

RESOCONTO STENOGRAFICO

312.

SEDUTA DI VENERDI' 24 MAGGIO 1985

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE GIUSEPPE AZZARO

INDICE

| | PAG. | | PAG. |
|--|--------------------------------------|--|-----------------------------|
| Disegni di legge: | | BORRI ANDREA (DC), Relatore per la III | |
| (Annunzio) | 28145 | <i>Commissione</i> | 28163 |
| Disegni di legge di ratifica (Seguito | | CARPINO ANTONIO, Sottosegretario di | |
| della discussione congiunta): | | <i>Stato per la grazia e giustizia</i> | 28165 |
| Ratifica ed esecuzione della conven- | | SPADACCIA GIANFRANCO (PR) | 28159 |
| zione europea sul terrorismo, | | VIOLANTE LUCIANO (PCI) | 28156 |
| aperta alla firma a Strasburgo il 27 | | Proposte di legge: | |
| gennaio 1977 (1113); | | (Annunzio) | 28145 |
| Ratifica ed esecuzione dell'accordo | | Interrogazioni: | |
| relativo all'applicazione della con- | | (Annunzio) | 28167 |
| venzione europea per la repres- | | Interrogazioni urgenti sugli adempi- | |
| sione del terrorismo tra gli Stati | | menti preliminari al referendum | |
| membri delle Comunità europee, | | (Svolgimento): | |
| firmato a Dublino il 4 dicembre | | PRESIDENTE | 28145, 28150, 28151, 28152, |
| 1979 (1112). | | | 28153, 28154, 28155 |
| PRESIDENTE | 28155, 28159, 28163, 28165, 28166 | | |

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 24 MAGGIO 1985

| | PAG. | | PAG. |
|--|-------|--|-------|
| BARSACCHI PAOLO, <i>Sottosegretario di Stato per l'interno</i> | 28147 | Per lo svolgimento di una interrogazione: | |
| CALDERISI GIUSEPPE (PR) | 28152 | PRESIDENTE | 28166 |
| CONTI PIETRO (PCI) | 28154 | VALENSISE RAFFAELE (MSI-DN) | 28166 |
| MACERATINI GIULIO (MSI-DN) | 28153 | | |
| POLLICE GUIDO (DP) | 28151 | Ordine del giorno della prossima seduta | 28167 |
| RUTELLI FRANCESCO (PR) | 28150 | | |

La seduta comincia alle 9,30.

RENZO PATRIA, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 17 maggio 1985.

(È approvato).

Annunzio di proposte di legge.

PRESIDENTE. In data 23 maggio 1985 sono state presentate alla Presidenza le seguenti proposte di legge dai deputati:

FORMICA ed altri: «Misure urgenti in materia di prevenzione della patologia da fumo» (2901);

FERRARI MARTE ed altri: «Modifiche alla normativa per la integrazione salariale straordinaria in favore delle categorie operaie ed impiegatizie» (2902);

BIANCHINI ed altri: «Norme per il conferimento della onorificenza della stella al merito del lavoro ai dipendenti di organizzazioni sindacali» (2903);

NICOTRA e ROMANO: «Delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per i reati connessi all'abuso edilizio» (2904);

TRINGALI: «Istituzione dell'Università del Mediterraneo ad Acireale» (2905).

Saranno stampate e distribuite.

Annunzio di disegni di legge.

PRESIDENTE. In data 23 maggio 1985 sono stati presentati alla Presidenza i seguenti disegni di legge:

dal Ministro della pubblica istruzione:

«Legge-quadro sul diritto allo studio nell'ambito della scuola primaria e secondaria» (2906);

dal Presidente del Consiglio dei ministri:

«Norme sulla tutela delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale» (2907).

Saranno stampati e distribuiti.

Svolgimento di interrogazioni urgenti sugli adempimenti preliminari al referendum.

PRESIDENTE. Comunico agli onorevoli colleghi che il Governo ha informato la Presidenza che desidera rispondere subito alle seguenti interrogazioni, non iscritte all'ordine del giorno, delle quali il Governo stesso riconosce l'urgenza:

RUTELLI, AGLIETTA, CALDERISI, CRIVELLINI, MELEGA, PANNELLA, ROCCELLA, SPADACCIA, STANZANI GHEDINI e TEODORI. — *Al Ministro dell'interno.* — Per sapere — premesso che:

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 24 MAGGIO 1985

la quasi totalità dei comuni italiani non ha ancora provveduto a consegnare i certificati elettorali per l'imminente *referendum* promosso dal partito comunista sulla questione dei «quattro punti della scala mobile» e formalmente convocato per il 9 giugno prossimo;

l'articolo 18 della legge 25 maggio 1970, n. 352, istitutiva del *referendum* stabilisce che i certificati siano consegnati entro il quarantesimo giorno successivo a quello di pubblicazione del decreto di indizione, e che tale termine è scaduto il 19 maggio scorso;

in tale situazione si riscontrano palesi violazioni dell'articolo 94 del testo unico delle leggi elettorali nonché dell'articolo 51 della legge relativa al *referendum*, concernenti la preparazione tecnica della consultazione elettorale;

è scaduto altresì il 20 maggio il termine per la nomina dei presidenti di seggio e la trasmissione dei relativi elenchi ai comuni, come previsto dall'articolo 35, quarto comma, del testo unico delle leggi elettorali;

tale gravissima situazione configura una omissione da parte del Ministero dell'interno dei propri precisi compiti di vigilanza e di controllo e, nel pregiudicare in modo vitale la correttezza dell'imminente consultazione referendaria, può configurare la fattispecie penale dell'«attentato ai diritti politici dei cittadini» prevista dall'articolo 294 del codice penale —:

quali giustificazioni adduce il ministro in ordine a questa situazione;

quali provvedimenti ha assunto ed intende assumere per porvi immediato rimedio.

(3-01875)

POLLICE, GORLA E RUSSO FRANCO.
— Al Ministro dell'interno. — Per sapere — premesso che:

ad appena tre settimane dalla data fis-

sata per il *referendum*, non risultano ancora compiuti gli adempimenti previsti dalla legge per il procedimento elettorale preparatorio;

il decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1957, n. 361 e l'articolo 50 della legge 30 maggio 1970, n. 352 infatti stabiliscono fra l'altro che i certificati elettorali siano consegnati agli elettori entro il 36° giorno successivo a quello della pubblicazione del decreto di indizione del *referendum*;

la macchina elettorale continua a marciare a ritmo basso e continuando così provocherà una sorta di «diserzione forzata» dalle urne favorendo il «partito delle astensioni» —:

se è stata avviata e completata la stampa dei 44 milioni di schede;

se sono stati avvertiti gli elettori che a norma dell'articolo 28 della legge 30 marzo 1957, n. 361 possono ritirare i certificati presso l'ufficio elettorale del comune a decorrere dal 15° giorno precedente quello della votazione.

(3-01878)

CALDERISI. — Al Ministro dell'interno.
— Per sapere — considerato che:

anche nel caso di un immediato esito positivo della trattativa in corso tra le parti sociali per «scongiurare» il *referendum* sui «quattro punti di scala mobile», il relativo provvedimento legislativo potrebbe essere approvato dal Parlamento solo a pochissimi giorni o a poche ore dal 9 giugno;

l'Ufficio centrale della Corte di cassazione deve giudicare e decidere se la nuova e complessiva disciplina eventualmente approvata dal Parlamento è sostanzialmente innovativa e quindi in grado di produrre il blocco della consultazione oppure se il *referendum* va ugualmente tenuto trasferendo sulla nuova legge il quesito da sottoporre al giudizio degli elettori, quesito che potrebbe avere

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 24 MAGGIO 1985

una diversa portata giuridica e politica rispetto a quello originario;

in questo secondo caso occorre una nuova pronuncia di ammissibilità del nuovo quesito referendario da parte della Corte costituzionale, come la Corte stessa ha stabilito nelle sue sentenze in materia referendaria;

l'intempestivo intervento legislativo del Parlamento produce un danno grave e incalcolabile al corretto svolgimento della campagna elettorale, cioè del periodo istituzionalmente previsto perché possa compiersi il processo formativo della volontà popolare, in quanto agli elettori potrebbe essere prospettato, a pochi giorni dal 9 giugno, di rispondere a un quesito diverso sul quale l'indicazione degli stessi partiti potrebbe differire da quella espressa sul quesito originario —

se non ritenga che l'interferenza dell'*iter* legislativo dell'eventuale provvedimento contenente l'accordo tra le parti sociali con l'*iter*, anch'esso legislativo, del *referendum* nel momento in cui è già iniziato il periodo di campagna elettorale, non vanifichi di fatto l'istituto del *referendum*, privando il corso elettorale della possibilità di comprendere e valutare l'oggetto del quesito referendario con la chiarezza che la Corte costituzionale ha ritenuto essere necessaria per l'ammissibilità del *referendum*, e producendo ritardi, inconvenienti o addirittura l'impossibilità tecnica della preparazione e quindi dello svolgimento della consultazione elettorale referendaria;

se la stampa delle schede elettorali per il *referendum* recante il quesito originario sottoscritto da oltre un milione di elettori sia stata già iniziata;

i giorni occorrenti rispettivamente per la stampa delle schede e per la loro distribuzione ai sindaci di tutti i comuni;

se il quantitativo di carta ordinato alle cartiere sia sufficiente per la eventuale ristampa delle schede elettorali con il nuovo quesito referendario deliberato dall'Ufficio centrale della Cassazione.

(3-01890)

REGGIANI. — *Al Ministro dell'interno.* — Per conoscere quali assicurazioni sia in grado di fornire in ordine alla puntuale esecuzione sulle operazioni preliminari all'indetto *referendum*.

(3-01892)

PAZZAGLIA, LO PORTO E MACERATINI. — *Al Ministro dell'interno.* — Per conoscere i motivi per i quali in molti comuni italiani sono in ritardo le operazioni connesse al procedimento relativo al *referendum* e se ed in quale modo sia intervenuto il ministro. (3-01893)

CONTI E POCHETTI. — *Al Ministro dell'interno.* — Per sapere:

a che cosa sia dovuto il ritardo con cui sarebbero stati stampati i certificati elettorali relativi al *referendum* abrogativo dell'articolo 3 del decreto-legge sul costo del lavoro;

che cosa si intenda fare per consentire agli elettori di entrare rapidamente in possesso dei predetti certificati e se si stiano effettuando tutti gli adempimenti per consentire lo svolgimento delle operazioni elettorali. (3-01894)

L'onorevole sottosegretario di Stato per l'interno ha facoltà di rispondere.

