

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore FENOALTEA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 LUGLIO 1963

Prevenzione e repressione del delitto di genocidio

ONOREVOLI SENATORI. — Il delitto di genocidio è antico, purtroppo, quanto l'umanità: ne parlano le storie dell'antico Oriente e ne parla la Bibbia: si rintraccia nella storia romana e in quella delle Crociate: fu perpetrato dai *conquistadores* nell'America centro-meridionale e dai pionieri nell'America del Nord: se ne macchiò la Russia zarista e vi compromisero il proprio onore le Potenze coloniali: e tuttavia soltanto durante l'ultimo conflitto mondiale il genocidio assurse a mostruosa dottrina, applicata con orrenda scientifica organizzazione, tanto da suscitare l'orrore universale.

Un accordo internazionale diretto a prevenire e a reprimere una così tremenda forma di criminalità si presentò quindi nell'immediato dopoguerra come una necessità unanimemente avvertita: e il 9 dicembre 1948 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite approvava il testo di una Convenzione in materia.

L'11 maggio 1951 l'Italia entrava a far parte dell'O.N.U. e l'anno successivo, con legge 11 marzo 1952, n. 153, il Parlamento autorizzava il Governo ad aderire alla Con-

venzione: l'adesione fu perfezionata nel corso dell'anno medesimo mediante deposito, presso il Segretariato dell'O.N.U., dello strumento di adesione.

La legge suddetta costituiva esecuzione della obbligazione internazionale che l'Italia assumeva aderendo alla Convenzione, l'articolo 5 della quale così disponeva: « Les Parties contractantes s'engagent à prendre, conformément à leurs constitutions respectives, les mesures nécessaires pour assurer l'application des dispositions de la présente Convention... »; e all'articolo 2 la legge disponeva come segue: « La Convenzione suddetta avrà piena ed intera esecuzione dalla data di entrata in vigore della legge che sarà emanata secondo quanto è prescritto dall'articolo 5 della Convenzione stessa ».

Meglio sarebbe stato se la legge di applicazione fosse stata emanata contemporaneamente o immediatamente dopo la legge di ratifica: ma così non fu, e ancora oggi, a undici anni di distanza dalla assunzione di un preciso obbligo internazionale e a quindici dalla intesa tra le Nazioni il nostro

Paese non possiede una legge interna che quell'obbligo traduca in norma giuridica vincolante per i propri cittadini.

E gli effetti non hanno tardato a verificarsi. Tale Erhard Kröger cittadino tedesco, oggetto di mandato di cattura della autorità giudiziaria di Wuppertal per avere, quale comandante del VI corpo di occupazione germanica in Russia, commesso genocidio ordinando lo sterminio di oltre 2.000 ebrei nonché di 800 infelici degenti nell'ospedale psichiatrico di Igrin, si rifugiò in Italia: il Governo della Repubblica federale tedesca ne chiede l'estradizione: il giudice italiano la rifiuta.

Non si chiede di più perchè la sentenza (non impugnata) venga rapidamente conosciuta da chi vi ha interesse conseguendone per l'Italia l'obbrosioso privilegio di diventare in breve tempo sede di elezione dei non pochi tristi figure che tuttora cercano una terra ospitale ove si consenta loro di sfuggire alla punizione delle carneficine perpetrate all'ombra della svastica.

* * *

In realtà il 20 maggio 1957 il Governo presentò al Senato un disegno di legge di attuazione della Convenzione internazionale: ma esso non venne in discussione a causa dell'anticipato scioglimento di questo ramo del Parlamento. Un secondo disegno di legge di attuazione venne presentato dal Governo al Senato il 3 novembre 1958 e l'Assemblea ne discusse nella seduta del 2 dicembre successivo: e mentre il più vasto consenso si manifestava sulle norme generali contenute nel testo governativo un acceso, appassionato ed elevato dibattito si svolgeva sulle norme relative alla estradizione.

