

(N. 1008)

SENATO DELLA REPUBBLICA

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del Senatore TERRACINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 MAGGIO 1950

Rilascio dei passaporti

ONOREVOLI SENATORI. — La Costituzione italiana, sancendo con l'articolo 16 il diritto di uscire e rientrare liberamente nel territorio della Repubblica, ha rimesso alla legge il compito di fissare gli obblighi cui il cittadino deve attenersi per poterne fruire. Ciò si riferisce indubbiamente alla richiesta e all'ottenimento del passaporto, il cui possesso ha sempre costituito, presso tutti i Paesi, la condizione esclusiva ed inderogabile per il passaggio della frontiera.

Rimettendo alla legge una tale determinazione la Costituzione ha inteso di sottrarre la materia, così delicata e grave, al regime inaffidante ed arbitrario che tuttora la governa: il regime delle circolari e delle istruzioni interne ministeriali. Per quanto appaia e sia strano nessuna legge infatti venne mai emanata nel nostro Paese in argomento; neanche ne tratta il Testo Unico di Pubblica sicurezza che la Repubblica ha ereditato dal fascismo e che essa tuttora conserva e applica con severa osservanza.

Sta di fatto che l'ottenimento del passaporto viene ancora oggi ritenuto in Italia dai più come una concessione benevola rimessa alla

discrezione della autorità pubblica, la quale è così spesso sospinta ad avvalersene in funzione di favoritismi politici, o meno, negandola o trascinandone la pratica per tempo lunghissimo e con le più inopinate motivazioni nei confronti delle persone non gradite. È ben noto come, in relazione a ciò, la necessità in cui alcuno si trovi del passaporto sia spesso, di per sé, causa di preoccupazioni e turbamenti, come dinanzi ad impresa misteriosa, ardua e dall'esito aleatorio, cui non si possa pervenire se non in grazia di intercessioni e conoscenze particolari di cui si fa mercato nei dintorni degli uffici competenti. Così si spiega ad esempio l'esistenza in molte città di agenzie, più o meno autorizzate, che si offrono per provvedere alle pratiche dei passaporti dietro versamento di somme notevolmente superiori all'importo legalmente dovuto.

I Costituenti, che avevano ben chiara dinanzi alla loro mente questa anormale e deprecabile condizione di cose, vollero stroncarla risolutamente affermando che il libero passaggio delle frontiere nazionali costituisce un diritto fondamentale del cittadino, al quale deve rendersene pertanto l'esercizio al massimo

agevole, sottraendolo anche alla sola parvenza di una sottomissione ad una decisione amministrativa e cioè del potere esecutivo. Passare le frontiere nazionali non è naturalmente la stessa cosa che entrare in altri Paesi, diversi dal nostro; facoltà, quest'ultima, che resta deferita, nelle sue condizioni e limitazioni eventuali, alla potestà di codesti Paesi, così come sta nella potestà della Repubblica l'ammettere o non sul proprio territorio gli stranieri che pure abbiano ottenuto dal loro Stato un regolare passaporto. Non è forse superfluo affermare in questo contesto che la libertà sancita dal secondo comma dell'art. 1 della Costituzione non può sopportare limitazioni o deroghe per patti, convenzioni o trattati internazionali, essendo essa bene inalienabile di ogni singolo cittadino, un diritto suo proprio che si afferma nei confronti dello Stato, il quale non può quindi farne materia di mercanteggiamento con altri Stati. Si conducano pure questi, in materia di passaporti, come meglio credono verso i loro cittadini, in base alle proprie leggi ed ai propri statuti; non spetta alla Repubblica italiana nè di erigersi a tutrice dei diritti di questi, nè di sollecitarne per alcun motivo la modificazione. Ma ugual fermo atteggiamento dovrà assumere la Repubblica verso quei Governi stranieri che chiedessero, sia pure a compenso di non si sa quale concessione, una lesione dei diritti sanciti dalla Costituzione: nel caso particolare di quello di cui qui si tratta. Ciò che può costituire materia di trattative fra lo Stato italiano e gli altri Stati è la concessione di entrata dei rispettivi cittadini nelle rispettive frontiere; e non v'è a questo proposito migliore auspicio da farsi dell'abbandono progressivo e generale di tutte le disposizioni che, ostacolando il libero movimento degli uomini, impediscono la reciproca conoscenza dei popoli, e quindi la loro comprensione e il loro affratellamento.

