L'articolo 25 attribuisce infine alle regioni il compito di organizzare corsi di istruzione e di qualificazione professionale e per l'apprendimento della lingua italiana, sancendo altresì il diritto alle «150 ore» per gli studenti-lavoratori.

Il titolo II del presente disegno di legge mira ad introdurre una disciplina organica dell'accoglienza degli esuli politici nel nostro Paese.

Il problema del diritto di asilo agli stranieri perseguitati politici ha già conosciuto nelle passate legislature la elaborazione di precise proposte di regolamentazione mai giunte però al loro completamento legislativo. In particolare, la disciplina proposta riproduce in parte, integrandola e coordinandola nell'ambito della più complessiva disciplina della presenza dei cittadini stranieri sul territorio italiano, la proposta di legge presentata dall'onorevole Picchetti e da altri deputati comunisti (atto Camera n. 385), la quale ha riprodotto a sua volta una analoga proposta, presentata nella IX legislatura, che traeva origine da un disegno di legge presentato nel 1977 dal

senatore Terracini e da altri senatori, non di sola parte comunista.

Il terzo comma dell'articolo 10 della Costituzione stabilisce che «lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge».

La legge ordinaria che avrebbe dovuto stabilire le forme e le condizioni per rendere concreto e praticabile tale diritto non è stata però fino ad oggi emanata. La situazione è inoltre aggravata dal fatto che l'Italia continua tuttora ad avvalersi della clausola territoriale della Convenzione di Ginevra (la cosiddetta «riserva geografica»), in base alla quale viene riconosciuto lo *status* di rifugiato politico solo ai profughi provenienti da Paesi europei.

È noto infatti come tale Convenzione, resa esecutiva in Italia con legge 24 luglio 1954, n. 722, al numero 2) della sezione A) dell'articolo 1 del primo capitolo, così specifichi il termine «rifugiato»: colui che, a seguito di avvenimenti verificatisi prima del 1° gennaio 1951, temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che, non avendo una cittadinanza e trovandosi fuori dal Paese di cui aveva residenza abituale a seguito di siffatti avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra. Nelle successive sezioni si specifica che il riferimento agli «avvenimenti verificatisi» poteva essere interpretato, da ogni Stato contraente, in riferimento «all'Europa» oppure «all'Europa o altrove». L'Italia optò per la riserva geografica alla sola Europa; oggi resta uno dei pochi Paesi ad avvalersene poichè il Governo, malgrado impegni formali più volte assunti, non l'ha ancora ritirata. Il nostro Paese si trova dunque nella deprecabile situazione di non poter corrispondere ai dettati della Costituzione e di dover ricercare di volta in volta

soluzioni temporanee di fronte alle legittime richieste di asilo che vengono da cittadini extraeuropei nel cui Paese si svolgono profondi sconvolgimenti politici. Così è stato per esuli cileni, afgiani e di altri Paesi. Ma restano innumerevoli situazioni, al di fuori dall'Europa, di violazione dei diritti democratici dei cittadini. Attualmente ci sono migliaia di cittadini di Paesi extraeuropei che, sfuggiti a persecuzioni e rifugiatisi in Italia, avrebbero ogni diritto all'asilo e si trovano invece nelle condizioni di essere assoggettati nel territorio della Repubblica italiana allo stesso regime giuridico di qualsiasi straniero; quindi, a norma dell'articolo 150 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, possono essere nel giro di poche ore privati della libertà, accompagnati alla frontiera ed espulsi dal territorio dello Stato, anche per motivi di solo sospetto e con provvedimenti amministrativi che di fatto sfuggono ad ogni effettivo controllo.

Il presente disegno di legge prevede quindi, implicitamente, l'eliminazione della riserva geografica, la quale rimarrebbe in vigore a livello internazionale fino al suo ritiro tramite una semplice manifestazione di volontà da parte del Governo italiano.

Tuttavia, il semplice ritiro della riserva geografica non risolverebbe la questione della condizione giuridica del rifugiato politico: il richiedente asilo viene oggi di fatto internato nel campo profughi di Latina e presso altri centri di raccolta privi di adeguati mezzi di assistenza, e la sua domanda viene esaminata da una Commissione paritetica di eleggibilità, la cui attività è disciplinata solo da atti amministrativi, senza che sia prevista alcuna forma di impugnazione, oltre al riesame presso la stessa Commissione. Solo così possono spiegarsi gravi fenomeni, quali la prassi invalsa di respingere sistematicamente le domande di stranieri ultrasessantenni che avrebbero diritto alla pensione sociale, oppure le circolari del Ministro dell'interno del 18 aprile e del 19 giugno 1988 a seguito delle quali le questure rispondono rilasciando un foglio di via obbligatorio verso il Paese di transito a tutte le domande di asilo

in Italia dei profughi che abbiano comunque transitato anche per un brevissimo periodo per un Paese aderente alla Convenzione di Ginevra (ivi compresa la Jugoslavia), con la conseguenza che la Commissione paritetica di eleggibilità ha potuto esaminare durante tutto il 1988 solo 130 domande di asilo, contro le 10.000 esaminate nel 1987.

È dunque necessario colmare una grave lacuna del nostro ordinamento, anche per adeguarlo agli atti internazionali recepiti dal nostro Paese. Al momento attuale, la materia è regolata, oltre che dalla Convenzione sullo statuto dei rifugiati firmata a Ginevra il 28 luglio 1951 (legge 24 luglio 1954, n. 722) e relativo protocollo del 31 gennaio 1967 (legge 14 febbraio 1970, n. 95), dall'Accordo tra il Governo italiano e l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati del 2 aprile 1952 (legge 15 dicembre 1954, n. 1271), dall'Accordo relativo ai marinai rifugiati del 23 novembre 1957 (legge 13 luglio 1966, n. 654), dall'Accordo europeo relativo alla soppressione dei visti ai rifugiati del 20 aprile 1959 (decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1965, n. 322) e dall'Accordo europeo sul trasferimento di responsabilità verso i rifugiati del 16 ottobre 1980 (legge 30 luglio 1985, n. 438).

Il titolo II, in materia di asilo politico, si articola in due parti: la prima riguardante il richiedente asilo ed i diritti ad esso riconosciuti nel periodo di tempo in cui viene esaminata la sua domanda. La seconda parte concerne solo gli stranieri che sono stati riconosciuti come rifugiati. In questa seconda parte vengono stabiliti - in sintonia con la Convenzione del 1951 - i diritti e le garanzie connessi a questo particolare *status* ed alla sua eventuale perdita.

Una legge ordinaria, volta a dare attuazione al citato terzo comma dell'articolo 10 della Costituzione, comporta infatti che si individuino i diritti che competono al rifugiato politico in quanto tale e gli strumenti specifici che l'ordinamento deve apprestare per tutelare la condizione dell'esule e per rendere intangibile il diritto d'asilo.