PAOLO BARSACCHI, *Sottosegretario di Stato per l'interno.* In considerazione dell'imminenza della consultazione referendaria e dell'opportunità di chiarire in maniera precisa equivoci che possano sorgere sulla regolarità degli atti preparatori della consultazione stessa, il Governo raccoglie prontamente l'invito degli onorevoli interroganti a rispondere ai quesiti posti. Avverto che rispondo congiuntamente a tutte le interrogazioni, in quanto esse riguardano argomenti sostanzialmente analoghi.

Debbo subito rilevare che non sussiste alcuna irregolarità, e tanto meno responsabilità di alcun genere, da parte del Governo o di enti, uffici ed organismi co-

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 24 MAGGIO 1985

munque coinvolti nell'organizzazione del *referendum*. Ed infatti, il termine di 40 giorni dalla pubblicazione del decreto di indizione del *referendum*, fissato dall'articolo 18 della legge 25 maggio 1970, n. 352 per la consegna dei certificati elettorali, è meramente ordinatorio e non perentorio. Ciò risulta, con chiara evidenza, dal secondo comma dello stesso articolo, il quale espressamente precisa che i certificati non recapitati al domicilio degli elettori, nonché i duplicati, possono essere ritirati presso l'ufficio comunale dagli elettori medesimi, a decorrere dal quarantacinquesimo giorno successivo alla pubblicazione del decreto richiamato. In pratica il legislatore, prevedendo opportunamente che per un qualsiasi caso di forza maggiore non sia possibile espletare nei tempi programmati l'adempimento della consegna dei certificati, ha consentito agli uffici comunali di procedere alla consegna presso gli uffici stessi, ed agli elettori di ritirarli finanche negli stessi giorni della consultazione elettorale. Si tratta comunque di una previsione di carattere generale, che riguarda ogni tipo di elezione e che — come è a tutti noto — viene costantemente applicata. Non trattandosi dunque di termine perentorio, il suo superamento — che, ripeto, sistematicamente avviene, sia pure per piccole quantità di certificati — non può comportare alcun tipo di responsabilità, tanto meno di carattere penale.

Mi permetto inoltre di soggiungere che, per prassi ormai trentennale, il Ministero dell'interno, con apposita circolare, invita le amministrazioni comunali ad effettuare un secondo turno di distribuzione dei certificati elettorali che, al primo turno di consegna, per i motivi più diversi, non siano stati recapitati.

Non risponde neppure a verità che la maggior parte dei comuni non abbia provveduto ancora alla consegna. Risulta invece che i centri minori, che costituiscono la stragrande maggioranza dei comuni italiani, ha da tempo avviato — e, nella quasi totalità dei casi, anche completato — la consegna a domicilio dei certificati elettorali. Anche i centri medi e

maggiori hanno avviato e pressoché completato la consegna dei certificati elettorali.

Se vi sono stati normali e lievi ritardi, questi non possono assolutamente compromettere il regolare svolgimento della consultazione referendaria.

Nonostante lo svolgimento del *referendum* si collochi a brevissima distanza da una consultazione amministrativa così complessa come quella appena felicemente conclusa, sono lieto di poter affermare, onorevoli deputati, che l'intera organizzazione del servizio elettorale è perfettamente in grado di sostenere l'ulteriore gravoso impegno connesso al *referendum*, anche, ripeto, a così breve distanza di tempo dalle elezioni amministrative.

Posso assicurare che tutti i cittadini riceveranno o potranno acquisire il certificato elettorale in tempo per esercitare il diritto di voto.

Per quanto riguarda poi la nomina dei presidenti di seggio e la trasmissione dei relativi elenchi ai comuni, così come previsto dall'articolo 35 del testo unico approvato dal decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, si tratta — come si sa — di adempimenti dei presidenti delle Corti d'appello. Secondo precise notizie acquisite presso il Ministero di grazia e giustizia, non esiste alcun problema al riguardo, in quanto generalmente sono stati riconfermati i presidenti di seggio delle recenti consultazioni amministrative. Nel caso in cui ciò non è stato possibile, si è provveduto a nominarne altri, ai sensi di legge. Preciso che i termini fissati dal predetto articolo 35 sono ordinatori, previsti cioè al solo fine di predisporre un programma organico generale per l'ordinato svolgimento delle consultazioni, fermo restando che lo scopo essenziale che la legge si propone è quello di garantire la composizione e la funzionalità del seggio sin dal momento del concreto inizio delle operazioni.

In merito agli specifici quesiti posti dall'onorevole Pollice ed da altri parlamentari, riferisco che la stampa delle schede per la votazione avrà inizio quanto

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 24 MAGGIO 1985

prima; credo entro la corrente settimana. In ogni caso questa operazione verrà ultimata in tempo perfettamente utile, così come è avvenuto in tutte le passate elezioni, per la consegna delle schede alle prefetture e da queste ai comuni, secondo un sistema ampiamente collaudato.

Quanto all'avvertimento agli elettori della possibilità di ritirare i certificati presso gli uffici elettorali dei comuni a decorrere dal quindicesimo giorno precedente quello della votazione, il Ministero dell'interno ha provveduto da molto tempo ad inviare alle prefetture, per la successiva distribuzione ai comuni, un congruo numero di manifesti con tale avviso agli elettori.

Desidero inoltre precisare agli onorevoli interroganti che da tempo il Ministero dell'interno ha concluso la predisposizione delle istruzioni e degli stampati occorrenti per la prossima consultazione referendaria. Sono state già inviate alle prefetture, per la conseguente distribuzione ai comuni delle rispettive province, le pubblicazioni e tutta la modulistica necessaria agli adempimenti demandati agli uffici elettorali di sezione e agli uffici provinciali per il *referendum*.

Inoltre, i comuni sono già in possesso della circolare a carattere permanente, emanata dal Ministero dell'interno il 25 marzo 1981, contenente istruzioni dirette agli uffici elettorali delle prefetture e dei comuni per gli adempimenti più propriamente operativi; circolare che costituisce puntuale ed esatto riferimento per le incombenze previste dal procedimento elettorale.

Sono state poi impartite istruzioni alle prefetture per la effettuazione di prove di teletrasmissione dei dati il 1° e il 4 giugno prossimi.

Allo stato gli unici adempimenti preparatori che, in vista del 9 giugno prossimo, devono essere ancora portati a compimento, sono la stampa delle schede di votazione, che — come ho già detto — sta per avere inizio presso le tipografie incaricate dall'Istituto poligrafico dello Stato, e la nomina degli scrutatori, previsti dalla legge, tra il 20 ed il 30 maggio 1985.

A proposito dei tempi di fornitura ai comuni delle schede, preciso — è bene che gli onorevoli interroganti lo tengano presente — che ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 33 del testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, la stessa può essere effettuata non oltre il terzo giorno antecedente quello della votazione.

In relazione ai singoli quesiti sollevati dall'onorevole Calderisi, preciso che l'ipotesi prospettata al primo punto dell'interrogazione non ha ancora alcuna concretezza e, ove dovesse verificarsi, le relative procedure sono disciplinate dalla legge. Quanto al secondo punto, sempre della citata interrogazione, ho già riferito che la stampa delle schede sta per essere iniziata presso le tipografie incaricate dal Poligrafico dello Stato e i giorni necessari sono cinque per la stampa e tre per la distribuzione.

Informo altresì gli onorevoli colleghi, in relazione al terzo punto, sempre dell'interrogazione dell'onorevole Calderisi, che la stampa e la distribuzione delle schede — come ho già detto — impegnerà le competenti strutture per circa otto giorni, ripartiti come ho accennato prima. In relazione all'ultimo quesito desidero altresì precisare che, analogamente a quanto effettuato in occasione di tutte le altre consultazioni elettorali, il Poligrafico dello Stato ordina un quantitativo di carta necessaria alla stampa di tutte le schede maggiorato di un terzo.

Signor Presidente, onorevoli deputati, desidero conclusivamente assicurarvi, e assicurare in particolare gli interroganti, che l'organizzazione complessiva dei servizi elettorali come procedura tecnico-amministrativa — questo è il compito preciso del Ministero dell'interno — non è e non può essere minimamente influenzato dai temuti intenti ostruzionistici, se questi ci fossero, di carattere politico per impedire il *referendum*.

Si tratta di un meccanismo di cui si possono determinare di fatto i tempi di operatività e che, una volta messo in funzione, giunge immancabilmente al ter-

mine naturale che si estrinseca con l'esercizio del voto.

Il Ministero dell'interno garantisce in maniera precisa ed assoluta, quindi, che se non interverranno decisioni politiche legittimamente adottate il procedimento elettorale potrà svilupparsi nella piena ed assoluta regolarità.

PRESIDENTE. L'onorevole Rutelli ha facoltà di dichiarare se sia soddisfatto per la sua interrogazione n. 3-01875.

FRANCESCO RUTELLI. Signor Presidente, desidero innanzitutto ringraziare il Ministero dell'interno, il ministro e il rappresentante del Governo, senatore Barsacchi, perché sotto il profilo formale, in presenza di una situazione estremamente delicata e grave come quella della quale stiamo discutendo, si è finalmente invertita la tendenza per la quale alle interrogazioni alla Camera non si risponde, o se si risponde, lo si fa dopo mesi.

Riteniamo che l'esigenza fissata dal regolamento, circa l'opportunità di dare un tempo adeguato nel corso delle sedute dell'Assemblea alle risposte ad interrogazioni, andrebbe senz'altro ribadita alla luce dei temi di grande importanza e attualità al fine di vivificare il rapporto tra Parlamento ed esecutivo.

Nel giro di due giorni — in verità avremmo preferito che avvenisse ancor prima — abbiamo avuto la possibilità di svolgere un dibattito su un tema così rilevante, e credo che ciò vada ad onore del Parlamento, sebbene la materia che ha suscitato questa discussione non faccia onore né al Governo, né complessivamente alle nostre istituzioni, anche a quelle locali.