L'Assemblea infatti si divise sul punto: se fosse possibile concedere l'estradizione, malgrado l'esistenza degli articoli 10 e 26 della Costituzione i quali rispettivamente vietano l'estradizione dello straniero e del cittadino per reati politici. Le perplessità dell'Assemblea furono determinate dall'essersi taluni suoi membri rinchiusi nel dilemma: è il genocidio da considerare delit-

to comune o delitto politico secondo il concetto che informa l'articolo 8 del Codice penale?

Posto così il quesito, non è dubbio che il genocidio debba considerarsi delitto politico: quest'ultimo infatti si qualifica per il movente che è quello della ritenuta ingiustizia di un determinato ordinamento statale, e per il fine che è quello di attuare un ordinamento ritenuto migliore. E ben a ragione la nostra legge fondamentale vieta l'estradizione del reo, trattandosi di delitto strettamente collegato con un ordinamento statale determinato, sicchè esso non offende altri ordinamenti, ed è poi suscettibile di venir considerato non più delitto, ma alta benemerenzza nel caso di mutamento del regime politico. E se tale è la natura del delitto politico non è dubbio, si ripete, che tale sia il genocidio: l'autore del quale è mosso da un convincimento il cui carattere mostruoso non gli toglie l'essenza di esser diretto contro un ordinamento politico-sociale ritenuto meritevole di esser violentemente mutato secondo le soggettive anche se nefande concezioni dell'autore.

Senonchè tutti avvertivano, in questa Assemblea, la repugnanza di applicare al genocidio, delitto gigantesco e spietato, delitto commesso da criminali in situazioni di impunità, una qualificazione che tradizionalmente « nobilita » il reato e riconosce degno insieme di condanna e di rispetto colui che, commettendolo, fa di se stesso olocausto per il conseguimento di un ideale quasi sempre elevato: così come tutti avvertirono la repugnanza di negare l'estradizione agli autori dei crimini fra i più nefandi che la storia dell'umanità abbia registrato.

Nella seduta del 2 dicembre 1958 il Senato tuttavia risolse il dilemma, nel quale urtava un rispettabilissimo scrupolo giuridico, aggiungendo al testo governativo (che alla estradizione non accennava) un articolo così concepito: « 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 in se-

guito ad accordo tra gli Stati aderenti alla Convenzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 9 dicembre 1948 ».

Trasmesso il nuovo testo alla Camera dei deputati, ivi si svolgeva nelle sedute del 22, 23 e 26 gennaio 1960 un'altra elevata discussione: la Commissione referente aveva deliberato, facendo propri gli scrupoli costituzionalistici ai quali si è accennato, di sopprimere l'articolo aggiuntivo approvato dal Senato, ma l'Assemblea andò in diverso avviso e aderendo ai concetti che avevano mosso il Senato provvide a sostituire l'articolo suddetto con il seguente: « 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 ».

Tornato il disegno di legge al Senato, la Commissione referente di questa Assemblea opinò in modo diverso e ritenne doversi consacrare quella norma in una specifica legge costituzionale: sicchè stralciò l'articolo dal disegno di legge e ne fece oggetto di altro autonomo disegno di legge costituzionale così concepito nel suo articolo unico: « I reati preveduti nella Convenzione sulla prevenzione e repressione del delitto di genocidio approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 9 dicembre 1948 e resa esecutiva in Italia con la legge 11 marzo 1952 n. 153 non sono considerati reati politici ai fini della estradizione ».

I due disegni di legge vennero congiuntamente all'esame dell'Assemblea nella seduta del 20 luglio 1961 e furono entrambi approvati: trasmessi alla Camera, non ebbero altro seguito.

* * *

Sembra all'odierno proponente che la formulazione adottata dalla Camera dei deputati nella seduta del 26 gennaio 1960 sia degna di definitiva approvazione.