Si tratta di diritti e di strumenti legali destinati ad assicurare, nella concretezza della situazione presente, le libertà essenziali e che pertanto debbono necessariamente riguardare le condizioni materiali di vita, il lavoro, l'assistenza sociale, la dignità personale delle persone costrette ad abbandonare la loro terra d'origine.

La definizione di «rifugiato» contenuta nell'articolo 26 si ispira congiuntamente alla Convenzione di Ginevra del 1951, già ricordata in precedenza, integrata dal protocollo di New York del 1967, ed ai principi fondamentali della nostra Carta costituzionale. Ciò vale sia per la determinazione dei requisiti positivi per il riconoscimento della situazione giuridica, sia per le necessarie esclusioni e limitazioni.

Si fa, quindi, riferimento non solo all'impossibilità per lo straniero di esercitare in patria le libertà democratiche (ipotesi che la Costituzione contempla), ma anche alle persecuzioni politiche, razziali, religiose ed etniche cui si riferisce più specificatamente lo statuto dei rifugiati. 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.

Muovendo dalle stesse fonti, tra loro coordinate, sono state escluse dal diritto di asilo le persone indicate dall'articolo 1, sezione F), della Convenzione di Ginevra (e cioè i sospetti di gravi crimini contro l'umanità) ed in particolare coloro che appartengono a formazioni politiche neofasciste o neonaziste; limitazione quest'ultima discendente dalla netta caratterizzazione antifascista della nostra Costituzione.

Il medesimo articolo 26 estende il diritto di asilo anche ai familiari ed ai conviventi del rifugiato, sia per ragioni etiche ed umanitarie, sia in accoglimento di una specifica raccomandazione dell'ONU; ed equipara allo straniero l'apolide, non essendo ragioni per tenere distinte situazioni del tutto analoghe, se non per ciò che

concerne lo *status civitatis* dei soggetti considerati. Anche l'apolide (talora proprio per la sua condizione) può essere oggetto di persecuzioni ed abbisognare della particolare protezione accordata ai rifugiati politici stranieri. D'altra parte l'equiparazione dell'apolide allo straniero, anche per quel che riguarda il diritto d'asilo, è stata già operata da autorevole giurisprudenza del Consiglio di Stato.

L'articolo 27 prevede la presentazione della domanda di asilo, coordinando la relativa disciplina con quella prevista per l'ingresso ed il soggiorno dei lavoratori immigrati extracomunitari. Gli articoli da 27 a 32 disciplinano il procedimento per l'esame e l'eventuale accoglimento della domanda di asilo. La relativa competenza viene attribuita non più agli attuali organi amministrativi, bensì al tribunale civile del luogo ove l'esule intende stabilire la propria residenza, prevedendo inoltre i necessari mezzi di impugnazione (articolo 30). Ciò al fine di ovviare alle lamentate disfunzioni derivanti dalla eccessiva discrezionalità delle forze di polizia e del Ministero dell'interno nell'accertamento delle condizioni cui vengono subordinati l'accesso e l'asilo.

Al fine di temperare la necessaria tutela giurisdizionale del diritto di asilo con l'indispensabile celerità della decisione, l'articolo 29 prevede peraltro il ricorso al procedimento in camera di consiglio. Nelle more del giudizio (così come nel caso di diniego o cessazione dello *status* di rifugiato) l'interessato è comunque sottoposto alla medesima disciplina ed alle medesime tutele previste dal titolo I del disegno di legge per gli immigrati stranieri.

La scelta di attribuire ogni decisione in materia all'autorità giudiziaria ordinaria è confortata dal fatto che la Costituzione attribuisce al rifugiato politico un diritto perfetto; si tratta quindi non di concedere discrezionalmente l'asilo, ma di riconoscere un diritto soggettivo e, più precisamente, uno *status* fonte di numerosi diritti, potestà e interessi legittimi.

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 la più ampia facoltà, compresa quella di proporre gravame (articolo 29).

Il disegno di legge disciplina, inoltre, i provvedimenti urgenti che in questa materia devono essere adottati dalle autorità di polizia di frontiera, con le cautele e le garanzie necessarie, e le decisioni provvisorie e i controlli spettanti all'autorità giudiziaria, il cui intervento è necessario trattandosi di regolare, sia pure transitoriamente, questioni attinenti alla libertà personale dello straniero la cui identità sia incerta e che non abbia ancora provato di avere diritto all'asilo.

In sostanza, il disegno di legge disciplina la facoltà di imporre allo straniero, che sia privo di documenti di riconoscimento o di espatrio, e che si presenti alle autorità di frontiera chiedendo l'asilo politico, l'obbligo di soggiorno in un luogo stabilito o altra minore limitazione della libertà in attesa di identificazione, prevedendo adeguate garanzie (articoli 28 e 31).

Il capo II del titolo II del disegno di legge intende dar sostanza ad un autentico *status* del rifugiato, da cui discendono un insieme di diritti e di interessi legittimamente riconosciuti e protetti. Fermi restando i diritti garantiti dal titolo I a tutti i cittadini stranieri, l'articolo 33 opera una equiparazione al cittadino per ciò che concerne il diritto di fissare la residenza nel territorio dello Stato, il diritto al lavoro ed al godimento delle prestazioni previdenziali e assistenziali, il diritto all'espatrio ed alla protezione diplomatica.

Deve inoltre menzionarsi, in particolare, la facoltà di ottenere, anche in deroga alle vigenti leggi e alla regola della reciprocità, 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 è stata disciplinata per rendere concreto, in ogni caso, il diritto al lavoro del rifugiato.

L'unica differenza di rilievo che il disegno di legge mantiene tra cittadino e rifugiato riguarda l'accesso alle cariche ed agli uffici pubblici che richiedono, quale condizione d'esercizio, la cittadinanza italiana.

Norme particolari regolano infine l'estinzione del diritto di asilo: trasferimento all'estero del rifugiato, ritorno nel Paese di origine, compimento di fatti che, in altre situazioni, comportano la perdita della cittadinanza italiana, eccetera (articolo 34).

È disciplinata, inoltre, la possibilità di revoca del decreto di concessione di asilo ove si accerti che il diritto non sussiste e che la decisione fu pronunciata in base a fatti insussistenti o travisati o sul fondamento di prove false.

Il titolo III raccoglie le norme comuni per gli immigrati extracomunitari e gli esuli politici e le necessarie disposizioni finanziarie.

L'articolo 35 prevede che il cittadino straniero possa richiedere la cittadinanza dopo soli tre anni di residenza in Italia, mentre la disciplina attuale prevede un periodo minimo di cinque anni.

L'articolo 36 rinvia le necessarie norme di attuazione della legge ad uno o più decreti del Presidente della Repubblica che il Governo dovrà emanare entro i sei mesi successivi alla data di entrata in vigore della legge stessa.

