CAMERA DEI DEPUTATI N. 1361-A

RELAZIONE DELLA IV COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA)

(RELATORE **DELL'ANDRO**)

SUL

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

PRESENTATO DAL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(REALE ORONZO)

nella seduta del 12 maggio 1964

—

Estradizione per i delitti di genocidio

Presentata alla Presidenza il 16 luglio 1965

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il problema della estradizione dei colpevoli di delitti di genocidio ha, nella scorsa legislatura, altamente appassionato ed impegnato le Assemblee della Camera e del Senato quando venne in discussione il disegno di legge ordinario sulla prevenzione e repressione dei delitti di genocidio, presentato il 3 novembre 1958 alla Presidenza del Senato dall'allora Ministro di grazia e giustizia, Gonella.

Rifacendo la storia di questo problema è doveroso ricordare che, nel citato disegno di legge, il Governo aveva esclusa qualsiasi norma riguardante la estradizione e, nella relazione che accompagnava il testo, ne spiegava i motivi nei seguenti termini: « Non sembra invece possibile, in una legge ordinaria, introdurre una norma che attui quanto previsto dalla Convenzione (articolo 7) e cioé sia ammessa l'estradizione per i delitti di genocidio. Infatti, non può negarsi che il genocidio, determinato da motivi politici, sia sempre « reato politico » ai sensi dell'articolo 8 del codice penale e perciò rientri nel divieto della estradizione, fissato, dagli articoli 10 e 26 della Costituzione. Per permettere la estradizione, occorrerebbe quindi una legge costituzionale ».

Ma le complicazioni che insorsero durante la terza legislatura possono, forse, ascriversi anche al fatto che, allora, il Governo non ebbe a presentare alcun disegno di legge costituzionale e l'Assemblea del Senato, animata dalla volontà di dare integrale applicazione alla Convenzione, cui l'Italia aveva aderito il 4 agosto 1952 a seguito dell'autorizzazione concessa dal Parlamento con legge 11 marzo 1952, n. 153, introdusse, dopo amplissime e contrastate discussioni, nella legge ordinaria per la repressione del genocidio un articolo specifico riguardante l'estradizione.

L'articolo era così formulato: « Per i reati previsti dalla presente legge è ammessa la estradizione del colpevole a favore dello Stato ove i reati sono stati commessi o della Corte criminale internazionale, alla cui giurisdizione detti reati potranno essere deferiti a seguito di accordo tra gli Stati aderenti alla Convenzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 9 dicembre 1948 ».

Alla Camera, il relatore Dominedò insistette per ottenere che l'Assemblea sopprimesse questo articolo ma, contrariamente alle aspettative, la Camera, invece, modificò l'articolo del Senato in questi termini: « Agli effetti della legge penale, i delitti preveduti nella presente legge, in quanto commessi in violazione del diritto delle genti, non sono considerati delitti politici ».

Il testo del provvedimento tornò al Senato e tanto in Commissione, quanto in Assemblea si decise giustamente di sopprimere questo articolo.

Così, dopo anni di discussione si tornò al punto di partenza già considerato nella relazione al disegno di legge proposto dal Ministro Gonella e, cioè, che per risolvere il problema della estradizione fosse necessario un disegno di legge costituzionale. Ma il Governo non lo presentò e venne preceduto, in questa iniziativa, dal senatore Magliano che, in data 25 maggio 1961 presentò al Senato la proposta di legge costituzionale n. 1569, composta di un solo articolo, nel quale si stabiliva che i reati preveduti nella Convenzione sulla prevenzione e repressione del delitto di genocidio, non erano da considerarsi reati politici ai fini della estradizione.

Questa proposta di legge venne esaminata dalla Commissione giustizia del Senato e trasmessa, in data 18 luglio 1961, con relazione del senatore Azara, all'Assemblea, ma non venne mai discussa per il sopravvenuto scioglimento delle Camere, data la fine della legislatura.

È stato il Ministro Reale, in questa legislatura, a presentare un disegno di legge costituzionale, quello su cui sto riferendo, che con chiara ed esatta visione giuridica del problema ha formulato l'articolo unico nel seguente modo: « L'ultimo capoverso dell'articolo 10 e l'ultimo capoverso dell'articolo 26 della Costituzione, non si applicano ai delitti di genocidio ».

La formula scelta, a mio giudizio, risulta ineccepibile sotto ogni aspetto e rappresenta la felice sintesi della lunghissima e dotta discussione che ha appassionato per anni il Parlamento.

Il problema della estradizione per i delitti di genocidio si propose alla attenzione delle Assemblee della Camera e del Senato già nella seconda Legislatura, in occasione dell'approvazione del disegno di legge di adesione dell'Italia alla Convenzione per la prevenzione e la repressione del genocidio, particolarmente quando venne affrontato l'esame dell'articolo 7 dove è detto:

« Le génocide et les autres actes énumérés à l'article III ne seront pas considérés comme des crimes politiques pour ce qui est de l'extradition.

« Les Parties contractantes s'engagent en pareil cas à accorder l'extradition conformément à leur législation et aux traités en vigueur ».