Si osserva anzitutto che il dilemma tra delitto comune e delitto politico è, nei riguardi del genocidio, un falso dilemma: la coscienza universale avverte che si tratta di un delitto di cui è impossibile la collocazione sia nell'una che nell'altra categoria: il buon senso lo conferma. E quando la co-

scienza comune e il buon senso additano una ingiustizia o una incongruità, sbaglia il giurista che non ne tiene conto e pretende che la norma astratta prevalga sulla realtà concreta alla quale deve invece inchinarsi se il diritto è, come deve essere, strumento di elevazione dell'uomo e non già idolo immutabile da venerare nella sua ieratica forma.

È da rilevare infatti che il dilemma dianzi accennato è falsamente posto perchè non tiene conto dell'avanzamento della coscienza giuridica la quale, al cospetto delle mostruose nefandezze che hanno caratterizzato il conflitto mondiale si è data ad elaborare una nuova categoria di beni protetti ed una nuova categoria di delitti che quei beni offendono: si tratta dei beni elementari che consentono la esistenza stessa e la sopravvivenza del genere umano come distinto dalle altre specie animali: beni quali la vita, la libertà, la dignità dell'individuo, il diritto di perseguire mete individuali e sociali sempre più elevate, e così via: i delitti che offendono tali beni e ne impediscono il godimento violano non già o non soltanto questo o quel sistema giuridico codificato, ma offendono quel che si chiamò e si torna a chiamare il diritto naturale, il diritto delle genti.

È in questa categoria che il genocidio va collocato: e così effettivamente sancisce la Convenzione internazionale di cui ci occupiamo, che all'articolo 1 recita: « Les Parties contractantes confirment que le génocide est un crime du droit des gens ».

Così qualificato il genocidio, cade ogni perplessità sulla possibilità di estradizione in presenza delle norme costituzionali che la vietano nel caso di delitto politico. E bene farebbe il nostro Paese a dare sostanza di *jus conditum* ai concetti che la più progredita coscienza giuridica va elaborando in seno allo *jus condendum*.

Ma vi è di più: la Costituzione tutela alcuni beni e alcuni istituti, recependone la qualificazione contenuta nella legislazione in vigore: ma la forza recettiva della Costituzione si esercita, manifestamente, anche nel caso di variazioni nella legislazione ordinaria relativa ai beni protetti e sino ai

LEGISLATURA IV - 1963 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

limiti della protezione nel senso che, continuando ad essere protetto il bene, può mutarne la definizione in qualche suo aspetto non essenziale: altrimenti la Costituzione avrebbe prodotto una volta per sempre la cristallizzazione di concetti giuridici e di istituti che invece essa ha chiaramente concepito come suscettibili di evoluzione. È protetta la proprietà privata, è protetta la libera iniziativa, è protetto il risparmio e così via, ma non sono protette le specifiche rispettive configurazioni di questi beni nei successivi momenti della evoluzione legislativa, sempre salva la sostanza.

Analogamente l'aver recepito il concetto di delitto politico espresso nell'articolo 8 del Codice penale non fa della Costituzione la irremovibile guardiana del concetto di delitto politico quale è apparso agli autori del Codice: tanto è vero che il progetto del nuovo Codice penale innova nella materia e nessuno ha pensato che ciò costituisca una violazione della legge fondamentale.

Pertanto anche quando si voglia rimanere nel dilemma dianzi accennato, la via di uscita è offerta dal concetto di delitto politico che ben può essere modificato senza offendere la Costituzione.

Infine la Convenzione internazionale nell'articolo 7 dispone: « Le génocide et les

autres actes... ne seront pas considérés comme des crimes politiques pour ce qui est de l'extradition... ».

La norma sembra dettata per il caso nostro e impegna i Paesi che considerano il genocidio come delitto politico a non considerarlo tale agli effetti dell'estradizione.

La Camera dei deputati nella seduta del 26 gennaio 1960 adottò una formula che è la esatta traduzione della norma internazionale e che costituisce la soluzione più semplice e ovvia del problema. Per questo motivo la si è riprodotta nel testo che ora si propone, testo che, nella sostanza, non differisce da quello che successivamente il Senato approvò con il disegno di legge separato.