L'articolo 37 abroga espressamente le norme del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza che pongono oggi l'unica disciplina generica e superata dell'ingresso e del soggiorno del cittadino straniero in Italia ed abroga altresì ogni altra norma incompatibile, facendo invece salve le attuali norme in materia di ingresso e soggiorno dei turisti stranieri e dei cittadini dei Paesi membri della Comunità economica europea.

L'articolo 39 prevede infine la necessaria copertura finanziaria degli oneri derivanti dal provvedimento in esame, che vengono valutati in lire 200 miliardi annui per ciascuno degli esercizi finanziari 1990, 1991 e 1992, facendo ricorso all'apposito accantonamento «Interventi in favore dei lavoratori immigrati» previsto dalla legge finanziaria 1990.

L'articolo 38 prevede che tali somme vengano annualmente ripartite fra le regioni in base alla consistenza numerica degli esuli e degli immigrati stranieri ed alle iniziative progettate ed attuate dalle regioni stesse e dagli uffici di accoglienza, di informazione e di difesa. Al fine di contrastare il verificarsi di residui passivi, viene altresì previsto che le somme non impegnate dalle singole regioni nel corso dell'esercizio concorrano all'incremento della somma totale ripartibile fra tutte le regioni nell'esercizio successivo.

DISEGNO DI LEGGE

TITOLO I

**ACCESSO E TUTELA DEI LAVORATORI
STRANIERI IN ITALIA
E DEI LORO FAMILIARI**

Capo I

**ACCESSO, SOGGIORNO E PERMANENZA
DEI CITTADINI STRANIERI IN ITALIA**

Art. 1.

(Principi ispiratori)

1. La Repubblica italiana riconosce ai cittadini stranieri che risiedono sul territorio nazionale tutti i diritti sanciti dalla Carta costituzionale italiana nonché le libertà sancite dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e ne promuove l'integrazione in condizioni di pari possibilità nella società civile, tutelandone l'identità linguistica e culturale ed i legami con la nazione d'origine.

2. La Repubblica italiana adotta, anche in ambito comunitario ed internazionale, ogni iniziativa utile per il progresso economico, sociale, tecnico e culturale dei Paesi in via di sviluppo. Tutti i programmi e le iniziative di sostegno economico, con la sola eccezione di quelle motivate da carestie, da calamità naturali o da particolari situazioni belliche, sociali o politiche, devono essere informate ai seguenti criteri:

a) preminente destinazione degli aiuti ai Paesi di prevalente provenienza degli immigrati extracomunitari in Italia;

b) adozione dei modi di intervento maggiormente idonei allo sviluppo occupazionale in tali Paesi, anche attraverso forme di collaborazione tecnica e tecnologica e di formazione professionale *in loco*, borse di

studio e periodi di istruzione nel nostro Paese;

c) utilizzazione preferenziale dei cittadini stranieri immigrati provvisti delle necessarie competenze tecniche o professionali nella realizzazione delle iniziative e dei programmi diretti al loro Paese di origine o concordate con il loro Paese di origine.

Art. 2.

(Ingresso)

1. Possono entrare nel territorio dello Stato italiano i cittadini stranieri che si presentano ai controlli di frontiera forniti di passaporto valido o documento equipollente ed avendo espletato la procedura prevista dal comma 2.

2. Fatti salvi i casi previsti dal comma 1, il cittadino straniero che voglia fare ingresso nel territorio dello Stato italiano per motivi diversi da quelli di turismo deve darne comunicazione per iscritto, con un preavviso di almeno trenta giorni, alle autorità consolari o diplomatiche italiane ubicate nel Paese in cui risiede, le quali ne danno immediata comunicazione al Ministro degli affari esteri e forniscono al richiedente le informazioni di interesse in ordine alla situazione economica, sociale ed occupazionale italiana, avvalendosi dei dati trasmessi dal Ministro degli affari esteri in collaborazione con l'ufficio previsto dall'articolo 10. Il Ministro degli affari esteri può negare l'ingresso del cittadino straniero con atto specificamente motivato per gravi ragioni di sicurezza pubblica.

3. L'atto di diniego di cui al comma 2 deve essere portato a conoscenza del cittadino straniero, nella propria lingua madre, entro il termine di trenta giorni dalla sua comunicazione di cui al comma 2. In caso contrario, decorso tale termine, il cittadino straniero può fare ingresso nel territorio dello Stato italiano. Contro l'atto di diniego è ammesso ricorso dinanzi al tribunale amministrativo regionale del Lazio per mezzo di procuratore speciale o per il tramite delle stesse autorità consolari italiane.

4. La procedura prevista nei commi precedenti non si applica quando accordi bilaterali tra l'Italia e il Paese di provenienza dello straniero prevedano condizioni più favorevoli.

Art. 3.

(Soggiorno e residenza)

1. Il cittadino straniero entro tre giorni dall'ingresso in Italia deve fare richiesta, presso una prefettura, di un permesso individuale di soggiorno, che viene rilasciato per la durata di sei mesi, rinnovabile per un periodo massimo di ulteriori dodici mesi.

2. Al termine del periodo di cui al comma 1 su richiesta dell'interessato viene rilasciato un permesso di soggiorno permanente, purchè il cittadino straniero abbia nel frattempo fissato la propria residenza nel territorio italiano.

3. Il permesso di cui al comma 2 viene rilasciato dalla prefettura competente a seguito dell'esito favorevole dell'accertamento, compiuto da appositi uffici istituiti con legge regionale entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, della disponibilità da parte del cittadino straniero di un reddito minimo pari all'importo della pensione sociale. Tale reddito può provenire da lavoro dipendente anche a *part-time*, da lavoro autonomo, oppure da altra fonte legale.

4. Il rinnovo del permesso può essere negato solo nei casi e con le forme previste per la revoca del permesso di soggiorno. Sono fatte comunque salve le condizioni particolari previste per gli studenti stranieri.

5. Il permesso di soggiorno può essere revocato soltanto in seguito ad una decisione motivata delle competenti autorità amministrative.

6. Il cittadino straniero che soggiorna regolarmente in Italia può chiedere alle competenti autorità, in conformità agli accordi internazionali che vincolano l'Italia, il rilascio di documenti di viaggio per sé e per le persone di cui all'articolo 4 ai fini

dell'espatrio ed ai fini della temporanea dimora all'estero.

Art. 4.

(Ricongiunzione delle famiglie)

1. I cittadini stranieri residenti in Italia che abbiano ottenuto il rilascio del permesso di soggiorno permanente possono farsi raggiungere dal coniuge, dai parenti di primo grado e, previa dimostrazione delle capacità di sostentamento nei loro confronti, dai familiari che siano comunque a loro carico.

2. I soggetti di cui al comma 1, se di maggiore età, possono ottenere il permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 3 ed hanno il diritto di accedere ad attività lavorative in base a quanto disposto dalla presente legge.

Art. 5.

