SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

(N. 534-A)

RELAZIONE DELLA 3ª COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI)

(RELATORE FENOALTEA)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 10 febbraio 1977
(V. *Stampato n.* **557**)

presentato dal Ministro degli Affari Esteri

di concerto col Ministro dell'Interno

e col Ministro di Grazia e Giustizia

Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza il 15 febbraio 1977

Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la prevenzione e la repressione dei reati contro le persone internazionalmente protette, compresi gli agenti diplomatici, adottata a New York il 14 dicembre 1973

Comunicata alla Presidenza il 24 maggio 1977

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1300) — 2-3-4

ONOREVOLI SENATORI. — Il ripetersi di episodi di violenze, di minacce, di sequestri e financo di omicidi a danno di persone investite di funzioni diplomatiche ha convinto la comunità internazionale della insufficienza delle norme tradizionalmente in vigore per la tutela di tali persone. Trattasi in effetti di una forma di terrorismo che, se non stroncata con adeguate misure di prevenzione e repressione, rischia di paralizzare e rendere impossibile la normale e pacifica convivenza internazionale: non per nulla dai tempi più antichi la persona del legato è considerata inviolabile.

Si è ritenuto quindi necessario tentare di adottare norme di portata universale che innovassero sulla Convenzione di Vienna del 1961 e su quella del 1963 sulla protezione delle persone degli agenti diplomatici e consolari, e instaurassero a tal fine forme adeguate di cooperazione internazionale.

Il problema fu discusso in varie sedi internazionali, fra le quali l'UEO e il Consiglio d'Europa; vi fu anche al riguardo un progetto italiano; infine esso fu affrontato dalle Nazioni Unite, nel cui seno venne elaborato, e adottato dall'Assemblea, un progetto di Convenzione aperto alla firma degli Stati membri, la cui ratifica viene oggi sottoposta alla vostra approvazione.

Gli obiettivi della Convenzione sono essenzialmente tre: stabilire una efficace cooperazione internazionale per la prevenzione di reati a danno delle persone che la Convenzione definisce come internazionalmente protette; stabilire una analoga cooperazione per la repressione dei reati commessi a danno di tali persone; affermare e realizzare il principio del *reddere aut judicare*, l'obbligo cioè dello Stato nel cui territorio si trovi il presunto autore del reato o di estradarlo o di sottoporlo a giudizio di fronte ai propri tribunali.

È significativo che il problema di assicurare adeguata protezione agli agenti investiti di funzioni internazionali si sia posto alla comunità internazionale nel tempo stesso in cui ad essa si è posto il problema della pirateria aerea, a fronteggiare il quale furono adottate la Convenzione dell'Aja del 1970 per la repressione della cattura illecita di aeromobili, e quella di Montreal del 1971 per la repressione degli atti illeciti rivolti contro la sicurezza dell'aviazione civile, entrambe a suo tempo ratificate dall'Italia; ed in effetti talune delle disposizioni salienti e caratteristiche della Convenzione ora sottoposta al vostro esame sono ricalcate quasi alla lettera sulle disposizioni corrispondenti delle ricordate Convenzioni dell'Aja e di Montreal contro la pirateria aerea.

Il testo della Convenzione adottato dalla Assemblea generale delle Nazioni Unite il 14 dicembre 1973 si compone di un preambolo e di venti articoli.

Nel preambolo è, in particolare, affermato il principio che la Convenzione mira a prevenire e reprimere quella che costituisce una grave minaccia al mantenimento delle normali relazioni internazionali che sono necessarie per la cooperazione fra gli Stati.

L'articolo 1 definisce, ai fini dell'applicazione della Convenzione, le persone internazionalmente protette. Esse sono (paragrafo 1*a*) i capi di Stato o di governo, i ministri degli esteri e i loro familiari; e (paragrafo 1*b*) i rappresentanti e funzionari internazionali che han diritto nel momento e nel tempo ove viene commesso un reato contro di essi a speciale protezione in base al diritto internazionale.

L'articolo 2 definisce i reati cui si applica la Convenzione. Essi sono — quando siano commessi intenzionalmente — l'omicidio, il sequestro e ogni altra aggressione alla persona e alla libertà di una persona internazionalmente protetta; l'aggressione violenta alla sua residenza ufficiale o privata suscettibile di mettere in pericolo la sua persona o la sua libertà; la minaccia o il tentativo di commettere tali aggressioni e la complicità in esse. Va notato che mentre nelle Convenzioni dell'Aja e di Montreal viene sancito l'obbligo di ogni Stato di punire le infrazioni in esse previste « con pene severe » il paragrafo 2 dell'articolo 1 della presente Convenzione stabilisce che ogni Stato renderà i reati previsti nel paragrafo 1 passibili di pene adeguate che tengano conto della loro gravità: formula che appare lasciare

agli Stati partecipanti un maggior grado di autonomia nello stabilire e graduare le pene relative. Va notato infine, sempre per quel che riguarda l'articolo 1, che esso non annovera fra i reati oggetto della Convenzione gli attacchi alla dignità delle persone internazionalmente protette, pur ribadendo al paragrafo 3 gli obblighi di diritto internazionale di prendere misure adeguate per impedire tali attacchi.