La giustificazione generale che dava il rappresentante del Governo circa il ritardo sistematico che si registra in situazioni analoghe non può rappresentare per noi alcuna giustificazione, perché abbiamo la necessità di calare la situazione in cui ci troviamo nella realtà politica della consultazione referendaria. Siamo ormai giunti a poco più di 15 giorni dalla chiusura della campagna per il refe-

rendum e il paese non sa se voterà, su che cosa voterà, e non conosce in che termini si stanno muovendo le frenetiche trattative. Una parte relevantissima dell'elettorato non ha ricevuto a casa i certificati elettorali, in violazione della legge. Questi sono fatti, ed abbiamo qui tutti gli elementi che configurano un vero e proprio attentato ai diritti politici dei cittadini in ordine alla possibilità di decidere poi come votare.

Voglio dire al sottosegretario che è singolare l'interpretazione per cui sarebbe ordinario, e non perentorio, ciò che dice l'articolo 18 della legge sul referendum. Abbiamo infatti anche la legge elettorale, e al titolo VII, *Disposizioni penali*, all'articolo 94, leggiamo: «Chiunque, essendovi obbligato per legge, non compie nei modi e nei termini prescritti le operazioni necessarie per la preparazione tecnica per le elezioni ... salvo le maggiori pene previste dagli articoli seguenti, è punito con la reclusione da tre a sei mesi e con multa ...». Ci troviamo, quindi, non solo di fronte ad una precisa indicazione dell'articolo 18 della legge istitutiva del referendum, ma a precise sanzioni per chi non rispetta i termini previsti dalla legge. La tesi del Ministero dell'interno è quindi insostenibile.

Ma vorrei dire qualcos'altro. Leggiamo una serie di notizie sui giornali. Il caso di Roma, anche se non è il solo, è indubbiamente eclatante. Leggiamo sui giornali che il sindaco uscente — anzi uscito — ha dichiarato che comunque la distribuzione a domicilio dei certificati elettorali per il referendum avrà termine il 31 maggio. Ebbene, l'articolo 18 della legge sul referendum prevede che dal 24 maggio il cittadino che non abbia ricevuto a casa il certificato elettorale possa andare a ritirarlo presso gli uffici, a Roma, di via dei Cerchi. Che cosa accade, quindi? Il cittadino non riceve a casa il certificato, e questa è una violazione dei termini previsti dalla legge; si reca, in attuazione della legge, presso l'ufficio elettorale di via dei Cerchi e non trova il certificato. Ecco un'ulteriore violazione della legge, un ulteriore fatto che costituisce disincen-

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 24 MAGGIO 1985

tivo per il cittadino a partecipare, nel modo che riterrà più opportuno, alla consultazione elettorale.

I presidenti di seggio (parliamo ancora di Roma) non hanno ancora avuto notizia della loro nomina, e questo avviene in gran parte delle città italiane, e comunque nelle maggiori di esse. Ma questo è un panorama gravissimo, inconcepibile.

Vorrei concludere, signor Presidente, osservando che ci pare singolare, innanzitutto, che questo tema sia stato sollevato da noi radicali, che proponiamo per il referendum l'astensione popolare. Questo dovrebbe indurre a ricredersi quanti hanno in passato dubitato del senso dello Stato del partito radicale, prendendo degli abbagli, visto che noi riteniamo che in questo caso sia la correttezza dello svolgimento della consultazione elettorale a dover essere tutelata. E questo sempre, perché ciò che sta accadendo in queste settimane costituisce un *vulnus* forse irreparabile per l'istituto referendario, sia per la procedura relativa agli adempimenti tecnici, sia, e soprattutto, sul piano politico. Di questo argomento si occuperà il collega Calderisi, ma io vorrei mettere un punto in evidenza. Nella proposta di legge di revisione costituzionale del PCI e in quella di modifica della legge sul referendum si prevedeva, e non a caso, che le eventuali modifiche legislative al testo normativo sottoposto a consultazione referendaria potessero essere apportate, al più tardi, entro il quindicesimo giorno antecedente la scadenza elettorale. C'era per questo una ragione precisa. Che cosa si dovrebbe fare, altrimenti: cambiare il quesito, tornare alla Corte di cassazione, ristampare le schede? Ci si può quindi rendere conto di quale balletto vergognoso si stia conducendo in queste settimane contro i cittadini. Ieri sera alla televisione, nella trasmissione di *Tribuna elettorale*, le forze politiche avrebbero dovuto forse dire: «Signori, facciamo questa trasmissione per il referendum, ma non sappiamo se il referendum ci sarà, e non sappiamo neanche che indicazioni darvi, se votare "no" o astenervi». Questa è la si-

tuazione in cui si trovavano i liberali ieri sera.

Questa è dunque una situazione truffaldina nei confronti dell'elettorato ed un gioco sporco e pericoloso che si fa ai danni dei cittadini, ai danni della Costituzione. Confermo qui la vigilanza del partito radicale a difesa dell'istituto referendario e di quel minimo straccio di legalità che a proposito dell'istituto referendario possiamo ritenere ancora esista nel nostro paese.

PRESIDENTE. L'onorevole Pollice ha facoltà di dichiarare se sia soddisfatto per la sua interrogazione n. 3-01878.

GUIDO POLLICE. Signor Presidente, sono insoddisfatto della risposta data dal rappresentante del Governo perché le motivazioni, le giustificazioni portate ai ritardi, dimostrano come la macchina del Ministero dell'interno, e quindi la macchina del Governo, si sia mossa in ritardo. Se le giustificazioni addotte giocano, giostrano, tra virgolette, tra il termine perentorio e quello ordinatorio, resta il fatto che il paese nel suo complesso non è stato messo in grado di conoscere da parte del Governo l'oggetto della questione referendaria. Ora, i ritardi che abbiamo denunciato nell'interrogazione, e che anche altri colleghi hanno evidenziato, stanno a dimostrare che dietro l'atteggiamento del Governo vi era la volontà e soprattutto la speranza di non arrivare al referendum. Questa speranza ha messo in moto una macchina stanca, un *tran-tran* che rischia di far saltare tutto il meccanismo.

Le cose che prima ha detto il collega Rutelli sono illuminanti a questo proposito, ma ritengo che se ne debbano aggiungere delle altre.

Il nostro paese non è fatto di tante città, come ha sottolineato il sottosegretario, ma di moltissimi paesi, con un'organizzazione dei comuni e delle amministrazioni locali estremamente lenta e farraginoso. Ora, se non si mettono in grado gli elettori, i cittadini italiani, di conoscere le motivazioni, le questioni e soprattutto i loro diritti, questi cittadini rischiano, pro-

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 24 MAGGIO 1985

prio nel momento in cui debbono adempiere ai loro doveri, di far saltare tutta la macchina.

Veniamo, ad esempio, alla questione dei presidenti dei seggi elettorali. È vero che la loro nomina dipende dalla magistratura però è anche vero che in molti casi le notifiche non sono state fatte. Ma vi è di più: le ultime elezioni, finite da pochi giorni, hanno messo nei guai le amministrazioni locali. Infatti, nonostante l'aumento del contributo agli scrutatori, non è stato possibile reperire questi ultimi. Se, dunque la macchina, diciamo così, parte a filo, non è possibile fronteggiare le esigenze. Il sottosegretario dice che si possono nominare gli scrutatori anche tre giorni prima. Questo è vero, però è anche vero che vi sono state scene tragicomiche, ad esempio a Milano, per la nomina degli scrutatori all'ultimo giorno. C'è stata gente precettata la stessa mattina delle elezioni. Perché? Perché nessuno vuole più svolgere questo ruolo. Se, dunque, la macchina parte in ritardo, tutto il meccanismo degli scrutatori non riesce ad avviarsi.

Vi è poi il problema della stampa delle schede. Il giornale-radio di questa mattina dà il comunicato ufficiale del Ministero dell'interno e dice che sono partiti gli autotreni con i milioni di tonnellate di carta per la stampa dei 55 milioni di schede, cioè di 10 milioni di schede in più del necessario. Ma perché non è stato previsto il carico di carta in misura doppia? Se infatti si dovesse modificare, come è possibile, il termine della domanda che viene posta all'elettore, non ci sarebbe materiale, non ci sarebbe carta sufficiente.

Tutto questo è la dimostrazione che si sta tentando di promuovere — mi si dirà che questo è un processo alle intenzioni — una diserzione forzata che facilita proprio chi politicamente fa la battaglia dell'astensione o chi vuole che questo *referendum* non si faccia.

Noi, quindi, signor Presidente, siamo molto preoccupati per questa leggerezza del Governo, perché qui sono in ballo problemi costituzionali e inadempienze che

vanno assolutamente colpite. Non è una questione prettamente organizzativa, è proprio il meccanismo che si è messo in moto che sottende la volontà politica di arrivare al 50 per cento di astensioni. I ritardi nelle procedure, i tempi tecnici necessari per entrare in possesso dei certificati elettorali, le difficoltà frapposte all'informazione degli elettori non lasciano adito a dubbi: sono tentativi — io dico maldestri — per far sì che i cittadini non esercitino un loro diritto, non partecipino alla scelta libera del *referendum*.

PRESIDENTE. L'onorevole Calderisi ha facoltà di dichiarare se sia soddisfatto per la sua interrogazione n. 3-01890.

GIUSEPPE CALDERISI. Innanzi tutto, ringrazio anch'io il ministro dell'interno ed il sottosegretario Barsacchi per l'inconsueta prontezza nella risposta a queste interrogazioni. Mi devo dichiarare, però, assolutamente insoddisfatto per il merito della risposta fornita dal sottosegretario.

Il problema che sta alla base dell'interrogazione che ho presentato si incentra sul giudizio che il ministro dell'interno dà sulla grave interferenza che si realizza per il fatto che quando si è addirittura già entrati nella campagna referendaria, che richiede un certo periodo, necessario perché possa compiersi il processo formativo della volontà popolare, si pretende di legiferare nella materia oggetto del *referendum*. Si realizza, in sostanza, un'interferenza che pone problemi gravissimi, di costituzionalità e di procedura, che tendono a vanificare di fatto l'istituto del *referendum*.

L'esempio delle schede elettorali dà un'ulteriore dimostrazione. Inoltre, le risposte fornite dal sottosegretario sono illuminanti; da esse dovremmo trarre la conseguenza che ogni trattativa in corso deve essere sospesa, perché abbiamo comunque oltrepassato i margini per poter pensare di arrivare ad un accordo tra le parti sociali, di tradurlo in un provvedimento legislativo e di ottenere l'approvazione dei due rami del Parlamento.