(Disciplina transitoria)

1. Gli stranieri che vivono in Italia alla data di entrata in vigore della presente legge, provvisti di passaporto o di documento equipollente, anche scaduto, devono richiedere alle prefetture il permesso di soggiorno di cui all'articolo 3, comma 1, e devono regolarizzare la propria posizione, secondo quanto stabilito dalle norme della presente legge, entro il termine di centotanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge stessa.

2. Gli stranieri che si trovano in Italia alla data di entrata in vigore della presente legge e sono privi di passaporto o altro documento equipollente si devono fare identificare presso le prefetture mediante atto notorio attraverso l'acquisizione contestuale della testimonianza di due o più cittadini italiani o cittadini stranieri, provenienti dallo stesso Stato dello straniero che chiede l'identificazione, che abbiano fissato la propria residenza nel territorio italiano.

3. Le prefetture trasmettono gli atti di cui al comma 2 al Ministro dell'interno acqui-

sendo, qualora necessario, ulteriori elementi certi di identificazione. Presso il Ministero dell'interno viene istituito un casellario all'esclusivo fine dell'accertamento di eventuali diverse identificazioni degli interessati.

4. Ottenuta l'identificazione, il prefetto rilascia allo straniero il permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 3, comma 1.

5. L'atto notorio di cui al comma 2 può essere esibito in luogo del documento di identità richiesto ai fini della fissazione della propria residenza.

Art. 6.

(Sanzioni ed espulsione)

1. La permanenza nel territorio dello Stato in violazione delle norme della presente legge è punita con l'ammenda fino a lire 400.000. In caso di condanna, il pretore competente per territorio può disporre l'espulsione. In ogni caso il giudice concede un termine massimo per la regolarizzazione, qualora il cittadino straniero ne abbia i requisiti e la mancata regolarizzazione non sia intenzionale.

2. L'espulsione del cittadino straniero è altresì disposta con provvedimento dell'autorità amministrativa competente nei casi di grave o ripetuta violazione delle norme della presente legge o per gravi e comprovati motivi di sicurezza pubblica.

3. Nei casi previsti dal comma 2, qualora non ricorrano condizioni di particolare gravità o urgenza, lo straniero deve essere previamente ammonito a desistere dal comportamento ovvero a regolarizzare la propria permanenza.

4. La motivazione dei provvedimenti deve sempre essere riferita a fatti commessi in Italia dal cittadino straniero, i quali rechino turbative gravi alla sicurezza pubblica. L'espulsione non può mai conseguire a stati fisici o psichici o all'appartenenza ad associazioni, partiti o sindacati, o all'attività di propaganda e di manifestazione del pensiero, salvo che ciò costituisca delitto, o al semplice fatto dell'irrogazione e dell'espia-

zione di una condanna penale, qualora la misura non sia stata espressamente prevista al momento della condanna.

5. Contro i provvedimenti di espulsione di cui al comma 2 del presente articolo e contro i provvedimenti di rifiuto o di revoca del permesso di soggiorno o di diniego del suo rinnovo è ammessa l'impugnazione dinanzi al pretore competente per territorio. L'impugnazione sospende l'esecuzione del provvedimento; in pendenza della stessa il pretore può stabilire il luogo in cui lo straniero deve soggiornare e gli obblighi cui deve sottoporsi.

6. Tutti i provvedimenti che irrogano sanzioni o che comunque dispongono l'espulsione, il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno devono essere portati a conoscenza dell'interessato in lingua a questi comprensibile, insieme all'indicazione delle modalità di impugnazione, e devono indicare il termine concesso per lasciare il territorio, che salvo casi di particolare urgenza non può essere inferiore a quindici giorni.

7. Fatto salvo il disposto dell'articolo 28, l'autorità di pubblica sicurezza può, con provvedimento motivato, respingere alla frontiera gli stranieri per i quali ricorrano i requisiti per l'assoggettamento ad espulsione, ovvero qualora ricorrano gravi motivi di sicurezza pubblica inerenti alla persona del cittadino straniero. La decisione viene sottoposta all'autorità giudiziaria prevista dal comma 1, che deve convalidarla entro quarantotto ore. Lo straniero può chiedere di restare nel frattempo nel territorio dello Stato sottoponendosi alle necessarie misure cautelari, ai sensi dell'articolo 28, commi 2 e 3.

8. In nessun caso un cittadino straniero può essere respinto o espulso verso uno Stato dove sarebbe oggetto di persecuzione ai sensi dell'articolo 26.

9. Nei casi di procedimento dinanzi all'autorità giudiziaria contemplati nell'articolo 6 il cittadino straniero ha diritto ad usufruire dei benefici previsti dalle norme vigenti sul gratuito patrocinio.

Capo II

TUTELA DEI CITTADINI STRANIERI IN ITALIA

Art. 7.

(Ingiuria per motivi razziali)

1. I cittadini stranieri hanno diritto ad esprimere in tutte le forme la propria identità etnica e culturale. È vietata ogni forma di discriminazione in contrasto con i principi e con le disposizioni della presente legge.

2. Dopo l'articolo 594 del codice penale è inserito il seguente:

«Art. 594-bis. - *(Ingiuria per motivi razziali)* - Chiunque offende la dignità di una persona presente a causa della sua razza, della sua etnia o della sua religione è punito con la reclusione fino ad un anno o con la multa fino a lire 2.000.000.

Alla stessa pena soggiace chi commette il fatto mediante comunicazione telegrafica o telefonica, o con scritti o disegni, diretti alla persona offesa.

Le pene sono aumentate qualora l'offesa sia commessa in presenza di più persone».

Art. 8.

(Aggravante penale)

1. All'articolo 61 del codice penale, dopo il numero 11), è aggiunto il seguente:

«12) l'aver commesso il fatto a causa della razza, dell'etnia o della religione della persona offesa».

Art. 9.

(Disposizioni penali e misure amministrative contro la discriminazione razziale)

1. Chiunque, nell'esercizio di pubbliche funzioni o di pubblici servizi, commetta atti discriminatori nei confronti di terzi a causa della loro razza, della loro etnia o della loro religione, è punito, qualora il fatto non

costituisca diverso e più grave reato, con l'arresto sino a sei mesi e con l'ammenda sino a lire 1.000.000.

2. Quando gli atti discriminatori sono compiuti da privati esercenti di pubblici servizi, l'autorità amministrativa procede alla sospensione dell'autorizzazione o della concessione per un periodo non superiore a sei mesi. In caso di ripetuta violazione delle disposizioni di cui al comma 1 può essere disposta la revoca dell'autorizzazione o della concessione.

Art. 10.

(Compiti dello Stato e delle regioni)

1. Nell'ambito del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri è istituito il dipartimento per la tutela degli esuli, dei lavoratori immigrati e delle loro famiglie, ai fini del coordinamento delle iniziative per la tutela dei diritti dei cittadini stranieri residenti in Italia e la promozione della loro integrazione nella società civile in condizioni di parità sostanziale.

2. All'organizzazione del dipartimento si provvede in conformità al comma 3 dell'articolo 21 della legge 23 agosto 1988, n. 400. Deve essere prevista la possibilità di comando dai Ministeri dell'interno, del lavoro e della previdenza sociale e della pubblica istruzione.

