

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N. 3311}

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

RUTELLI, STANZANI GHEDINI, ZEVI, PANNELLA, CALDERISI, AGLIETTA, MELLINI, VESCE, TEODORI, FACCIO, d'AMATO LUIGI, MODUGNO

Presentata il 28 ottobre 1988

Estensione dell'ambito di applicazione del trattamento di rifugiato previsto dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo adottato a New York il 31 gennaio 1967, ratificati rispettivamente con le leggi 24 luglio 1954, n. 722, e 14 febbraio 1970, n. 95

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il riconoscimento dello *status* dei rifugiati e la concessione del diritto di asilo attendono da anni una regolamentazione organica che consenta un effettivo esercizio del diritto soggettivo riconosciuto dall'articolo 10, terzo comma, della Costituzione allo « straniero al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana ».

Nel riconoscere questo diritto fondamentale la Costituzione ha previsto che le modalità di esercizio di esso siano stabi-

lite dalla legge. Osserviamo con soddisfazione che sia in dottrina, sia a livello di forze politiche non viene più posta la questione della natura programmatica o precettiva di questa norma costituzionale. Discussione che, come per altre norme ed istituti costituzionali, ha avuto come unico obiettivo il congelamento del precetto costituzionale in quanto « non desiderato » e temuto.

In attesa di una pronta, definitiva ed organica disciplina della materia (si vedano le proposte di legge presentate da deputati della maggioranza e dell'opposi-

zione di nuovo in questa legislatura) riteniamo che debba essere affrontata, con assoluta urgenza, la questione del ritiro della riserva di applicazione geografica apposta dall'Italia alla convenzione di Ginevra del 1951 sullo statuto dei rifugiati, così come integrata e modificata dal protocollo relativo del 31 gennaio 1967.

La sopravvivenza della clausola di riserva, che limita l'applicazione della convenzione solamente agli stranieri provenienti dall'Europa (Orientale) rappresenta un'inaccettabile limitazione degli obblighi internazionali dell'Italia e della protezione di questo diritto fondamentale nel nostro ordinamento: una limitazione che appare incostituzionale ed obsoleta.

Questa riserva è incostituzionale perché contraria alla *ratio* della norma costituzionale di cui all'articolo 10, terzo comma, che in nessuna maniera discrimina la concessione del diritto di asilo — ed il preventivo riconoscimento dello *status* di rifugiato — sulla base della origine geografica dello straniero. Né avrebbe potuto essere altrimenti, perché i nostri costituenti adottarono la formulazione più liberale ai fini della protezione delle libertà democratiche, che costituiscono un bene indispensabile ed insopprimibile per ogni persona umana, dovunque si trovi. Questa formula — come ebbe modo di proclamare Ruini all'Assemblea Costituente — fu infatti il frutto di una significativa convergenza di fondo tra le concezioni personalistiche dei cattolici, le tendenze umanitarie dei socialisti e dei comunisti e le dottrine liberali dei partiti laici, e rappresenta un carattere distintivo della nostra Costituzione.

La legge di esecuzione 24 luglio 1954, n. 722 (*Gazzetta Ufficiale* 27 agosto 1954, n. 196) che dà piena ed intera esecuzione alla convenzione del 1951 ed è entrata in vigore per l'Italia il 13 febbraio 1955 è allo stesso tempo (come sostenuto da dottrina autorevole) provvedimento legislativo idoneo a dare almeno parziale attuazione all'articolo 10 terzo comma della Costituzione, fino al momento dell'entrata in vigore di una legge che disciplini in modo più dettagliato ed adeguato l'intera

materia del diritto di asilo. In ogni caso, anche ove non si vogliano far proprie le considerazioni di strumentalità della suddetta legge (rispetto all'attuazione del principio costituzionale dell'articolo 10, terzo comma), restano valide le abituali considerazioni sul rango delle norme derivanti da trattati, immesse nel nostro ordinamento con ordine di esecuzione. Esse assumono normalmente il rango del provvedimento interno che contiene l'ordine di esecuzione (nel caso specifico, legge ordinaria); prevalgono, in base al criterio di specialità, su norme di pari grado e sono subordinate a quelle di rango superiore. Non può invocarsi peraltro in senso contrario la norma dell'articolo 10, secondo comma, della Costituzione secondo cui « la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali »; infatti, questa norma ha carattere generale rispetto a quello specifico del comma successivo, relativo ad una particolare categoria di stranieri, e in ogni caso impone solo che gli accordi internazionali, aventi per oggetto esclusivo il trattamento degli stranieri, abbiano preminenza sulle leggi ordinarie... e non sulla Costituzione!

La riserva di applicazione territoriale è divenuta obsoleta in primo luogo, perché costituisce un residuo della « guerra fredda » secondo una divisione nel mondo in gruppi di regimi in contrapposizione ideologica e politica.