* * *

Passando ora ad esaminare i singoli articoli del progetto di legge si noterà come essi mirino tutti a sostanziare il principio che l'ottenimento del passaporto è un diritto il cui esercizio non deve essere gravato da inutili defatigatorie complicazioni burocratiche, non deve venire indirettamente limitato da esazioni a qualunque titolo, non ammette trascuratezza

da parte degli uffici pubblici e quindi perdita di tempo per gli interessati, e deve essere, anche territorialmente, reso accessibile a tutti i cittadini.

L'articolo 1, stabilendo la validità biennale del documento, dimezza praticamente il lavoro che grava attualmente su gli Uffici-passaporto delle Questure, ciò che fra l'altro faciliterà a queste l'espletamento dell'altro maggiore cui dovranno prevedibilmente accudire per l'aumentato afflusso di richieste conseguente alla emanazione di questa legge. Si fissa a 14 anni l'età necessaria per l'ottenimento del passaporto in considerazione sia dei termini dell'obbligo scolastico stabilito dalla Costituzione, sia del fatto che, maturo ormai al lavoro, il giovane si emancipa normalmente a quell'età dal più immediato controllo familiare e può sentirsi sospinto a ricercare lontano sorti migliori di vita.

L'articolo 2, indicando i documenti da allegarsi alla domanda del passaporto, ne esclude alcuni di quelli attualmente richiesti i quali o costituiscono inutili duplicati o denuncerebbero, se ancora richiesti, l'intenzione di menomare la portata della norma costituzionale escludendo dal godimento del diritto in essa scolpito parti notevoli del nostro popolo. A causa delle tristi sciagurate condizioni economiche e sociali, regnanti in molte regioni italiane, il certificato penale di milioni di cittadini reca infatti annotazione di condanne riportate per delitti tipici (furto campestre, pascolo abusivo) o di piccola entità (furto per valore lieve, appropriazione indebita, esercizio arbitrario delle proprie ragioni) o di schietto carattere politico-sociale, mentre — per l'ignoranza della legge, la povertà e il diffuso timor panico dinanzi ad ogni soglia di giustizia ed alle carte bollate — resta inevasa in genere la pur praticabile procedura di riabilitazione. D'altro lato l'attestazione di « buona condotta » ha fondamenti troppo generici e riflette un apprezzamento del tutto soggettivo di chi la redige, sul quale influiscono spesso, specie nelle minori località, fattori di turbativa derivanti da contrasti d'interessi personali o di clientela. Se pertanto si deve ammettere la messa in mora del diritto di espatrio per il cittadino che debba ancora rendere conto in giustizia di un suo agire illecito, sarebbe del tutto arbitrario contestargliene

l'esercizio di abbia già fornito il suo debito alla legge, espiando le pene cui fosse stato condannato. Ed ancora più se, a tale scopo, si impugnasse una denegazione di « buona condotta » per la quale non si richiedono nè motivazioni nè prove.

Tutto ciò in relazione al diritto del cittadino italiano di sortire dal territorio della Repubblica. Altra cosa è l'autorizzazione da parte di altri Stati al suo ingresso nel loro territorio, che essi possono eventualmente subordinare ad accertamenti sulla condotta, da attestarsi con presentazione di certificati penali o altro. Ma è questo un problema che esula dall'ambito del disegno di legge e dall'ambito dei poteri della Repubblica, i quali trovano limite — nei confronti del cittadino — dalla norma costituzionale, e nei confronti degli altri Stati dai principî del diritto internazionale.

Il passaporto spetta dunque di diritto al cittadino (certificato di cittadinanza) che abbia compiuto i 14 anni (atto di nascita), che non sia sottoposto a procedimento penale (carichi pendenti) e che abbia pagato alla patria il sacro debito del servizio militare.