3. Il dipartimento pone le necessarie linee di indirizzo e coordina gli interventi di competenza regionale nei settori previsti dalla presente legge e da altre leggi riguardanti i cittadini stranieri.

4. Presso il dipartimento viene istituito, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 5 della legge 23 agosto 1988, n. 400, un comitato con compiti di consulenza, promozione e coordinamento, composto da un rappresentante rispettivamente dei Ministeri degli affari esteri, dell'interno, del lavoro e della previdenza sociale, della pubblica istruzione, del tesoro e per gli affari regionali ed i problemi istituzionali e da un rappresentante, rispettivamente, dell'Ufficio per l'Italia dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite

per i rifugiati, delle organizzazioni maggiormente rappresentative dei cittadini stranieri e delle organizzazioni sindacali italiane. Possono inoltre essere invitati a partecipare i direttori delle agenzie regionali di cui al comma 5.

5. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge le regioni istituiscono apposite agenzie regionali.

6. Le agenzie regionali coordinano e gestiscono, in ambito regionale, gli interventi previsti dalla presente legge e da altre leggi riguardanti i cittadini stranieri anche avvalendosi degli uffici previsti dall'articolo 11 e delle consulte previste dall'articolo 12.

7. Le agenzie possono avvalersi di contratti di collaborazione professionale a tempo parziale, di incarichi a tempo determinato e di comandi di personale dalle amministrazioni periferiche dei Ministeri dell'interno, del lavoro e della previdenza sociale e della pubblica istruzione, dalle amministrazioni regionali e dagli enti locali. Una aliquota funzionale del personale, anche direttivo, e degli incarichi deve in ogni caso essere riservata a cittadini stranieri immigrati e comunque a persone a conoscenza della lingua dei gruppi di maggiore consistenza presenti sul territorio.

Art. 11.

(Uffici di accoglienza, di informazione e di difesa)

1. Nei comuni di maggiore insediamento di esuli o immigrati stranieri le regioni istituiscono appositi uffici di accoglienza, di informazione e di difesa.

2. Gli uffici operano in stretta collaborazione con il comune, le unità sanitarie locali, gli uffici di collocamento, le autorità scolastiche, le associazioni di volontariato e gli organi di pubblica sicurezza. Sono a disposizione dei cittadini stranieri, per fornire informazioni ed assistenza nell'esercizio dei propri diritti fondamentali, ai fini del loro accoglimento e della loro integrazione nella comunità locale. Segnalano agli uffici interessati ed all'autorità giudiziaria

ogni comportamento che rientri nelle previsioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 della presente legge.

Art. 12.

(Consulta per i cittadini stranieri)

1. Presso ogni regione e presso le aree metropolitane di maggiore insediamento vengono costituite, con legge regionale, consulte composte da rappresentanti delle comunità e delle organizzazioni di cittadini stranieri presenti nel territorio, in misura pari ad un terzo dei componenti, e da rappresentanti degli uffici di cui all'articolo 11, delle amministrazioni statali e locali interessate, delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e delle organizzazioni di volontariato operanti nel territorio che abbiano fra i loro scopi statutari la tutela degli immigrati e degli esuli in Italia.

2. Le consulte hanno compiti di impulso, di proposta e di consulenza in qualsiasi materia attenga all'esercizio dei diritti fondamentali, all'accoglienza e all'integrazione dei cittadini stranieri, e riferiscono annualmente al consiglio regionale o comunale e all'ufficio di cui all'articolo 10.

3. Le regioni possono attribuire i compiti previsti dal comma 2 a consulte già operanti nel proprio territorio integrandone la composizione ai sensi del comma 1.

Capo III

DIRITTI DEI CITTADINI STRANIERI IN ITALIA

Art. 13.

(Diritto alla casa)

1. Il cittadino straniero ed i suoi familiari possono fissare la propria residenza in base alla normativa vigente per i cittadini italiani ed hanno diritto ad una sistemazione abitativa dignitosa, avvalendosi della normativa di cui alla legge 27 luglio 1978, n. 392, e

successive modificazioni, e accedendo ai programmi di edilizia popolare e convenzionata ed al credito edilizio ordinario.

2. Le regioni ed i comuni possono provvedere alla predisposizione di strutture idonee alla prima accoglienza ed all'alloggio temporaneo dei cittadini stranieri immigrati in Italia e dei loro familiari.

3. La durata limitata del permesso di soggiorno non vale ad identificare una esigenza abitativa di natura transitoria, ai sensi dell'articolo 1 della legge 27 luglio 1978, n. 392.

Art. 14.

(Assistenza sanitaria e previdenza)

1. Ai cittadini stranieri, residenti in Italia per motivi di lavoro e in possesso di regolare permesso di soggiorno, anche se disoccupati, ed ai loro familiari viene assicurata l'assistenza sanitaria di base nonchè la previdenza sociale anche in assenza di accordi bilaterali con i Paesi d'origine.

Art. 15.

(Lavoro dipendente)

1. Gli stranieri in possesso del permesso di soggiorno possono iscriversi nelle liste di collocamento dell'ufficio del lavoro e della massima occupazione della località in cui soggiornano.

2. Vengono riconosciuti agli stranieri iscritti gli stessi diritti spettanti ai cittadini italiani in materia di avviamento al lavoro.

Art. 16.

(Lavoro autonomo)

1. Il cittadino straniero, che intende svolgere l'attività autonoma di vendita o di altra specie, si deve munire della licenza commerciale, che viene rilasciata alle medesime condizioni previste per i cittadini italiani dalle leggi in vigore per il commercio ambulante e per il commercio fisso, al dettaglio o all'ingrosso.

2. I cittadini stranieri in possesso della residenza possono formare cooperative di lavoro alle stesse condizioni previste dalle leggi in vigore per i cittadini italiani.

3. I cittadini stranieri possono esercitare il commercio ambulante se muniti di uno speciale patentino rilasciato dalle prefetture, non rinnovabile, valido per sei mesi a partire dalla data di entrata in Italia, oppure, se già vi risiedevano, a partire dalla concessione del permesso di soggiorno da parte delle prefetture. Al termine di tale periodo lo straniero deve munirsi di licenza commerciale ai sensi del comma 1. Nel caso in cui il cittadino straniero abbia già presentato la relativa domanda, la validità del patentino è comunque prorogata fino alla decisione sulla domanda stessa.

4. Qualora si tratti di vendita al dettaglio di prodotti di artigianato realizzati nel Paese di origine o di propri prodotti artigianali tipici del Paese di origine, l'autorizzazione di cui al comma 1 può essere rilasciata anche in deroga ai limiti posti dai piani commerciali comunali.

Art. 17.

(Professioni)

1. I cittadini stranieri residenti in Italia possono esercitare le professioni libere secondo la disciplina prevista per i cittadini italiani se in possesso dei titoli di studio riconosciuti dal nostro ordinamento e delle abilitazioni necessarie.