Tuttavia, forse non si conoscono le procedure — che non sono disciplinate dalla legge, sottosegretario Barsacchi — successive a questa fase, come ha precisato la Corte costituzionale nelle sue sentenze. Che cosa deve avvenire dopo, se c'è una legge che recepisce l'accordo? Questa legge, che deve disciplinare l'intera materia sottoposta a *referendum*, deve essere valutata e giudicata dall'Ufficio centrale della Corte di cassazione, che deve stabilire se si tratta di modifiche sostanziali o no, se quindi queste modifiche sono capaci di bloccare le procedure del *referendum* o meno; ed in questo secondo caso il *referendum* si deve fare lo stesso trasferendo il quesito sulla nuova legge.

Ciò significa — come la Corte costituzionale ha rilevato — che ci deve essere una nuova pronuncia di ammissibilità da parte della Corte costituzionale, perché il quesito potrebbe avere una portata politica e giuridica diversa; potrebbero cambiare — non è un esempio soltanto accademico — le stesse indicazioni di voto dei partiti. Per esempio, a seguito di un accordo votato con il consenso della CGIL e poi del partito comunista, se l'ufficio centrale dovesse stabilire che il *referendum* va tenuto lo stesso perché è illegittimo «scippare» un *referendum* che fa rientrare le 27 mila lire e i 4 punti di contingenza dalla porta ma ne toglie molti di più dalla finestra, dopo una campagna di un anno per il «sì» all'abrogazione di queste norme, al partito comunista non resterebbe che dire «no» a quella abrogazione, per coerenza con il suo voto favorevole ad una legge votata solo qualche giorno prima in Parlamento.

Pertanto, quale sconvolgimento avremmo della campagna elettorale, della possibilità degli elettori di comprendere quello che accade, e quindi di orientarsi e decidere? Altro che chiarezza dei quesiti referendari, che la Corte costituzionale ha ritenuto essere necessaria per l'ammissibilità del *referendum*!

Per le schede elettorali, lo diceva il sottosegretario Barsacchi, ci vogliono otto giorni fra stampa e distribuzione; quindi, non c'è più tempo. Non c'è neanche la

carta per l'eventuale ristampa, perché il sottosegretario Barsacchi ci ha detto che non c'è a disposizione il doppio della carta ordinata, ma soltanto un terzo in più. Quindi, nel caso in cui fosse necessario ristampare le schede, il Ministero dell'interno non sarebbe in grado di farlo e quindi di consentire lo svolgimento della consultazione elettorale.

Insomma, con questa pretesa di legiferare a campagna elettorale iniziata, a così pochi giorni dal voto, si pone in essere di fatto il tentativo di creare una situazione di necessità tale da non far comunque temere il *referendum*.

Questa è la denuncia che noi facciamo, e non possiamo che dichiararci profondamente insoddisfatti della assoluta mancanza di consapevolezza di questi gravissimi problemi da parte del Governo; problemi che derivano dal voler — come ho detto — legiferare quando il *referendum* è già stato ammesso dalla Corte costituzionale e indetto dal Presidente della Repubblica, e quando già dovrebbe essere iniziata la campagna elettorale. Il fatto che invece essa non sia affatto iniziata determina un danno gravissimo per gli elettori, per il paese, per l'istituto referendario e per la stessa Costituzione.

PRESIDENTE. Poiché l'onorevole Reggiani non è presente si intende che abbia rinunciato alla replica per la sua interrogazione n. 3-01892.

L'onorevole Maceratini ha facoltà di dichiarare se sia soddisfatto per la interrogazione Pazzaglia n. 3-01893, di cui è co-firmatario.

GIULIO MACERATINI. Onorevole Presidente, onorevole rappresentante del Governo, anche il gruppo del Movimento sociale italiano si è fatto e si fa carico di diffuse preoccupazioni presenti nell'opinione pubblica per il modo in cui la griglia organizzativa delle istituzioni, le strutture dello Stato si stanno preparando all'evento referendario del 9 giugno. E la risposta — per altro esauriente dal punto di vista formale — del rappresentante del Governo (che per questo profilo deve es-

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 24 MAGGIO 1985

sere ringraziato) può essere e a nostro avviso deve essere letta in controtela, perché se così si fa allora si evince chiaramente la volontà politica che è stata alla base di quello che non si è fatto in queste settimane. Quando infatti ancora ci si attarda a distinguere con abbondanza di argomenti tra «termini ordinatori» e «termini perentori», in una materia che è tanto semplice, perché nella sostanza si deve fare in modo di mettere i cittadini in condizione di esprimere serenamente, liberamente e consapevolmente il voto, si mostra «la corda» della cattiva volontà, dell'intenzione di non giungere a quell'obiettivo della libera, consapevole, informata votazione del cittadino.

In realtà, che cosa c'è stato e c'è ancora? C'è la speranza che a questo referendum non si arrivi e quindi si è, sì, messa in moto la macchina organizzativa, ma dicendo agli interessati «fate un passo avanti ma poi semmai un passo e mezzo indietro».

Ora però siamo arrivati (come si dice nelle zone in cui vive ed opera politicamente il sottosegretario Barsacchi) «alle porte coi sassi», perché il 9 giugno si deve votare e allora ci si è messi a correre. Ma correndo non si è nemmeno in condizioni di tener conto del fatto che secondo la legge (come è stato puntualmente ricordato) ci si potrebbe anche trovare di fronte all'ipotesi che non quella formula referendaria ma un'altra sia sottoposta al voto dei cittadini. E se questo accadesse saremmo alla paralisi dello Stato, chiuderebbero tutti bottega, perché non sarebbero assolutamente in grado di intervenire di fronte ad una tale ipotesi che per altro, come ho detto, è prevista dalla legge.

Ecco perché anche io mi dichiaro insoddisfatto (intendiamoci, non certo insoddisfatto da adesso!), perché vedo in questo operare del Governo una linea politica di sabotaggio sostanziale del referendum. E siccome la mia forza politica ha detto chiaramente, serenamente, che lo avrebbe sostenuto e che avrebbe votato «sì», ci sentiamo preoccupati per il merito politico e — allargando un attimo le valu-

tazioni — ci sentiamo preoccupati per la strumentalizzazione che si fa — e che non si dovrebbe mai fare — delle strutture dello Stato, della griglia organizzativa dello Stato, della sottomissione delle sue strutture burocratiche a volontà politiche che non sono assolutamente né commendevoli né accettabili.

PRESIDENTE. L'onorevole Conti ha facoltà di dichiarare se sia soddisfatto per la sua interrogazione n. 3-01894.

PIETRO CONTI. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, ci ha spinti a presentare la nostra interrogazione un complesso di preoccupazioni connesse ai ritardi, diversi e diffusi, che si registrano rispetto agli adempimenti che devono essere posti in atto per lo svolgimento della consultazione del 9 giugno.

Il sottosegretario ci ha qui riferito di un persistente ritardo che si registrerebbe in modo costante nel corso di tutte le consultazioni elettorali rispetto all'esperimento di tali adempimenti. Ciò in parte è vero, ma attualmente ci troviamo in presenza di un comportamento largamente verificato che non presenta niente di fisiologico rispetto alla storia elettorale del paese e che è qualcosa di più allarmante e preoccupante.

Rispetto al complesso di adempimenti propri, in queste occasioni, di diverse istituzioni ed amministrazioni dello Stato, vengono disattesi atti dovuti in base alla normativa elettorale. E non credo che si debba o si possa avanzare qui a giustificazione di questi ritardi derivanti da motivi più complessivi, la considerazione che la legge n. 352 sia ordinatoria o operativa.

Sta di fatto che la normativa elettorale stabilisce e fissa termini entro i quali determinate operazioni debbono essere svolte per consentire al cittadino, avendo a disposizione il tempo necessario, prima di formarsi il proprio convincimento e poi di adempiere formalmente all'espressione del voto.

Le eccezioni, le cause di forza maggiore non rientrano nella normalità; non rien-

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 24 MAGGIO 1985

trano nella normalità eventi eccezionali, quale il ricorso del cittadino agli uffici elettorali o il verificarsi di modi e forme di distribuzione delle schede elettorali del tutto anomali rispetto alla regola. Casi del genere, infatti, si sono configurati come eccezionali nelle passate consultazioni elettorali e non vorrei che fossero assunti in questa circostanza come regole di comportamento generale, in conflitto con lo spirito della vigente normativa.

Il Governo nel suo insieme e l'amministrazione dell'interno, in particolare, debbono garantire per tempo l'espletamento di un complesso di atti dovuti, rispetto al quale già vi sono ritardi. E ciò proprio, onorevole rappresentante del Governo, per allontanare ogni sospetto su un atteggiamento dell'amministrazione dello Stato che possa essere identificato in qualche modo nel tentativo, che è presente, di evitare l'espressione del voto popolare.

Vi è certo il dato relativo al tentativo estremo che è in corso al fine di evitare il referendum ed esiste certamente una riflessione di determinate formazioni politiche riguardo ad un'ipotesi di diserzione del voto — la campagna astensionistica — ma proprio la presenza di questi fatti richiede un atteggiamento del Governo e dell'amministrazione capace di garantire un'assoluta estraneità da tutto ciò e l'assenza di possibili strumentalizzazioni delle vicende in atto.

Sono questi gli aspetti ed i problemi di cui abbiamo voluto riaffermare l'esistenza con la nostra interrogazione e, se la risposta del Governo ha chiarito alcuni elementi, non ha certo qui mostrato la necessaria sollecitudine per garantire che i ritardi già accumulati possano essere recuperati, in modo che gli atti dovuti non vengano assolti all'ultimo momento, mentre occorre mettere il cittadino nelle condizioni più favorevoli per l'esercizio del voto. Vorrei ricordare che la distribuzione dei certificati elettorali, in occasione della consultazione del 12 maggio, si svolse per tempo e già un mese prima delle elezioni i cittadini possedevano tali certificati, quindi avevano in mente l'ap-

puntamento con il 12 maggio. L'appuntamento con il 9 giugno, per colpa della pubblica amministrazione, non è invece avvertito dalla stragrande maggioranza dei cittadini. Questo rappresenta un fatto grave dal punto di vista politico e delle questioni più generali prima accennate.

A conclusione di questo breve intervento vorremmo, ancora una volta, sollecitare il Governo a svolgere la necessaria attività, diretta ed indiretta, affinché si garantiscano le condizioni ottimali per lo svolgimento del voto del 9 giugno, se esso si esprimerà, come ormai sembra nella logica delle cose.

PRESIDENTE. È così esaurito lo svolgimento delle interrogazioni urgenti sugli adempimenti preliminari al referendum.