L'articolo 3 ribadisce il principio che vuole libero da ogni gravame pecuniario l'esercizio del diritto di espatrio e rimpatrio, allo stesso modo che ne sono liberi tutti gli altri diritti costituzionali, per il cui esercizio lo Stato giunge anzi a volte ad accollarsi spese ingentissime (ad esempio per il diritto elettorale).

Gli articoli 4 e 5 si propongono la massima semplificazione e la maggiore speditezza nella procedura per la richiesta e il rilascio del passaporto, liberandola nello stesso tempo da quel complesso di trascuranze e di arroganze burocratiche che ne fa attualmente uno spinoso calvario per gli interessati. Spogliato il passaporto di quegli attributi misteriosi, fra talismano e carta di privilegio, di cui volutamente esso è stato sino ad oggi circondato, e restituito alla modesta realtà che gli è propria di documento di identificazione personale da valere *anche* dinanzi alle autorità straniere, appare naturale che di esso si occupino gli Uffici municipali, ai quali compete appunto la registrazione e l'attestazione di tutto ciò che si riferisce alla vita civile dei cittadini.

L'articolo 6, in contrappunto all'articolo 2, dispone l'invalidazione del passaporto quando

vengano a mancare alcuni dei requisiti stabiliti per l'esercizio del diritto di espatrio, o per opera del titolare (procedimento penale) o per esigenze superiori (servizio militare).

L'articolo 7 regola il rinnovo del passaporto alla sua scadenza biennale.

L'articolo 8, che tratta del passaporto collettivo, vuol portare ordine e certezza in un campo fino ad ora abbandonato al massimo di disordine e di arbitrarietà. Il rilascio del passaporto collettivo dipende infatti attualmente caso per caso dalla valutazione dei funzionari ministeriali, guidati in ciò da criteri che sarebbero più acconci alla concessione di un favore anzichè all'adempimento di un obbligo di ufficio. Si tratta dunque di circondare il rilascio del passaporto collettivo con obbiettive garanzie, così che esso non possa essere rifiutato tosto che sia accertata la sussistenza delle condizioni che la legge consideri necessarie e sufficienti. L'articolo 7 assume come tali quelle normalmente richieste oggi per il rilascio del documento alle agenzie turistiche. Nè vi sarebbe altro da aggiungere, se, per giustificare certi rifiuti del passaporto collettivo, fino ad ora da parte degli uffici ministeriali non si fosse spesso pretestata la mancanza di reciprocità con i Paesi indicati come meta del viaggio. È dunque opportuno mettere qui in rilievo l'assurdo di una simile tesi. La Repubblica deve esigere reciprocità di trattamento dai Paesi stranieri ogni qual volta ciò concorra ad assicurare ai propri cittadini il godimento di un beneficio. Così, nel caso in questione, bene si farà a rifiutare l'accesso in Italia a quegli stranieri forniti di passaporto collettivo il cui Stato si rifiutasse di riconoscere la validità dell'analogo documento italiano. Ma se lo Stato straniero non ritiene di rilasciare ai propri cittadini il passaporto collettivo, e tuttavia riconosca la validità di quello emesso dalla Repubblica, la domanda di reciprocità si risolverebbe nella pretesa che lo Stato straniero dia anch'esso ai propri cittadini l'agevolazione in questione. Il che non significa tutelare i cittadini italiani, ma bensì farsi paladini di cittadini di altri Stati contro il loro Stato: posizione assurda e contraria ai principî del diritto internazionale, a definire la quale male si impiega il termine di reciprocità.

L'articolo 9 vuole affermare la parità, nei confronti dell'esercizio del diritto di cui all'articolo 16 della Costituzione, fra Italiani residenti in patria e Italiani all'estero, ai quali ultimi, col pretesto dei più svariati diritti consolari e di cancelleria, attualmente viene richiesto l'esborso di somme altissime stabilite secondo criteri del tutto arbitrari. Ciò che è tanto più deplorabile perchè spesso con ciò ad altro non si mira se non ad assicurare particolari profitti ai funzionari consolari.