Art. 18.

(Titoli di studio e professionali)

1. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge il Governo, con decreto del Presidente della Repubblica, disciplina, in conformità con la normativa comunitaria, il riconoscimento dei titoli di studio e professionali, nonché delle qualifiche di mestiere acquisiti nei Paesi di origine dagli stranieri immigrati ed istituisce altresì gli eventuali corsi di adeguamen-

to e di integrazione da svolgersi presso istituti scolastici o università italiane.

Art. 19.

(Associazioni)

1. I cittadini stranieri residenti in Italia hanno diritto a costituire proprie associazioni cui lo Stato riconosce, ai sensi della presente legge, rappresentatività giuridica degli interessi collettivi delle comunità di immigrati. Il riconoscimento viene concesso, previo esame degli statuti e degli atti costitutivi delle associazioni, dall'ufficio di cui al comma 1 dell'articolo 10 per le associazioni operanti su scala nazionale e dalle regioni per le associazioni operanti a livello locale.

2. Lo Stato e le regioni possono erogare contributi alle associazioni riconosciute ai sensi del comma 1 per l'acquisizione di sedi nonché per la stampa di giornali e pubblicazioni. A tal fine vengono riconosciute loro anche le facilitazioni di cui già godono le associazioni sindacali, culturali e politiche nazionali.

Art. 20.

*(Sedi per attività sociali e culturali,
biblioteche e videoteche)*

1. Lo Stato e le regioni possono erogare contributi ai comuni per l'allestimento di sedi adeguate per le attività sociali e culturali dei cittadini stranieri e delle loro associazioni, la costituzione di fondi di libri nella lingua materna degli immigrati presso le biblioteche pubbliche e scolastiche, la costituzione e la gestione di centri per la raccolta, l'utilizzazione e la diffusione di materiale audiovisivo di tipo didattico o informativo fra i cittadini stranieri e le loro famiglie.

Art. 21.

(Sedi di culto religioso)

1. Lo Stato tutela il diritto dei cittadini stranieri di professare la propria religione e

facilita l'acquisizione dei locali necessari per il culto.

Art. 22.

(Diritto all'informazione)

1. L'ufficio di cui al comma 1 dell'articolo 10 e le regioni provvedono a stampare e distribuire opuscoli, in italiano e nelle lingue delle maggiori comunità immigrate, per informare i cittadini stranieri dei loro diritti fondamentali e fornire ogni notizia utile al loro inserimento sociale. A questo scopo sono utilizzate anche inserzioni negli organi di stampa delle associazioni dei cittadini stranieri.

2. Allo stesso scopo può inoltre essere prodotto materiale audiovisivo didattico o informativo, o può essere commissionata la produzione ad associazioni di cittadini stranieri, e può essere importato e riprodotto materiale audiovisivo dai Paesi di origine dei cittadini immigrati, per distribuirlo gratuitamente ad associazioni di cittadini stranieri ed agli uffici di cui all'articolo 11.

3. Il Governo e le regioni promuovono una convenzione con la RAI ai fini della diffusione periodica di programmi informativi in lingua madre per i gruppi di cittadini immigrati di consistenza più rilevante. Lo Stato e la concessionaria RAI, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, stipulano una convenzione in tal senso.

Art. 23.

(Istruzione)

1. Ai figli dei cittadini stranieri residenti in Italia vengono assicurati: l'accesso alle scuole di ogni ordine e grado; l'esercizio delle provvidenze derivanti dalle leggi sul diritto allo studio e sull'assistenza scolastica; ogni altro servizio scolastico garantito dalle leggi o dalle disposizioni amministrative, in conformità a quanto previsto per i cittadini italiani.

Art. 24.

(Attività speciali)

1. La disciplina di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 722, di attuazione della direttiva 77/486/CEE del 25 luglio 1977, relativa alla formazione scolastica dei figli dei lavoratori migranti, viene estesa anche ai cittadini stranieri residenti in Italia che abbiano la cittadinanza di Paesi non appartenenti alla Comunità economica europea.

2. Per facilitare l'inserimento e la scolarizzazione dei figli degli immigrati stranieri sono indicati su base provinciale, con decreto del provveditore agli studi, i circoli didattici e le scuole medie presso i quali possono essere organizzate speciali attività integrative.

3. Ferma restando la libertà di scelta della scuola dell'obbligo da frequentare, è data facoltà ai cittadini stranieri di optare per quelle istituzioni scolastiche che nell'ambito provinciale avranno istituito le speciali attività integrative volte all'insegnamento della lingua materna e della cultura dei gruppi di immigrazione maggiormente presenti nelle diverse località.

4. Gli insegnamenti di cui al comma 3 sono affidati, attraverso specifici contratti di collaborazione, a personale in possesso delle necessarie competenze linguistiche e culturali, riconosciuti idonei da una commissione nominata dal provveditore agli studi, della quale dovranno fare parte anche docenti universitari ed esperti particolarmente qualificati nelle lingue e nelle culture straniere ed esponenti delle associazioni riconosciute ai sensi della presente legge rappresentative delle comunità straniere maggiormente presenti sul territorio.

5. Con apposito decreto del Ministro della pubblica istruzione saranno stabilite le modalità di finanziamento dei consigli di circolo e di istituto e i parametri per la retribuzione del personale di cui al comma 4.

6. Le speciali attività integrative si svolgono con un orario non inferiore alle due ore settimanali. Esse sono rivolte ad alunni di una stessa classe, hanno carattere facoltativo e si collocano nel quadro orario delle

lezioni in aggiunta all'orario delle lezioni obbligatorie. La partecipazione a tali attività è aperta a tutti gli studenti che ne facciano richiesta.

7. Delle speciali attività integrative si tiene conto nella programmazione educativa delle classi degli alunni che le frequentano.

8. I consigli di circolo e di istituto dove sono organizzate le speciali attività integrative predispongono opportune iniziative volte a generalizzare in tutte le classi momenti di conoscenza e di studio delle tradizioni culturali, storiche e religiose dei gruppi di alunni stranieri presenti nella scuola.

Art. 25.

(Corsi di lingua per i cittadini stranieri e riconoscimento delle «150 ore»)

1. Le regioni finanziano l'organizzazione di corsi di istruzione professionale e di lingua italiana per i cittadini stranieri. Se si tratta di lavoratori, vengono riconosciuti il diritto di frequentare i cicli di formazione professionale della durata di centocinquanta ore, di cui all'articolo 8 della legge 21 dicembre 1978, n. 845, ed i diritti già previsti per i lavoratori italiani.

2. Per i lavoratori stranieri disoccupati possono essere organizzati corsi di qualificazione e riqualificazione per facilitare il loro inserimento nel mercato del lavoro.