Seguito della discussione congiunta del disegno di legge: Ratifica ed esecuzione della convenzione europea sul terrorismo, aperta alla firma a Strasburgo il 27 gennaio 1977 (1113); e del disegno di legge: Ratifica ed esecuzione dell'accordo relativo all'applicazione della convenzione europea per la repressione del terrorismo tra gli Stati membri delle Comunità europee, firmato a Dublino il 4 dicembre 1979 (1112).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione congiunta dei disegni di legge: Ratifica ed esecuzione della convenzione europea sul terrorismo, aperta alla firma a Strasburgo il 27 gennaio 1977; Ratifica ed esecuzione dell'accordo relativo all'applicazione della convenzione europea per la repressione del terrorismo fra gli Stati membri delle Comunità europee, firmato a Dublino il 4 dicembre 1979.

Ricordo che nella seduta di ieri è iniziata la discussione congiunta sulle linee generali dei disegni di legge nn. 1113 e 1112.

È iscritto a parlare l'onorevole Violante. Ne ha facoltà.

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 24 MAGGIO 1985

LUCIANO VIOLANTE. I colleghi che sono intervenuti nella discussione hanno giustamente posto l'attenzione sul problema costituzionale, cioè sui rapporti tra reato terroristico e politico, in particolare se gli articoli 1 e 2 della convenzione ledano gli articoli 10 e 26 della Costituzione. Il primo esclude l'extradizione dello straniero per reati politici, il secondo la esclude per ogni motivo per i cittadini italiani. Prima di entrare nel merito della questione politica, vorrei, in modo un po' scolastico, richiamare i contenuti delle due convenzioni che ci consentono forse di risolvere i problemi sollevati da alcuni colleghi.

Le convenzioni al nostro esame sono due: la prima è quella di Strasburgo del 1977 sulla repressione del terrorismo, la seconda è quella di Dublino del 1979. Per la repressione del terrorismo gli articoli 1 e 2 elencano una serie di reati per i quali, obbligatoriamente per l'articolo 1 e facoltativamente per l'articolo 2, gli Stati contraenti si impegnano a concedere sia l'extradizione che la collaborazione di tipo giudiziario. Questo è un profilo molto importante che forse non è stato sottolineato adeguatamente.

L'articolo 13 della convenzione di Strasburgo richiama poi l'attenzione dei paesi membri su alcuni criteri per la determinazione del concetto di reato politico, che attengono principalmente alla gravità del reato stesso. L'Irlanda rifiutò di sottoscrivere la convenzione in quanto ritenne di non poter impegnare la propria magistratura nella valutazione dei criteri per la definizione di reato politico. Si addivenne perciò nel 1979 ad un secondo accordo sostanzialmente uguale al primo, esclusa però la parte relativa alla valutazione dei criteri di gravità ai fini della determinazione del reato politico. Questo spiega il motivo per il quale ci troviamo di fronte a due convenzioni, la seconda delle quali non ha alcuna rilevanza per noi. Ecco perché i ragionamenti sviluppati dai colleghi che sono intervenuti si sono incentrati sulla prima delle due convenzioni, anche se gli emendamenti presentati le riguardano entrambe.

La convenzione di Strasburgo non definisce né il reato terroristico né il reato politico; stabilisce una serie di reati di diversa gravità, per i quali ci si impegna a non esprimere una valutazione di politicità. Non è quindi definito il reato terroristico in questa convenzione.

Vi sono limiti all'applicazione della convenzione. Uno è interno alla convenzione medesima, ed è il pericolo che lo Stato richiedente possa instaurare un procedimento di ritorsione (come si dice in linguaggio internazionale), cioè richieda un suo cittadino non per processarlo giustamente, ma per processarlo in maniera tale da creare dei danni per lui in vista della sua razza, della sua opinione politica, della sua religione. Nel caso che lo Stato richiesto abbia a ritenere che lo Stato richiedente instauri un processo di ritorsione nei confronti della persona richiesta, può non concedere l'extradizione. Un secondo limite, determinato da una recente decisione della Corte costituzionale, riguarda gli Stati richiedenti che applicano la pena di morte.

In questi casi — vi sono state alcune vicende che hanno riguardato la Francia, quando vigevo la pena di morte — lo Stato italiano rifiuta l'extradizione, quando appunto il reato contestato alla persona di cui si chiede l'extradizione sia reato che comporta la pena di morte. Credo che un'interpretazione estensiva sia necessaria in questi casi, e che lo Stato italiano dovrebbe rifiutare non solo l'extradizione, ma anche la collaborazione nel caso in cui il reato che si contesta è un reato che prevede la pena di morte (il problema si pone in particolare per la Turchia che prevede, com'è noto, la pena di morte).

Questo secondo limite dovrebbe essere ulteriormente approfondito, forse con interventi legislativi adeguati, perché in realtà si stabilisce una strana situazione, per cui per il reato meno grave che non comporta la pena di morte si può dare l'extradizione e per il reato più grave no. Credo che sarebbe utile un impegno del Governo a livello europeo per abolire la pena di morte almeno in tutti gli Stati

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 24 MAGGIO 1985

europei. Questo è un passo che dovrebbe essere compiuto.

Vi è una disposizione molto importante riferita agli articoli 6 e 7 e che credo sia il *clou* della convenzione: lo Stato richiesto è impegnato a processare in base alla proprie leggi il cittadino (proprio o di altro Stato o apolide), di cui si chiede l'extradizione. Questo è un dato importante che innova profondamente il nostro ordinamento, perché nel nostro ordinamento questo è possibile soltanto in taluni casi e soltanto su richiesta del ministro di grazia e giustizia.

Poiché l'articolo 6 della convenzione prevede l'obbligo di modificare le norme interne al fine di rendere possibile l'adempimento di questo obbligo — l'obbligo del processo per il cittadino richiesto — è necessario allora che vi sia un'ulteriore iniziativa del Governo per poter consentire tale adeguamento. Voglio dire che l'*iter* della convenzione non finisce qui; devono esservi successive iniziative legislative dirette a rendere cogenti gli impegni degli articoli 6 e 7, che poi sono, credo, gli unici impegni reali di questa convenzione. Vi è infatti l'obbligo dello Stato richiesto di processare il cittadino del quale è stata sollecitata l'extradizione, quando l'extradizione non è stata concessa (anche perché si tratta di reati politici).

Questo non lede in alcun modo il nostro ordinamento perché noi abbiamo già l'obbligatorietà dell'azione penale, prevista dalla Costituzione. Mentre per altri paesi, che hanno l'azione penale discrezionale, questo potrebbe comportare un limite all'ordinamento interno o al sistema costituzionale, per noi tale problema non si pone perché l'obbligo dell'azione penale è già previsto dalla nostra Costituzione.

Ferma questa intelaiatura, vediamo quello che è il cuore politico del problema. L'articolo 13 della convenzione stabilisce che qualsiasi Stato, all'atto della firma o all'atto del deposito del suo strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione, può dichiarare che si riserva il diritto di rifiutare l'extradizione riguardo a qualsiasi reato, citato nell'arti-

colo 1, che esso consideri un reato politico o un reato connesso ad un reato politico o un reato ispirato da ragioni politiche.

Il nostro Governo si è avvalso opportunamente di questa riserva e va dato atto che se ne è avvalso non solo al fine dell'extradizione, ma anche ai fini della collaborazione. Il nostro Governo è quindi andato oltre la riserva dell'articolo 13, e questo è un fatto importante e positivo, che credo sia giusto sottolineare. Va chiarito bene, peraltro, il significato dell'espressione «si riserva il diritto di rifiutare l'extradizione», perché nell'intervento del collega Spadaccia ed in quello di altri colleghi si è fatto riferimento all'argomentazione — se non ho colto male il discorso — che riservarsi il diritto vuole sostanzialmente dire che lo Stato può anche estradare, poiché lo Stato non ricaverebbe un obbligo dalla riserva prevista all'articolo 13.

In realtà credo che si debba ragionare in termini di diritto internazionale e non di diritto interno. La convenzione è un accordo fra Stati e riguarda i rapporti fra Stati; all'interno del sistema internazionale lo Stato si riserva il diritto, nei confronti degli altri Stati, non nei confronti dei cittadini, di rifiutare l'extradizione. Poi questo diritto, in base alle norme interne, diventa per noi obbligo, grazie alle norme costituzionali. In altre parole il nostro Stato nelle relazioni internazionali non poteva assumere l'obbligo di non estradare, ma si riserva il diritto di non farlo e di non collaborare; e poi, infatti, a livello internazionale, il nostro ordinamento costituzionale vieta l'extradizione per reati politici. Ed è proprio in virtù di questo divieto che il nostro Stato si riserva il diritto di non estradare.

Siamo, dunque, d'accordo con la riserva e diamo anche un giudizio positivo al fatto che essa sia estesa alla collaborazione.

A questo punto bisogna brevemente ragionare se l'articolo 13, così come è formulato, incida sulla nozione di reato politico. Credo che esso, in realtà, non incida, perché lascia le cose come stanno. Infatti,

una volta che lo Stato si riserva il diritto di rifiutare l'estradizione se considera politico il reato, evidentemente non c'è alcuna valutazione che possa comportare un *vulnus* agli articoli 10 e 26 della Costituzione, ed anzi saranno proprio quelli gli articoli in base ai quali si deciderà sull'esistenza di un reato politico. Vi è, certamente, un ulteriore ragionamento che può essere fatto e cioè che l'articolo 13 della convenzione, che prevede la riserva accettata dal nostro Stato, stabilisce dei criteri di gravità, per cui possono esservi reati gravissimi che, proprio perché tali, non sono considerati reati politici; pertanto si potrebbe sostenere che qui sussisterebbe una lesione alla nozione costituzionale di diritto politico.

Credo che questo problema non si ponga, se ragioniamo un attimo. In primo luogo osservo che la valutazione della gravità dei reati non esclude necessariamente la politicità del reato; si dice che nella valutazione della politicità occorre tener conto della gravità, ma non che il reato particolarmente grave debba essere escluso dal novero dei reati politici. In secondo luogo noi non abbiamo una nozione costituzionale di reato politico. Non si può fare riferimento — lo hanno detto molti colleghi ed io lo accenno brevemente — al capoverso dell'articolo 8 del codice penale, che considera politici tutti i reati, comunque ispirati, sia per ragioni soggettive che oggettive, da caratteristiche politiche, perché quella norma aveva una finalità opposta ai principi costituzionali, cioè la finalità di estendere la giurisdizione dello Stato il più possibile, essendo allora considerato il reato politico un fatto, per così dire, aggravante e non attenuante nella logica del regime fascista. La logica costituzionale è invece diversa: si rifiuta l'estradizione, la collaborazione.