A comprova dell'asserito si riportano qui le cifre relative al pagamento richiesto in Svizzera per il rinnovo del passaporto da parte delle rappresentanze di nove Paesi europei:

	Costo del rinnovo del passaporto	Durata	Costo del rinnovo calcolato per un anno
	Fr. sv.		Fr. sv.
Italia	11,65 (per lavoratori)	un anno	11,65
Jugoslavia	5 —	6 mesi	10 —
Belgio	20 —	2 anni	10 —
Francia	5 —	2 anni	2,50
Norvegia	5 —	2 anni	2,50
Spagna	2,20 (per lavoratori)	1 anno	2,20
Inghilterra	1,25	1 anno	1,25
Svezia	6 —	5 anni	1,20
Danimarca	5,60	5 anni	1,12

In questa tabella è riportato per l'Italia il prezzo del rinnovo *per i lavoratori*; ma esso si moltiplica fino a 7 volte — dicesi sette — per gli Italiani classificabili o meglio classificati dalle cancellerie consolari in altre categorie. Un piccolo bottegaio, un artigiano si vedono ad esempio colpiti da una tassa, arbitraria e inaudita, di 40, 50 e più franchi, e cioè di sette, ottomila lire. Tutto ciò costituisce uno sconcio per il buon nome italiano e per la dignità dei nostri rappresentanti consolari che appaiono così avidi del denaro di coloro che dovrebbero tutelare.

L'articolo 11 costituisce la tardiva e tanto più doverosa soppressione di una delle tante misure persecutorie escogitate dal fascismo in servizio del suo bestiale sistema di oppressione politica e di sfruttamento economico del popolo italiano. Con l'articolo 158 del Testo Unico delle

leggi di pubblica sicurezza la dittatura si era proposto infatti di trasformare tutta l'Italia in una sola enorme prigione per tenervi a propria discrezione tutti i cittadini, a cui custodia stavano, oltre le guardie impegnate a sparare senza preavviso su chiunque tentasse di superare la frontiera fuori dei valichi autorizzati, le durissime pene da quell'articolo previste.

Alla stregua dell'articolo 16 della Costituzione il passaggio della frontiera senza passaporto non può essere più considerato come un delitto, ma bensì come una semplice contravvenzione — trattandosi dell'infrazione di una disposizione amministrativa. Avrà così fine l'ignominia ancora attuale dei lunghi imprigionamenti e delle severe condanne a carico di infelici che, spinti dalla miseria, cercano di varcare le frontiere clandestinamente, a piedi, alla ricerca disperata di un lavoro qualsiasi, di un tozzo di pane.

L'espatrio clandestino è infatti tipico della più miserabile fra la povera gente, chè i criminali, i quali cercano scampo dalla giustizia, e i fuorilegge per ragione politica si avvalgono di mezzi ben più astuti e sicuri per superare senza danno i confini di ogni Paese.

* * *

Questo progetto di legge sana una stupefacente lacuna della nostra legislazione; e lo fa adeguandosi al principio costituzionale per il quale nessun inciampo deve frapporsi al cittadino che intenda sortire dal territorio nazionale o rientrarvi. Esso parrà audace solo a coloro che pensano alla Costituzione come ad una generica declamazione e non come ad un solido strumento destinato, fra l'altro, a diroccare tutta una serie di vecchie e deprecabili consuetudini del nostro mondo burocratico e ministeriale, per le quali ogni rapporto con la pubblica amministrazione dovrebbe significare per il cittadino panico, sospetto e mortificazione e per l'Amministrazione stessa l'occasione di mille piccole fastidiose coartazioni della libertà politica e morale del cittadino.

Esso vuole essere un primo tentativo di affermazione dell'onesto e semplice principio che l'amministrazione in uno Stato libero è fatta per sopperire, con rapidità e diligenza, alle necessità ed ai bisogni legittimi dei cittadini, fuori da ogni più lontana parvenza di favoritismi, corruzioni, coartazioni e pigrizie.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, munendosi all'uopo del passaporto.