TITOLO II

ESERCIZIO DEL DIRITTO DI ASILO E DELLE LIBERTÀ DEMOCRATICHE DEI CITTADINI STRANIERI E DEGLI APOLIDI IN ITALIA

Capo I

RICHIESTA DI ASILO

Art. 26.

(Soggetti del diritto di asilo politico)

1. Lo straniero, che, nello Stato di cui è cittadino, può essere perseguitato a causa

delle sue convinzioni politiche o religiose, o per l'appartenenza ad un gruppo nazionale, etnico o razziale, o al quale sia comunque impedito l'effettivo esercizio delle libertà democratiche che la Costituzione italiana riconosce ai cittadini, ha diritto di asilo nel territorio della Repubblica, qualunque sia il Paese di origine o provenienza.

2. Uguale diritto compete ai suoi prossimi congiunti ed alle altre persone che con lui stabilmente convivono.

3. L'apolide è equiparato allo straniero qualora sia costretto ad abbandonare lo Stato in cui risiede per una delle cause indicate al comma 1.

4. Non hanno diritto all'asilo politico le persone indicate dall'articolo 1, sezione F), della Convenzione firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, ratificata ai sensi della legge 24 luglio 1954, n. 722, nè, conseguentemente, coloro che appartengono a formazioni neofasciste o neonaziste o di analoga ispirazione politica.

5. Il diritto di asilo non può essere riconosciuto a coloro che abbiano soggiornato per più di tre mesi in un altro Paese al quale avrebbero potuto chiedere asilo in base alla legislazione ed alla pratica amministrativa ivi vigente e tenuto conto delle specifiche circostanze del caso.

Art. 27.

(Domanda di asilo)

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

2. La domanda di cui al comma 1 può essere presentata presso ogni prefettura, personalmente o per mezzo di procuratore speciale, e può, inoltre, essere ricevuta da qualsiasi ufficiale di polizia giudiziaria che provvede alla sua trasmissione alla prefettura. Il Governo, con decreto del Ministro degli affari esteri, può prevedere in partico-

lari circostanze che la domanda possa essere ricevuta direttamente da autorità diplomatiche o consolari all'estero, che la trasmettono alla autorità competente.

3. La domanda può essere fatta anche oralmente. In tal caso, il pubblico ufficiale che la riceve ne redige il verbale che trasmette all'ufficio competente.

4. Il prefetto che riceve la domanda rilascia al richiedente ed ai soggetti di cui al comma 2 dell'articolo 26 il permesso di soggiorno previsto dal comma 1 dell'articolo 3 e la trasmette all'autorità giudiziaria competente ai sensi dell'articolo 30.

5. Copia della domanda deve inoltre essere immediatamente comunicata ai Ministri degli affari esteri e dell'interno. Se a formulare la richiesta di asilo è un minore non accompagnato, il giudice tutelare competente ai sensi dell'articolo 30, comma 2, decide ai fini dell'affidamento secondo le norme vigenti in materia per i cittadini italiani. Lo Stato favorisce il ricongiungimento familiare.

6. La presentazione della domanda di asilo politico impedisce che il richiedente ed i soggetti di cui al comma 2 dell'articolo 26 possano essere espulsi dal territorio dello Stato oppure respinti alla frontiera dello Stato. La domanda non impedisce l'estradizione, nè l'espulsione dello straniero già disposte dall'autorità giudiziaria.

7. La presentazione della domanda non impedisce, comunque, che al richiedente possano essere applicate le misure indicate dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1423, e successive modificazioni, nel caso in cui ne ricorrano le condizioni.

8. Nelle more della decisione sulla domanda di asilo si applica al cittadino straniero la disciplina prevista dal titolo I della presente legge.

Art. 28.

*(Provvedimenti urgenti in favore
di profughi privi di documenti
di riconoscimento o di espatrio)*

1. Le autorità di polizia di frontiera devono autorizzare l'ingresso e il tempora-

neo soggiorno nel territorio della Repubblica allo straniero, privo di documenti di riconoscimento o di espatrio, che chieda l'asilo politico.

2. In tal caso, le stesse autorità possono stabilire, se ragioni di sicurezza lo richiedono, il luogo in cui lo straniero deve soggiornare e gli obblighi cui deve sottoporsi in attesa dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

3. I provvedimenti temporanei adottati dall'autorità di polizia debbono essere immediatamente comunicati all'autorità giudiziaria ed ai Ministeri degli affari esteri e dell'interno.

Art. 29.

(Procedimento)

1. 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.

2. 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.

3. 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. Può, inoltre, richiedere informazioni alle rappresentanze della Repubblica all'estero o a qualsiasi altro ufficio della pubblica amministrazione.

4. I decreti che concludono le fasi del giudizio debbono essere comunicati, d'ufficio, al pubblico ministero ed ai Ministri degli affari esteri e dell'interno, anche se non sono intervenuti nel procedimento.

5. Le impugnazioni possono essere proposte dai privati interessati, dal pubblico ministero, dal Ministro degli affari esteri, dal Ministro dell'interno e dal delegato in Italia dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati.

Art. 30.

*(Competenza a decidere
e forma della decisione)*

1. Il riconoscimento o il diniego dell'asilo politico avviene con decreto motivato dell'autorità giudiziaria.

2. Sulla domanda è competente a decidere il tribunale civile 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 civile di Roma.

3. Il decreto è impugnabile con reclamo sul quale decide la corte d'appello.

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

5. In tutti gli stati ed i gradi di giudizio l'autorità giudiziaria può emanare provvedimenti temporanei concernenti la dimora del richiedente e gli obblighi cui è stato sottoposto per motivi di sicurezza pubblica.

6. Il giudice emana i provvedimenti di cui al comma 5 su richiesta dell'autorità di pubblica sicurezza o su domanda dell'interessato, o, se ricorrono gravi ragioni, anche di ufficio. Nel corso del giudizio di cassazione i provvedimenti temporanei sono emanati dal giudice che ha pronunciato il decreto impugnato.

7. 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. 31.

*(Provvedimenti dell'autorità giudiziaria
sulla libertà personale dello straniero
privo di documenti di riconoscimento
o di espatrio)*

1. Nei casi indicati dall'articolo 28 il rapporto è comunicato entro ventiquattro

ore al procuratore della Repubblica avente giurisdizione sul luogo in cui lo straniero è obbligato a soggiornare.

2. Il procuratore della Repubblica può revocare i provvedimenti restrittivi della libertà dello straniero adottati dall'autorità di polizia, altrimenti deve convalidarli in via provvisoria entro le successive ventiquattro ore e trasmettere gli atti al tribunale competente per il giudizio definitivo.

3. Il tribunale procede nel modo stabilito dagli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile concernenti i procedimenti in camera di consiglio e può, con decreto, convalidare definitivamente i provvedimenti adottati dall'autorità di polizia, oppure sottoporre lo straniero a vigilanza speciale di pubblica sicurezza o imporgli il divieto o l'obbligo di soggiorno a norma della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, e successive modificazioni. Il decreto può in ogni tempo essere revocato o modificato su istanza dell'interessato o dell'autorità di polizia. Esso perde la sua efficacia non appena allo straniero è riconosciuto il diritto di asilo, o quando, respinta la domanda di asilo, lo straniero è espulso dal territorio dello Stato.