In secondo luogo, perché le maggiori questioni poste nel nostro ordinamento dalle ondate di nuovi arrivi di stranieri riguardano in misura crescente motivazioni di carattere economico (immigrazione economica) per gli stranieri provenienti dall'Europa dell'Est; mentre sono ormai numerosi i casi di stranieri provenienti da paesi e da aree geografiche diverse dell'Europa, nei quali non vengono rispettati i più elementari diritti dell'uomo. Tale situazione è oggi intollerabile per un paese democratico sotto il profilo politico ed umanitario, essendo all'origine di discriminazioni, arbitrii, sfruttamento, prevaricazioni nei confronti di

cittadini provenienti da regioni tormentate e sofferenti, non di rado coinvolti in tragiche vicende civili ed umane. In particolare, la suddetta clausola è anche contraria al principio di ragionevolezza costituzionale e di efficienza amministrativa perché sottopone gli stranieri che non provengono dall'Europa alla stessa dichiarazione di eleggibilità dello *status* di rifugiato per poi affidarlo al controllo ed ai buoni uffici della Delegazione in Italia dell'Alto commissario per i rifugiati (*status* di rifugiato sotto mandato). È questa istituzione che poi interviene presso le autorità italiane per ottenere determinate agevolazioni nei confronti dei suddetti stranieri.

Occorre ricordare che ad applicare la limitazione territoriale della convenzione di Ginevra del 1951 siamo rimasti, in Europa, insieme a Malta, Principato di Monaco e Turchia; e, nel mondo, con pochissimi altri paesi.

Colleghi deputati, la clausola di riserva territoriale potrebbe essere ritirata immediatamente dal Governo con apposita comunicazione al Segretario Generale delle Nazioni Unite. Il Governo italiano ha già ritirato una prima volta alcune riserve relative agli articoli 6, 7, 8, 19, 23, 25 e 34 con comunicazione del 24 ottobre 1964. Ulteriore ampliamento dell'ambito di applicazione della convenzione del 1951 deriva dal deposito della ratifica, in data 26 gennaio 1972, del protocollo relativo allo *status* dei rifugiati, autorizzato dal Parlamento con legge 14 febbraio 1970, n. 85 (*Gazzetta Ufficiale* 28 marzo 1970, n. 79).

Peraltro i governi che si sono succeduti negli ultimi anni hanno più volte manifestato una disponibilità a ritirare la riserva suddetta. Così nel 1984 l'onorevole Colombo, ministro degli affari esteri; così l'onorevole Andreotti, ministro degli affari esteri in carica, più volte e, da ultimo, il 19 ottobre scorso dichiarando di accogliere un ordine del giorno presentato dai

deputati Marri ed altri nella Commissione affari esteri della Camera dei deputati. Abbiamo in tal senso presentato una specifica mozione nell'altro ramo del Parlamento, perché il Governo rispetti questi impegni e ne assuma la responsabilità davanti al Parlamento. È una iniziativa coordinata e parallela alla presente proposta di legge, al fine di pervenire al più presto al risultato per l'una o l'altra via, entrambe legittime e compiutamente praticabili.

In relazione agli accordi internazionali di cui l'Italia è parte, va infatti ricordato che quando alla formazione della volontà diretta a partecipare ad un trattato concorrono più organi dello Stato, Governo e Parlamento (come avviene nel nostro ordinamento nei casi previsti dall'articolo 80 della Costituzione), entrambi concorrono a formare la volontà dello Stato e a definire dunque l'ambito di applicazione del trattato attraverso il regime delle riserve e delle obiezioni. Ciò pone il problema della responsabilità politica del Governo quando non intenda rispettare la volontà del Parlamento (a prescindere dalla competenza esclusiva del Governo a depositare le riserve ai trattati e dagli effetti internazionali di una grave violazione alle regole costituzionali sulle competenze in materia di trattati).

Sul piano interno, è in ogni caso indiscussa la competenza del Parlamento a dare attuazione alle norme convenzionali. Pertanto, l'approvazione della presente proposta di legge porterebbe ad una applicazione più ampia delle disposizioni convenzionali da parte degli operatori giuridici interni.

Riteniamo che in attesa dell'entrata in vigore di una legge organica, il Parlamento debba con assoluta urgenza provvedere a superare nel nostro ordinamento l'attuale assurda limitazione di applicabilità del trattamento convenzionale dei rifugiati.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Il trattamento di rifugiato stabilito dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, ratificata con la legge 24 luglio 1954, n. 722, e dal Protocollo relativo allo statuto di rifugiato, adottato a New York il 31 gennaio 1967 e ratificato con la legge 14 febbraio 1970, n. 95, è attribuito a tutti gli individui che si trovino nelle condizioni ivi previste, a seguito di avvenimenti verificatisi in Europa ed altrove.