* * *

Onorevoli colleghi, tolte le questioni di pura forma, già nella passata legislatura i due rami del Parlamento concordarono sulle norme che l'odierno proponente ha l'onore di sottoporvi.

È altamente augurabile che la vostra approvazione, della quale sarebbe irriguardo- so dubitare, intervenga con sollecitudine: essa costituisce, prima ancora che un impegno giuridico verso la comunità internazionale, un impegno d'onore verso noi stessi.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

(Atti diretti a commettere genocidio).

Chiunque al fine di distruggere in tutto o in parte un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso come tale, commette atti diretti a cagionare lesioni personali gravi a persone appartenenti al gruppo, è punito con la reclusione da dieci a diciotto anni.

Chiunque, al fine di distruggere in tutto o in parte un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso come tale, commette atti diretti a cagionare la morte o lesioni personali gravissime a persone appartenenti al gruppo è punito con la reclusione da ventiquattro a trenta anni. La stessa pena si applica a chi, allo stesso fine, sottopone persone appartenenti al gruppo a condizioni di vita tali da determinare la distruzione fisica, parziale o totale, del gruppo stesso.

Art. 2.

(Deportazione a fine di genocidio).

Chi, al fine indicato nel precedente articolo, deporta persone appartenenti ad un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso, è punito con la reclusione da quindici a ventiquattro anni.

Art. 3.

(Circostanza aggravante).

Se da alcuno dei fatti preveduti negli articoli precedenti deriva la morte di una o più persone si applica la pena dell'ergastolo.

Art. 4.

(Atti diretti a commettere genocidio mediante limitazione delle nascite).

Chiunque impone o attua misure tendenti ad impedire o a limitare le nascite in seno

ad un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso, allo scopo di distruggere in tutto o in parte il gruppo stesso è punito con la reclusione da dodici a ventuno anni.

Art. 5.

(Atti diretti a commettere genocidio mediante sottrazione di minori).

Chiunque, al fine indicato nell'articolo precedente, sottrae minori degli anni quattordici appartenenti ad un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso, per trasferirli ad un gruppo diverso, è punito con la reclusione da dodici a ventuno anni.

Art. 6.

(Imposizione di marchi o segni distintivi).

Chiunque costringe persone appartenenti ad un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso, a portare marchi o segni distintivi indicanti l'appartenenza al gruppo stesso è punito, perciò solo con la reclusione da quattro a dieci anni.

Ove il fatto sia stato commesso al fine di predisporre la distruzione parziale o totale del gruppo, si applica la reclusione da dodici a ventuno anni.

Art. 7.

(Accordo per commettere genocidio).

Qualora più persone si accordino allo scopo di commettere uno dei delitti previsti negli articoli da 1 a 5 e nel secondo comma dell'articolo 6 della presente legge, e il delitto non è commesso, ciascuna di esse è punibile, per il solo fatto dell'accordo, con la reclusione da uno a sei anni.

Qualora più persone si accordino allo scopo di commettere il delitto preveduto nel primo comma dell'articolo 6 della presente legge, e il delitto non è commesso, ciascuna di esse è punibile, per il solo fatto dell'accordo, con la reclusione da tre mesi ad un anno.

Per i promotori la pena è aumentata.

Art. 8.

(Pubblica istigazione e apologia).

Chiunque pubblicamente istiga a commettere alcuno dei delitti preveduti negli articoli da 1 a 5 è punito, per il solo fatto della istigazione, con la reclusione da tre a dodici anni.

La stessa pena si applica a chiunque pubblicamente fa l'apologia di alcuno dei delitti preveduti nel comma precedente.

Art. 9.

(Estradizione).

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.

Art. 10.

(Competenza per materia).

La cognizione dei delitti consumati o tentati, preveduti nella presente legge appartiene alla Corte d'assise.