Art. 32.

(Patrocinio legale ed esenzioni fiscali)

1. Nei procedimenti indicati nei precedenti articoli le parti private possono stare in giudizio personalmente o farsi rappresentare ed assistere da un difensore.

2. 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.

3. Lo straniero può essere ammesso al gratuito patrocinio. Sulla domanda relativa decide con decreto, senza formalità di procedura, il presidente del tribunale competente per il procedimento di concessione o di revoca del diritto d'asilo e, nel corso del giudizio, il presidente del collegio giudicante.

Capo II

STATUS DEI RIFUGIATI

Art. 33.

(Diritti dei rifugiati)

1. Il riconoscimento del diritto d'asilo attribuisce allo straniero lo stato di rifugiato. Egli, come tale, è iscritto nei registri dello stato civile del comune di residenza. Tale qualificazione non deve risultare dagli estratti per riassunto e dai certificati rilasciati dall'ufficiale dello stato civile.

2. 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 alla assistenza previdenziale e sociale. Egli non può, comunque, conseguire cariche pubbliche per le quali sia richiesta specificamente la cittadinanza italiana.

3. Al rifugiato viene rilasciato un permesso di soggiorno a tempo indeterminato nonchè il libretto di lavoro. Qualora sia privo di lavoro viene iscritto nelle liste di collocamento presso gli uffici del lavoro e della massima occupazione.

4. Il rifugiato gode dei diritti e delle misure di tutela previste dal titolo I della presente legge per i cittadini stranieri. Inoltre può ottenere, anche in deroga alle disposizioni vigenti, il riconoscimento di titoli di studio e di insegnamento conseguiti all'estero. Il riconoscimento è concesso con decreto del Ministro della pubblica istruzione, sentito il Ministro degli affari esteri, previo l'eventuale favorevole svolgimento di esami, prove o esperimenti didattici dallo stesso Ministro stabiliti.

5. Il rifugiato, inoltre, sempre che posseda idonei titoli di studio e competenza professionale adeguata, può essere ammesso, previa autorizzazione del Ministro di grazia e giustizia, sentito il parere del consiglio dell'ordine professionale territorialmente competente, all'esercizio di professioni che richiedano la iscrizione in albi professionali.

6. Il rifugiato ha diritto di ottenere documenti di riconoscimento ed i documenti di espatrio previsti dall'articolo 3, comma 6; nel caso di temporanea dimora fuori del territorio della Repubblica, ha diritto alla protezione diplomatica ed all'assistenza consolare italiana.

7. Qualora sia sprovvisto di mezzi, sono a carico dello Stato italiano le spese per l'assistenza sanitaria e sociale nonché per l'alloggio in edifici affittati o requisiti.

8. Egli può essere espulso dal territorio dello Stato solo se perde il diritto all'asilo politico ai sensi dell'articolo 34.

Art. 34.

*(Estinzione del diritto di asilo.
Revoca del decreto)*

1. Il diritto di asilo si estingue per gli stessi motivi che possono far perdere la cittadinanza italiana allo straniero che l'ha ottenuta, oppure quando sopravviene alcuna delle condizioni ostative previste dal comma 4 dell'articolo 26.

2. Esso si estingue, inoltre, quando vengono meno le ragioni per le quali era stato concesso, oppure quando il rifugiato si trasferisce definitivamente all'estero o, volontariamente, torna a fissare la sua residenza nello Stato di provenienza.

3. Il decreto di riconoscimento del diritto di asilo può, in ogni tempo, essere revocato quando i presupposti di fatto o le prove sulle quali era fondata la decisione si rivelino insussistenti, falsi o travisati. Tuttavia, la revoca non può essere disposta quando sussistano presupposti e prove diverse, anche sopravvenute, che di per sé giustificano la concessione dell'asilo politico.

4. È competente a dichiarare l'estinzione del diritto o la revoca del decreto il tribunale civile nella cui circoscrizione è sito il luogo di ultima residenza del rifugiato, seguendo lo stesso procedimento stabilito per l'attribuzione dell'asilo politico. Possono presentare la relativa domanda il pubblico ministero, i Ministri degli affari esteri e dell'interno ed i privati interessati.

5. In caso di diniego, revoca o estinzione del diritto di asilo, sono sempre applicabili al cittadino straniero le norme previste dal titolo I della presente legge.

TITOLO III

NORME COMUNI E DISPOSIZIONI FINANZIARIE

Art. 35.

(Cittadinanza)

1. La cittadinanza italiana viene concessa con decreto del Presidente della Repubblica su richiesta del cittadino straniero o del rifugiato politico che risiede da almeno tre anni nel territorio della Repubblica.

Art. 36.

(Norme di attuazione)

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge il Governo emana con uno o più decreti del Presidente della Repubblica, ai sensi della legge 23 agosto 1988, n. 400, le necessarie norme di attuazione della presente legge.

2. Il Governo riferisce annualmente al Parlamento sullo stato di attuazione della legge stessa.

Art. 37.

(Abrogazione delle norme incompatibili)

1. Gli articoli da 142 a 152 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, le relative norme del regolamento di esecuzione, approvato con regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, e qualsiasi altra norma incompatibile con le disposizioni della presente legge sono abrogati con decorrenza dal giorno di entrata in vigore dei decreti di cui all'articolo 36 e, comunque, con decorrenza dal termine di cui all'articolo 36 stesso.

2. Resta ferma la vigente disciplina in materia di ingresso e di soggiorno dei turisti stranieri e dei cittadini comunitari in Italia.

Art. 38.

(Ripartizione dei fondi)

1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri si provvede entro il 31 marzo di ogni anno alla ripartizione dei fondi di cui all'articolo 39 fra le regioni in base alla consistenza numerica degli esuli e degli immigrati stranieri ed alle iniziative progettate ed attuate dalle regioni stesse e dagli uffici di cui all'articolo 11.

2. Le somme non utilizzate da ciascuna regione nel corso dell'esercizio sono decurtate dalle somme impiegabili nell'esercizio successivo e potranno essere utilizzate per l'incremento, in misura corrispondente, delle somme da ripartire alle regioni nello stesso esercizio successivo.

Art. 39.

(Copertura finanziaria)

1. Alla copertura finanziaria dell'onere derivante dall'applicazione della presente legge, esclusi gli oneri derivanti dagli articoli 6, 14, 23 e 32, valutato in lire 200 miliardi per ciascuno degli esercizi finanziari 1990, 1991 e 1992, si provvede mediante corrispondente riduzione del capitolo 6856 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno 1990 a tal fine utilizzando l'accantonamento «Interventi in favore dei lavoratori immigrati».

2. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le variazioni di bilancio occorrenti.