Il passaporto, individuale e con validità biennale, viene rilasciato al cittadino che abbia compiuto il 14° anno di età.

Art. 2.

Il passaporto è rilasciato dalla Questura della circoscrizione del Comune di residenza, su presentazione di domanda in carta libera accompagnata dai seguenti documenti:

- a) atto di nascita;
- b) certificato di cittadinanza;
- c) certificato dei carichi pendenti;
- d) nulla osta del Distretto militare, ove il richiedente non abbia ancora assolto agli obblighi di leva;
- e) ricevuta del versamento di lire 100 di cui all'articolo seguente;
- f) consenso del genitore che esercita la patria facoltà, se il richiedente abbia compiuto il 14° anno di età ma non superato il 18°.

Tutti i documenti devono essere rilasciati o redatti in carta libera.

Art. 3.

Per il rilascio del passaporto non è dovuto alcun diritto o tassa, a nessun titolo e con nessuna motivazione, fatta eccezione del versamento di lire 100 a rimborso del costo del libretto, da eseguirsi presso un Ufficio postale che ne rilascia ricevuta motivata.

Art. 4.

La domanda del passaporto, quando il richiedente non risieda in città sede di Questura, può essere presentata, in uno coi documenti di cui all'articolo 2, al Municipio del Comune di residenza che lo trasmette entro 24 ore alla Questura competente.

Art. 5.

La Questura rilascia il passaporto entro sette giorni dalla presentazione della domanda. Nel caso di cui all'articolo 4 il termine decorre dal giorno dell'arrivo della domanda alla Questura competente e scade col giorno di spedizione del passaporto da parte della Questura al Municipio di cui all'articolo 4, attestate le date dai timbri postali di arrivo e partenza. Il Municipio dà immediato avviso dell'arrivo del passaporto al richiedente affinché provveda al ritiro.

Art. 6.

Il passaporto viene dichiarato nullo e ritirato al suo titolare:

- a) quando venga aperto contro la stesso un procedimento che comporti condanna a pena restrittiva della libertà personale;
- b) quando lo disponga, per ragioni documentate di servizio militare, il distretto competente.

Art. 7.

Il passaporto, alla scadenza biennale, viene rinnovato su richiesta del suo titolare, corredata dai documenti di cui alle lettere c) e d) dell'articolo 2. Valgono le norme di cui agli articoli 4 e 5 per la procedura e i termini.

Art. 8.

Su domanda di non meno di dieci e non più di cinquanta cittadini, e con validità di tre mesi, viene rilasciato passaporto collettivo per viaggi a scopo sportivo, culturale, turistico, religioso o altro non espressamente considerato illecito dalle leggi della Repubblica.

La domanda deve essere corredata di tutti i documenti di cui all'articolo 2 solo per il primo richiedente, costituito in rappresentante del gruppo per ogni rapporto con le autorità. Per gli altri richiedenti deve allegarsi il solo certificato di cittadinanza.

I termini di cui all'articolo 5, quando trattasi di passaporto collettivo, vengono prorogati a giorni venti.

Il passaporto collettivo non ammette rinnovo.

Art. 9.

Il rilascio o il rinnovo del passaporto ai connazionali all'estero da parte degli Uffici consolari è gratuito, salvo le spese comprovate per richiamo di documenti o informazioni dalla madre patria, ed escluso ogni diritto o imposizione speciale di cancelleria o similari.

Art. 10.

Il rilascio di passaporti diplomatici o di servizio è regolato dalle Amministrazioni competenti.

Art. 11.

Il cittadino che varchi la frontiera senza essersi munito di passaporto è punito con l'ar-

resto fino a 30 giorni o con la contravvenzione fino a lire 5000. La pena dell'arresto può estendersi fino a un anno e la contravvenzione fino a lire 100.000 se contro il colpevole fosse in corso, al momento dell'espatrio, un procedimento penale per reati comportanti condanne detentive, o lo stesso non abbia ancora adempiuto agli obblighi di leva.

Sono abrogate le disposizioni di cui all'articolo 158 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.

Art. 12.

La presente legge entra in vigore dal giorno della sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.