D'altra parte nella prassi internazionale è da tempo in vigore un'intesa per cui i reati particolarmente gravi debbono essere oggetto di valutazioni specifiche ai fini della politicità (vi è la cosiddetta clausola belga che esclude, per esempio, l'attentato ai Capi di Stato tra i reati politici e

che, pur non essendo mai stata applicata, rientra nella tradizione internazionale). Dicevo che proprio perché non abbiamo una nozione costituzionale di reato politico, dobbiamo ragionare su un altro aspetto del problema, e cioè sul fatto che la nozione di reato politico è relativa, anche se non indefinita ed elastica, nel senso che si determina il concetto di reato politico in relazione ad una serie di dati esterni e, dunque, ciò che può essere reato politico in un sistema come quello turco, per esempio, può non esserlo nel sistema italiano; ciò che è reato politico in un sistema dittatoriale, può non esserlo in un altro. Allora, una delle componenti è certamente rappresentata dal sistema, dal regime democratico o meno dello Stato in cui si commette il delitto.

Un'altra delle caratteristiche è, per esempio, se il reato sia stato commesso da soggetti interessati alla lotta politica o da soggetti estranei ad essa. Un altro criterio da tener presente è la relazione tra mezzo e fine, stabilendo se il tipo di reato si giustifichi in qualche modo in virtù di principi internazionali, in base al regime stesso o in base al diritto che si voleva esercitare.

Si tratta, cioè, di una nozione fortemente relativa, tant'è che non a caso il nostro sistema prevede una doppia valutazione ai fini della estradizione, di cui una di carattere giudiziario e l'altra di carattere politico. Se la magistratura ordinaria ritiene che l'estradizione possa essere concessa, non per questo essa viene concessa; occorre una valutazione politica del Governo che stabilisca se dare o meno l'estradizione. Per altro, c'è un *favor rei*, per cui, se la magistratura ordinaria rifiutasse l'estradizione, il Governo non potrebbe concederla.

In questo contesto, mi sembrerebbe doveroso considerare innanzitutto la necessità di lavorare per definire, a livello costituzionale, una nozione di reato politico. Ma certamente, oggi come oggi, non è incostituzionale ritenere che bisogna tener conto della gravità del reato al fine di definirne la politicità.

Stando così le cose, noi abbiamo pre-

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 24 MAGGIO 1985

sentato un emendamento che, sulla base degli orientamenti della più moderna dottrina internazionalista, tende a trasformare in legge la riserva. Gli internazionalisti discutono se la legge di ratifica possa contenere aggiunte rispetto alla pura e semplice ratifica, e la più recente dottrina internazionalista (mi riferisco, per esempio, all'ultima edizione del manuale di Giuliano) stabilisce l'obbligo della legge di ratifica di riprendere le riserve che siano state poste al momento della firma.

La ragione formale di questo è molto chiara: poiché la formula della legge di ratifica è una formula per cui «piena ed intera esecuzione è data alla convenzione di cui all'articolo precedente», evidentemente, quando ci sia stata una riserva, non si dà «piena ed intera esecuzione» alla convenzione, ma si dà «piena ed intera esecuzione» più la riserva. E, naturalmente, è bene che la riserva venga richiamata. Questo è il senso del nostro emendamento, ed è anche il senso dell'emendamento presentato dai colleghi della sinistra indipendente. Il Governo ha presentato il subemendamento 0.2.1.1, del quale considero positivi alcuni aspetti e del quale chiedo, invece, per altri aspetti dei chiarimenti al collega Carpino, che spero me li vorrà fornire nel suo intervento di replica.

Il nostro emendamento così si esprime: «In conformità alla riserva presentata dal Governo ai sensi dell'articolo 13 della convenzione all'atto della firma della medesima, lo Stato italiano ha il diritto di rifiutare l'estradizione e l'assistenza reciproca in affari criminali che si riferiscano a delitti che siano da considerare politici». Con tale emendamento si richiama puramente e semplicemente la riserva.

Il Governo sostituisce il nostro emendamento in questi termini: «In conformità alla riserva presentata dal Governo ai sensi dell'articolo 13 della convenzione, e tenendo conto anche dei criteri per la valutazione della politicità del reato in tale articolo indicati, rifiuterà l'estradizione riguardo a qualsiasi reato elencato nell'articolo 1 della convenzione stessa che sia da considerare politico».

Io chiedo al sottosegretario di chiarire nel suo intervento conclusivo se inserendo la formula «tenendo conto anche dei criteri per la valutazione della politicità del reato in tale articolo indicati» si voglia fare un riferimento implicito alla Costituzione. Se così non fosse, infatti, la formula sarebbe superflua e basterebbe richiamare puramente e semplicemente la riserva. Aver detto «anche» forse significa che bisogna tener conto di quei criteri, ma anche di altri. Se è così, chiedo di valutare se non sia il caso di richiamare direttamente gli articoli 10 e 26 della Costituzione dicendo che (questo è il senso del subemendamento da noi presentato) «lo Stato italiano, tenuto conto dei criteri per la valutazione della politicità del reato in tale articolo indicati, nonché degli articoli 10 e 26 della Costituzione, si riserva il diritto di rifiutare...».

Va poi chiarito perché nel subemendamento del Governo non si fa alcun riferimento all'assistenza, mentre la riserva apposta dal Governo all'atto della firma la cita. In altre parole il nostro Stato, in base alla riserva apposta, rifiuta sia l'estradizione sia l'assistenza.

In base all'emendamento del Governo, noi abbiamo richiamato sia l'una che l'altra; ma sempre secondo l'emendamento del Governo la riserva avrebbe valore soltanto per l'estradizione e non per l'assistenza. Credo si tratti di un *lapsus*, ma ritengo che esso debba essere corretto al fine di una maggiore chiarezza e concretezza. Se, infatti, riteniamo che il reato sia politico, non dovremmo offrire assistenza allo Stato richiedente.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Spadaccia. Ne ha facoltà.

GIANFRANCO SPADACCIA. Vorrei dire che ritengo positivo aver sollecitato, insieme ad altri colleghi del mio gruppo, un dibattito preliminare sulla costituzionalità della convenzione perché, a mio avviso, prima che si affrontasse il problema di merito, tale dibattito ha consentito a molti deputati di esprimere chiaramente ciò che altrimenti sarebbe rimasto larga-

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 24 MAGGIO 1985

mente sottinteso, o avrebbe rischiato di rimanere largamente sottinteso o dato per scontato.

Sono state qui espresse diverse preoccupazioni di carattere costituzionale, e devo dire che sono risultati scarsamente convincenti anche colleghi come Loda e Balestracci, che hanno tentato di confutarle. Devo dire che lo ha fatto più Balestracci che Loda, il quale non ha in realtà contestato la validità di tali preoccupazioni.

Siccome stiamo affrontando un dibattito molto delicato su una importante convenzione internazionale, anche ai fini delle interpretazioni successive non è secondario il fatto che si siano potuti approfondire questi aspetti di costituzionalità.

Ho avuto tra l'altro la sensazione, ascoltando gli interventi dei colleghi della sinistra indipendente (che per altro avevano mostrato molta attenzione nei confronti della materia in tutto l'iter del provvedimento), ma anche quelli di altri deputati, che la discussione di merito abbia acquistato uno spessore che ritengo positivo e consistente.

Avevo infatti avuto l'impressione (e l'ho denunciata nell'illustrare le mie questioni pregiudiziali di costituzionalità) che dopo una lunga, approfondita, ma anche defaticante discussione, al limite del rinvio sistematico, svoltasi nella scorsa legislatura, si fosse verificato quasi un salto, non solo di quantità ma anche di qualità, di approfondimento nei dibattiti tenutisi nelle Commissioni in questa legislatura.

Nella scorsa legislatura, infatti, si era profilato il rischio di una sorta di ostruzionismo — non solo radicale, ma anche di altri gruppi — provocato da perplessità, anche se esso era motivato da uno sforzo di ricerca, di approfondimento, di confronto particolarmente notevole. Ho avvertito dalla lettura degli atti — non ho infatti partecipato in questa legislatura, ai lavori delle Commissioni riunite — una caduta di livello e di tensione, e persino di attenzione politica rispetto alla gravità del problema: come se, ad un certo punto, alcune pendenze, che tuttavia esistono e conosciamo, e alcune polemiche con altri

Stati della Comunità europea ci spingessero comunque a chiudere (dunque, con corrività) un argomento tanto delicato. Mi sembra che il dibattito in corso abbia recuperato e rialzato non solo il tono, ma il contenuto e le preoccupazioni che l'argomento merita.

La seconda soddisfazione che esprimo, al termine di questa fase della discussione, riguarda l'abbandono generale — salvo che da parte del gruppo del Movimento sociale italiano, che in ciò è assolutamente coerente — del tentativo di definire il reato politico. Ora, non è che in assoluto uno sforzo per definire il reato politico non sia possibile, né che, nell'evoluzione della nostra civiltà giuridica internazionale, non sia possibile una delimitazione di tale reato. Io, ad esempio, non sono preoccupato, come altri colleghi che sono intervenuti nella discussione, del fatto che le Camere, all'unanimità, abbiano nelle precedenti legislature ritenuto di dovere escludere dalla tutela del reato i delitti di genocidio. Se ciò è accaduto, infatti, vuol dire che nella coscienza collettiva del paese qualcosa ebbe ad intervenire, per cui quella tutela si ritenne di dover escludere.

Non ritengo — ripeto — che non sia possibile in via di ipotesi pervenire, se non alla definizione del reato politico, quanto meno a indicare talune esclusioni dalla tutela del reato politico, in relazione a talune ipotesi particolarmente aberranti: e, come a ciascuno di noi, visto che il nostro paese è stato tragicamente colpito sotto tale profilo, mi viene subito alla mente il reato di strage. La mia soddisfazione deriva piuttosto da un altro motivo. Non credo, infatti, che operazioni di questo genere, che risultano utili quando sono sostenute, certo, anche da ragioni di ordine e di sicurezza, ma sorrette comunque da una forte tensione creativa, possano essere condotte per dare copertura a provvedimenti di altro genere, cioè per una sorta di stato di necessità legislativa, per cui si ritiene di dover aggiungere un altro tassello alla normativa vigente. In tal caso, infatti, rischiano di prodursi operazioni e tipologie giuridiche preoccupanti.

panti, equivoche, qualche volta aberranti.