L'articolo 3, che è uno degli articoli chiave della Convenzione, stabilisce che ogni Stato partecipante adotterà le misure necessarie per stabilire la propria giurisdizione sui reati previsti dalla Convenzione. Non accolto il principio della giurisdizione universale, la competenza giurisdizionale dello Stato sussiste in presenza dei criteri di collegamento indicati nel paragrafo 1 dell'articolo e cioè: luogo del delitto (territorio dello Stato o nave o aereo battente la sua bandiera), appartenenza allo Stato medesimo per cittadinanza dell'offensore, titolarità da parte della vittima dell'offesa di funzioni internazionali ad essa affidate dallo Stato medesimo. Il paragrafo 2 dell'articolo sancisce tuttavia l'obbligo di stabilire la propria giurisdizione sul reato nel caso che il presunto autore sia presente nel territorio dello Stato e non venga estradato ad uno degli Stati rientranti nelle categorie indicate nel paragrafo 1.

L'articolo 4 stabilisce l'obbligo della cooperazione internazionale per la prevenzione dei reati contro le persone internazionalmente protette mediante opportuni provvedimenti nazionali, scambio di informazioni e coordinamento delle misure amministrative « se del caso »: inciso che appare attenuare la portata vincolante di tale specifico obbligo.

L'articolo 5 prevede (paragrafo 1) la comunicazione di informazioni sul presunto autore del reato da parte dello Stato ove il reato sia stato commesso e dal quale esso ritenga sia fuggito; e (paragrafo 2), da parte dello Stato che sia in possesso di informazioni sulla vittima e le circostanze del reato, la comunicazione di esse « alle condizioni fissate dalle proprie leggi interne » allo Stato per cui conto la vittima operava.

L'articolo 6, relativo alle azioni da intraprendersi dopo il fermo del presunto autore del reato, obbliga lo Stato nel cui territorio esso si trovi ad assicurarne la presenza ai fini dell'inizio dell'azione penale o dell'estradizione.

L'articolo 7, che è anch'esso uno degli articoli chiave della Convenzione, e anch'esso ricalcato su norme corrispondenti delle Convenzioni dell'Aja e di Montreal contro la pirateria aerea, sancisce che lo Stato sul cui territorio si trovi il presunto aggressore nel caso in cui non lo estradi dovrà sottoporre, senza alcuna eccezione e senza indebito ritardo, il caso alle proprie autorità competenti al fine di perseguirlo mediante procedimento penale in conformità delle leggi di tale Stato.

Anche l'articolo 8, relativo all'estradizione, riprende la normativa delle Convenzioni dell'Aja e di Montreal ratificate dall'Italia. Va rilevata la norma del paragrafo 1 che stabilisce che i reati previsti dalla Convenzione vadano ritenuti come inclusi, nei trattati di estradizione in vigore fra gli Stati partecipanti, fra i reati per i quali l'estradizione è prevista.

Dal combinato disposto degli articoli 3, 7 e 8 emerge quell'«obbligo di *reddere aut judicare*, stabilire il quale è, come sopra detto, fra i fini precipui della Convenzione, in analogia con le Convenzioni dell'Aja e di Montréal contro la pirateria aerea.

L'articolo 9 stabilisce che deve essere garantito un equo trattamento in tutti gli stadi del procedimento al presunto autore del reato.

Gli articoli 10 e 11 stabiliscono rispettivamente l'obbligo di assistenza giudiziaria fra gli Stati partecipanti in relazione a procedimenti penali iniziati per i reati previsti dalla Convenzione; e, da parte dello Stato ove l presunto trasgressore venga processato, l'obbligo di comunicare il risultato del procedimento al Segretario generale delle Nazioni Unite che ne informerà gli altri Stati partecipanti.

L'articolo 12 stabilisce una clausola di eccezione per gli Stati che siano parti di trattati sul diritto di asilo, e i limiti di tale

eccezione. Esso crea un regime particolare limitato esclusivamente a quegli Stati (latino-americani) che siano parti di tali trattati, e non concerne gli Stati che di tali trattati non sono parte.

L'articolo 13 relativo alla soluzione delle controversie prevede al paragrafo 1 l'arbitrato obbligatorio e in caso di mancata organizzazione dell'arbitrato il ricorso alla Corte internazionale di giustizia; ammette tuttavia al paragrafo 2 ogni Stato parte a dichiarare al momento della firma o della ratifica della Convenzione di non ritenersi vincolato dal detto paragrafo 1.

Le clausole finali contenute negli articoli 14-20 prevedono l'apertura della Convenzione alla firma di tutti gli Stati, affidano le funzioni di depositario al Segretario generale delle Nazioni Unite, e stabiliscono le modalità per l'entrata in vigore e per l'eventuale denuncia, da parte di qualsiasi Stato parte, della Convenzione.

In considerazione delle finalità della Convenzione, in vista dell'obiettivo di prevenire e reprimere con adeguata cooperazione internazionale i fenomeni di terrorismo a fronteggiare i quali la Convenzione è stata ideata e predisposta, e tenuto conto d'altra parte della latitudine e discrezionalità che varie norme della Convenzione lasciano a ciascuno Stato partecipante per quanto attiene alla loro applicazione, la 3ª Commissione (Affari esteri) — confortata dal parere favorevole emesso in sede consultiva dalle Commissioni 1ª (Affari costituzionali) e 2ª (Giustizia) — esprime parere favorevole alla approvazione da parte del Senato della Repubblica del disegno di legge di ratifica della Convenzione di cui trattasi.

FENOALTEA, *relatore*

PARERE DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

20 aprile 1977

La Commissione esprime parere favorevole per quanto di competenza.

MANCINO

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare la Convenzione per la prevenzione e la repressione dei reati contro le persone internazionalmente protette, compresi gli agenti diplomatici, adottata a New York il 14 dicembre 1973.

Art. 2.

Piena ed intera esecuzione è data alla Convenzione di cui all'articolo precedente a decorrere dalla sua entrata in vigore in conformità all'articolo 17 della Convenzione stessa.