L'Italia, aderendo alla Convenzione, veniva ad accettare anche la disposizione dell'articolo 7 ma detto articolo contrastava esplicitamente con i principî contenuti negli articoli 10 « Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici » e 26 « L'estradizione del cittadino... non può in alcun caso essere ammessa per reati politici » della Costituzione. Praticamente, bisognava contemperare le opposte esigenze del rispetto e dell'applicazione della Convenzione che introduceva il principio dell'estradizione per i delitti di genocidio ed il disposto della nostra Costituzione che vieta l'estradizione per i delitti politici.

Nel desiderio di trovare una rapida soluzione, con legge ordinaria – evitando la più lunga procedura della legge costituzionale – si cercò di vedere se, in effetti, il genocidio potesse non venir considerato delitto politico.

Varie furono le tesi sostenute a cominciare da quella che, di fronte alla tradizionale dicotomia dei reati in comuni e politici, intendeva istituire un terzo tipo, quello dei delitti « contro il diritto delle genti ». Un'altra tesi, invece, agganciandosi all'articolo 7 della Convenzione considerava che, solo per questo motivo, il reato di genocidio non dovesse rientrare nei delitti politici.

Questi orientamenti non ressero alla più acuta e profonda critica degli onorevoli deputati e senatori che intervennero nelle discussioni. Progressivamente il concetto venne sempre meglio enucleato attraverso la esegesi dei testi ed apparve chiaramente che la Convenzione, proprio all'articolo 7, affermava la politicità del genocidio ma che, ai soli effetti della Convenzione stessa, non sarebbe stato considerato tale in modo da consentire, attraverso questa *fictio juris*, la estradizione dei colpevoli.

Anche la portata dell'articolo 8 del codice penale, dove si parla di delitto politico, venne sottoposta ad attenta analisi interpretativa e gli esegeti si soffermarono soprattutto sulla portata dell'ultimo comma che distingue tra delitti politici in senso obiettivo e quelli in senso soggettivo comprendendo in quest'ultima categoria quei delitti comuni che vengono « considerati » politici quando siano determinati da motivi politici.

La materia, nel corso delle discusioni, si allargò ancora ed il Parlamento spaziò nel diritto comparato considerando la cosiddetta « clausola svizzera » sull'estradizione, cioè quella clausola che accorda l'estradizione anche se il colpevole di un delitto oggettivamente comune adduce motivi politici per cui, in tali casi, si dà preminente rilievo all'oggetto del delitto più che al movente, allargando, così, la possibilità dell'estradizione stessa. Si parlò poi della « clausola belga » per cui l'attentato al regnante non viene considerato tale; il regicidio viene valutato quale omicidio e, attraverso questa finzione si finisce di attenuare rilevantemente la più rigorosa nozione di delitto politico agevolando al massimo la estradizione dei colpevoli.

Anche la « clausola finlandese » venne esaminata in quanto fonde i motivi delle clausole svizzera e belga ed ammette l'estradizione, quale eccezione al principio, per reati politici, in soli tre casi: 1) se il delitto rivela brutale odiosità; 2) se il delitto è complesso, cioè se al reato politico sia connesso un reato comune; 3) se il delitto è misto, cioè – distinguendolo dal delitto complesso – se vi siano delle circostanze non politiche in un reato che ha natura politica.

Il concetto di « brutale odiosità » richiamò, naturalmente il principio contenuto nella legge francese del 1927 che ammette la estradizione per i reati politici di « odiosa barbarie ».

Come si vede, la discussione che avveniva sempre in sede di esame della legge ordinaria sulla repressione del genocidio, aveva preso una latitudine ed una portata inconsuete, ed era necessario riprendere le fila attraverso un più attento e sistematico vaglio di tutta la situazione.

In primo luogo ci si doveva porre la domanda: avendo l'Italia aderito alla Convenzione internazionale, in qual modo avrebbe potuto adempiere all'obbligo assunto di concedere la estradizione ai colpevoli di genocidio esistendo un preciso divieto posto dagli articoli 10 e 26 della Costituzione? In secondo luogo bisognava precisare se la soluzione andava ricercata modificando la nozione di delitto politico o se non fosse più corretto innovare il testo costituzionale.

Mi sembra evidente che la soluzione proposta, oggi, dal Ministro Reale sia la più corretta. L'Italia per dare piena esecuzione alla Convenzione internazionale sul genocidio deve rimuovere il limite posto dai principî costituzionali e nessun'altra strada sarebbe stata così valida e così ineccepibile come quella di modificare, con disegno di legge costituzionale, le norme consacrate dalla nostra Carta fondamentale.

Onorevoli Colleghi ! Sono certo che vorrete dare la vostra incondizionata approvazione al disegno di legge costituzionale che, rispettando la procedura necessaria per la modifica della nostra Carta costituzionale, risolve il problema della effettività della Convenzione nel nostro ordinamento entro il riquadro dei principî sostanziali e procedurali del diritto.

DELL'ANDRO, *Relatore*.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE
DEL MINISTERO

—

ARTICOLO UNICO.

L'ultimo capoverso dell'articolo 10 e l'ultimo capoverso dell'articolo 26 della Costituzione non si applicano ai delitti di genocidio.

TESTO
DELLA COMMISSIONE

—

ARTICOLO UNICO.

Identico.