La mia soddisfazione — voglio precisarlo — deriva dal fatto che ero estremamente preoccupato dalla piega che il dibattito sulla definizione del reato politico aveva assunto. Diceva poco fa il collega Violante che il reato politico è un concetto del tutto relativo, per definizione. Innanzitutto, è reato politico quello che ha come soggetto passivo un altro Stato: questa è la caratteristica sulla base del quale si pone la tutela del reato politico. Quello che per noi è reato politico, cioè quello ad esempio commesso dall'IRA, per lo Stato che rivendica la sua sovranità nei confronti del terrorista dell'IRA è reato comune. Altrimenti la tutela del reato politico non avrebbe senso. Questa è la vera relatività di tale tipologia. Ciò che per noi era reato comune e di cui tutti in queste aule negavano il carattere politico nel vivo della lotta contro il terrorismo delle Brigate rosse, per qualsiasi altro Stato, anche preoccupato della infezione che il terrorismo delle Brigate rosse poteva provocare, era reato politico. Questa — ripeto — è la prima caratteristica del reato politico.

Proprio per tale ragione il tentativo di definire delle tipologie giuridiche e quindi i contenuti normativi sulla base di classificazioni dottrinali, diventa estremamente pericoloso.

Il più pericoloso di tutti è il tentativo — che ho sentito echeggiare ancora nell'intervento del collega Violante, ma che ho visto abbandonato da parte del gruppo comunista quando si è passati a proporre delle norme che contenessero una simile tipologia giuridica — di distinguere tra Stato democratico e non democratico.

La Turchia, ad esempio, formalmente e sia pure in modo contorto, ha avuto delle elezioni, ma cos'è che caratterizza uno Stato democratico? Il solo elemento delle elezioni, o il sistema giuridico dello Stato di diritto? Ma, se è così, perché il fatto elettorale dovrebbe essere più importante di alcuni meccanismi giudiziari o di alcune tutele o garanzie giuridiche del cittadino?

L'esistenza o meno di questi elementi mi sembra diventi determinante. Perché, ad esempio, non dovrebbe essere ugualmente importante la durata della carcerazione preventiva o l'esercizio del diritto di difesa? Su questo punto conoscete la mia convinzione sullo stato di illegalità del nostro Stato, cioè sulla distanza enorme che incomincia a separare la situazione del nostro paese dallo Stato di diritto, e comunque da quello disegnato dalla nostra Costituzione, nonostante l'esistenza di meccanismi democratici nella organizzazione e nella prassi istituzionale.

Oggi ci si muove all'interno della convenzione nel senso di limitare quelli che possono essere i guasti più gravi dal punto di vista della lesione dei principi costituzionali e questa mi sembra una strada giusta e quello raggiunto, a mio giudizio, è un punto d'incontro abbastanza importante.

Sotto il profilo interpretativo, la lettura che il collega Violante ha voluto fare del subemendamento 0.2.1.1 del Governo è importante, in quanto ci aiuta a comprendere, già in questa fase di dibattito generale, i due possibili risvolti interpretativi: il primo fortemente limitativo ed il secondo equivocamente estensivo. Questi risvolti andranno chiariti quando passeremo ad esaminare l'articolato; comunque — ripeto — quello raggiunto mi sembra un punto di incontro positivo.

Non sono affatto convinto della filosofia che ha ispirato sia il comportamento del Governo, che ha spinto per la approvazione, sia per le forze politiche ed il Parlamento rispetto alla convenzione in discussione; filosofia che, per altro, si sta affermando anche rispetto ad altre convenzioni internazionali, come quella sulla pena di morte attualmente all'esame della Commissione esteri. Anzi, ritengo tale filosofia un po' preoccupante. Perché?

Non credo sia assolutamente indispensabile firmare una convenzione non buona e d'altra parte colleghi certamente più esperti di me, come Onorato, Rizzo e Violante, tutti e tre giudici e magistrati, ci dicono che da questa convenzione non scaturirà neppure una estradizione e che

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 24 MAGGIO 1985

la convenzione stessa è molto carente dal punto di vista della collaborazione giudiziaria tra le diverse giustizie dei vari paesi.

Ieri, nel suo intervento, il collega Onorato ha detto che quella al nostro esame poteva essere una strada molto importante, perché gli articoli 6 e 7 avrebbero potuto assicurare da parte di uno Stato che non concede l'extradizione la tutela della sicurezza, quindi il processo, e la tutela dei diritti individuali attraverso un processo equo.

Tutto ciò presuppone la possibilità di celebrare un processo nella pienezza delle ricerche probatorie che devono essere svolte, ma da questo punto di vista gli articoli 6 e 7 sono estremamente carenti, in quanto non attivano la collaborazione tra i diversi Stati.

In sostanza, in questo modo si avvia un discorso che la convenzione lascia estremamente labile nella sua apertura, perché ci troviamo di fronte ad una apertura su un vuoto che non sarà facile colmare mediante altri atti di attuazione della Convenzione stessa.

Al contrario l'articolo 7 si preoccupa che le decisioni giudiziarie, cioè le sentenze, siano adottate allo stesso modo di un qualsiasi reato di natura grave ai sensi della legislazione di tale Stato.

In pratica nella convenzione c'è la preoccupazione che sia garantita insieme alla tutela della sicurezza anche la tutela dei diritti individuali e del processo equo, ma c'è soprattutto la preoccupazione della sicurezza non vista nel quadro delle esigenze internazionali, ma vista da quello Stato in quanto soggetto passivo, in quanto direttamente interessato all'attentato terroristico.

Non sono affatto convinto dello stato di necessità che spinge ad approvare comunque le convenzioni perché bisognerebbe avere il coraggio, in certi casi, di rinegoziare la convenzione o riconoscere l'errore lì dove è stato compiuto.

La crisi di sovranazionalità e di autorità politica internazionale, che ricordava ieri il collega Onorato, è il vero problema della insicurezza internazionale e dello

stato di disordine che viviamo. Non possiamo pensare che questa crisi di autorità internazionale, di diritto internazionale, di organizzazione internazionale, questa crisi di sovranazionalità — che è una crisi della comunità internazionale nel suo complesso, ma anche della comunità europea — possa essere risolta attraverso convenzioni contraddittorie, che attengono puramente e semplicemente alla collaborazione tra Stati, e al diritto, nemmeno internazionale, ma interstatale, come sono queste che stiamo ratificando.

Devo dire, allora, che ciò che mi interessa di più è, da una parte, che ci siano delle convenzioni, che debbono necessariamente essere molto larghe, tra i paesi delle Nazioni unite; dall'altra l'approfondimento, in questi campi, di strutture sovranazionali. Vorrei che il nostro Governo si adoperasse perché si facessero dei passi avanti nell'ordinamento sovranazionale della Comunità europea. Per l'esperienza che ci viene dalla Comunità europea, dagli strumenti che ci siamo dati, possiamo avere la pretesa di immaginare qualcosa che, in determinati campi, possa sostituire un'autorità sovranazionale comunitaria al diritto statale, o possa comunque integrare il diritto statale.

Su questo piano il Consiglio d'Europa è attivo. Se esso però non spingesse a queste convenzioni, cosa rimarrebbe del Consiglio d'Europa? Un'assise internazionale intermedia tra quella delle Nazioni unite e la Comunità, priva di importanza. Ed allora, per giustificare la sua esistenza, il Consiglio d'Europa spinge a queste convenzioni, le quali incontrano poi il limite della crisi dell'autorità internazionale e della sovranazionalità, dei progressi nel campo della sovranazionalità che denunciava ieri con forza il collega Onorato. Ma dobbiamo guardare questa crisi in faccia; non possiamo pensare di eluderla attraverso collaborazioni di carattere soltanto interstatale e attraverso questo tipo di convenzioni.

Devo dire — e con questo concludo — che non mi convince il discorso che ha

fatto il collega Violante sull'articolo 13, circa la facoltà nell'ambito del diritto internazionale che diventa obbligo per il vincolo che la Costituzione pone allo Stato nel diritto interno; non mi convince questa operazione ad incastro. Se c'è un vincolo, io credo che l'Italia debba farlo valere in sede internazionale, e non soltanto nel diritto interno. Può infatti accadere che, sotto la pressione di determinati fatti, di determinate contingenze, quello che è un obbligo del diritto interno venga, nel nome del diritto internazionale, aiutato ad essere eluso. È una lettura possibile, certamente sofisticata e, proprio perché sofisticata, non del tutto convincente, o quanto meno opinabile. Di una lettura di questo tipo sono preoccupato, perché l'ho vista riproporsi anche per la convenzione sulla pena di morte. Gli Stati fanno una convenzione per escludere la pena di morte, tranne in caso di guerra — e per questo non c'è problema: è scontato, ed è anche previsto nell'ordinamento italiano — ma anche in caso di pericolo di guerra. Ma una cosa è lo stato di guerra, un'altra è il pericolo di guerra, perché pericolo di guerra può essere tutto: vi rientrano anche, largamente, le proposte dei missini che proponevano l'adozione dell'ordinamento giuridiziaro militare per reprimere il terrorismo interno.

Anche qui, l'obiezione che si può fare è che non si tratta di un obbligo dello Stato italiano, ma di una facoltà che la convenzione lascia agli Stati, e quindi anche all'Italia, e che incontra limiti nell'ordinamento costituzionale interno degli stessi. Io so benissimo che sul piano interno questa previsione della convenzione incontra un limite di carattere costituzionale: essa cioè rappresenta uno dei casi in cui il superamento del limite posto dalla Carta costituzionale diventa enormemente più difficile. Però non so se noi con la nostra Costituzione possiamo permetterci di aderire ad un diritto internazionale che dà questa facoltà.

Se dobbiamo operare perché si arrivi a convenzioni che spazzino via dai paesi, da tutti gli Stati democratici, la pena di morte, evidentemente c'è una contraddi-

zione. Questo per dire di un elemento e di una questione dove il rapporto tra facoltà sul piano del diritto internazionale ed obbligo nel diritto interno è al di fuori di ogni equivoco, perché non vi è alcun dubbio che la nostra Costituzione, qualsiasi lettura se ne possa dare, non consente l'adozione della pena di morte per il pericolo di guerra. E credo che non vi sia alcun dubbio — anche se poi le evoluzioni del diritto sono anche quelle molto relative e quindi le giurisprudenze cambiano — che quella facoltà prevista per gli Stati del diritto internazionale da quella convenzione non potrebbe mai servire per aggirare il vincolo, il divieto, il limite che la norma costituzionale pone. Tuttavia non so se in realtà la Costituzione, anche nei rapporti internazionali e nelle convenzioni internazionali, non fissi per il legislatore e per lo Stato italiano un indirizzo politico, che deve tener conto delle legislazioni degli altri Stati, delle convenzioni internazionali, ma che è pur sempre un indirizzo ad essere coerenti nel diritto internazionale rispetto alle norme della Costituzione e a limitare al massimo le contraddizioni.

PRESIDENTE. Non essendovi altri iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione congiunta sulle linee generali.

Ha facoltà di replicare l'onorevole Borri, relatore per la III Commissione.

ANDREA BORRI, Relatore per la III Commissione. Signor Presidente, onorevoli colleghi, credo che il dibattito sia stato così ampio, articolato, approfondito e utile che a me, come relatore, non resti che cercare di limitare il mio intervento ad alcune osservazioni essenziali.

La prima consiste nel dovere di richiamare l'importanza di questa convenzione dal punto di vista dei rapporti fra gli Stati europei e della evoluzione sottostante, che ha portato a questo sforzo apprezzabile di un'intesa, che ha voluto apprestare uno strumento comune fra gli Stati per affrontare un fatto nuovo, relativamente nuovo come discussione, e preoccupante, come gli atti di terrorismo, riconoscendo

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 24 MAGGIO 1985

che fenomeni di questo genere non possono che essere affrontati in un contesto di collaborazione fra gli Stati. Dal punto di vista, quindi, della sostanza del provvedimento al nostro esame siamo di fronte a questo tentativo di Stati, che si riconoscono largamente sulla base di principi comuni di libertà e di democrazia, di enucleare nella sostanza alcuni reati che hanno assunto e vanno assumendo nei fatti alcuni connotati che possono portare a definire tali reati, tali comportamenti, in modo almeno parzialmente diverso dal comune concetto di reato politico, anche quando fossero ispirati da motivazioni di ordine politico.

In sostanza, si esperisce il tentativo di enucleare un reato di tipo terroristico, da considerare in modo diverso rispetto ai tradizionali reati politici previsti ordinariamente all'interno dei singoli ordinamenti giuridici degli Stati che hanno partecipato a questa convenzione.

Credo che vada tenuto conto di questo sforzo; ed è inevitabile che un tentativo di questo genere provochi all'interno degli Stati membri una serie di difficoltà e la ricerca di strumenti di adattamento con il proprio ordinamento giuridico, perché appunto si tratta di materia estremamente delicata e dai contorni non certo facilmente definibili.

Ricordo però che nessuno Stato finora ha sollevato obiezioni radicali a questa impostazione, e che la stessa Irlanda che è stata citata come esempio che non ha ratificato la convenzione (fatto principale dal quale è originato poi l'accordo successivo di Dublino), non ha rifiutato l'estradizione per motivi di costituzionalità analoghi a quelli di fronte ai quali si troverebbe — secondo alcune tesi esposte in quest'aula — il nostro paese in sede di ratifica, ma lo ha fatto in base ad una peculiarità del proprio ordinamento giuridico interno, in relazione ad un obbligo specifico che verrebbe imposto al magistrato in questa materia.

La discussione, dicevo, comunque è stata importante; non sta a me entrare nel merito di questioni di ordine costituzionale quando assumono un rilievo così am-

pio; occorre riconoscere che in proposito le valutazioni sono disparate e divergenti, e che comunque tutte le preoccupazioni in questo campo vanno valutate in senso positivo, riconoscendo che c'è una larga convergenza sul fatto che, di fronte alle due possibili interpretazioni degli articoli 10 e 26 della Costituzione, è stata ritenuta non percorribile la strada di far ricorso all'articolo 8 del codice penale per individuare i reati ai fini della concessione dell'estradizione, ed invece è stata considerata inaccettabile una sorta di costituzionalizzazione dell'articolo 8 del codice penale, rinviando alle norme costituzionali l'individuazione del concetto di reato politico: dico «concetto» di reato politico e non «nozione», perché è impossibile reperire, all'interno del dettato costituzionale, una nozione di tale reato.

Se la questione è impostata in questi termini, possiamo tranquillamente votare questa convenzione, poiché è nell'ambito stesso della Costituzione che va ricercata la tutela dei diritti che abbiamo posto a fondamento del divieto di estradizione, e comunque a fondamento degli articoli 10 e 26 della Costituzione.

Da questo punto di vista, se è possibile, attraverso la forma della trasformazione in norma di legge della riserva, resa possibile dall'articolo 13 della convenzione, rafforzare questa tutela costituzionale (anche se ciò può prestare il fianco alla critica secondo cui di fatto potremmo contribuire a svuotare il contenuto della convenzione) penso, come relatore, che questa possa essere una cautela opportuna. Giustamente il Governo si è preoccupato di questo aspetto, predisponendo un emendamento, il cui testo eventualmente potrà essere riformulato concordemente; per cui auspico che, dopo un dibattito molto lungo ed appassionato, che ha visto impegnate diverse Commissioni nella passata legislatura e le Commissioni riunite esteri e giustizia nella legislatura in corso, possa concludersi positivamente una questione così delicata, perché credo che a nessuno sfugga l'importanza politica di un atto legislativo che porti alla ratifica da parte del nostro paese della

Convenzione di Strasburgo e dell'accordo di Dublino.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare l'onorevole rappresentante del Governo.

ANTONIO CARPINO, Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia. Signor Presidente, è innanzitutto dovere del Governo ringraziare i colleghi intervenuti nel dibattito per aver svolto argomenti utili e pertinenti, sulla scia della discussione già sviluppatasi nel corso della precedente legislatura.

Per quanto mi riguarda, non entrero nel vivo del discorso sulla definizione del reato politico; né mi soffermerò sulle osservazioni svolte e sui richiami fatti alla dottrina penalistica e costituzionalistica, alle tesi prospettate da Cassese e Quadri, ai quali vorrei aggiungere gli studi del Mazzacava proprio in materia di reato politico.

Dal dibattito è comunque emerso in maniera incontrovertibile un dato preciso e cioè che l'articolo 8 del codice Rocco è superato e certamente in contrasto con i principi della nostra Carta costituzionale. Ma il fatto stesso che in quaranta anni e più di vita democratica non si sia giunti alla formulazione di una nozione di reato politico sta a sottolineare le difficoltà ed il tormento che tale argomento determina.

In ogni caso, qualunque tentativo di introdurre in sede di approvazione di questa convenzione e di questo accordo un concetto o una nozione di reato politico sarebbe estraneo alla materia, visto che una tale definizione non potrebbe essere introdotta, ad avviso del Governo, che attraverso una norma di carattere costituzionale.

Ritengo pertanto che tutte le preoccupazioni emerse in riferimento alla nozione di reato politico e agli articoli 10 e 26 della Costituzione possano considerarsi superate dalle argomentazioni svolte dai relatori Bonfiglio e Borri (che ringrazio per i loro elevati interventi) e da tutti gli altri che hanno sottolineato il fatto che al momento della firma sia della convenzione che dell'accordo il Governo italiano ha

avanzato esplicita riserva; e che ora lo stesso Governo intende chiarire con un apposito emendamento questo concetto, eliminando così ogni dubbio di costituzionalità. Un emendamento che fa espresso riferimento — rispondo al quesito posto dall'onorevole Violante — proprio a quei motivi politici previsti e difesi dai principi della nostra Carta costituzionale.

Devo altresì dire, sempre con riferimento all'emendamento in oggetto, che al richiamo al diniego di estradizione si può aggiungere tranquillamente il diniego di assistenza, perché è chiaro che, ove non vi sia consenso all'estradizione, non vi può essere assistenza. Accogliendo, tuttavia, l'invito del collega Borri, il Governo è disponibile a ricercare in sede di Comitato dei nove ed in collaborazione con i gruppi parlamentari una ridefinizione migliorativa degli emendamenti proposti sia dai gruppi sia dal Governo.

Credo che i dubbi di costituzionalità debbano considerarsi superati, stante tale riserva e stanti le modifiche migliorative proposte, che convergono nell'intento di superare tali dubbi.

Ciò detto, ritengo che questo ramo del Parlamento possa e debba rapidamente approvare sia l'accordo di Dublino sia la convenzione di Strasburgo, tenendo conto del fatto che uno degli strumenti più efficaci di collaborazione internazionale contro le più gravi forme di criminalità è rappresentato proprio da un'adeguata disciplina dell'estradizione.

A tale fine, la convenzione prevede che taluni reati che, per l'efferatezza dell'esecuzione, per il numero delle vittime, per le modalità della condotta, appaiono di particolare gravità, non possano essere ricompresi nella categoria dei reati politici, per i quali la convenzione vigente esclude l'estradizione.

D'altro canto la convenzione, proprio per superare ogni problema di compatibilità con le costituzioni di alcuni Stati che escludono l'estradizione per motivi di carattere politico, prevede, all'articolo 13, la possibilità per gli Stati contraenti di formulare una riserva in ordine all'articolo 1, in virtù della quale uno Stato può rifiu-

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 24 MAGGIO 1985

tare l'estradizione quando ritenga di trovarsi di fronte ad un reato di carattere politico. Nell'ipotesi di non estradizione scatta quanto Violante ha definito fatto centrale, cioè quanto previsto dagli articoli 6 e 7 della convenzione, che impongono agli Stati di perseguire il responsabile nel proprio territorio.

L'Italia si è avvalsa di questa facoltà, presentando un'ampia riserva scritta. Tale riserva — come l'analogha riserva apposta all'atto della sottoscrizione della convenzione europea — risponde per il nostro paese all'esigenza di rispettare gli articoli 10, secondo comma, e 26, ultimo comma, della Costituzione, che non consentono l'estradizione per reati politici.

L'accordo di Dublino tra i paesi della Comunità rappresenta la tappa di una sempre più stretta collaborazione, che non si vuole limitare alla repressione degli atti di violenza terroristica, ma che deve riguardare tutte le forme delinquenziali di maggiore gravità. Proprio per questo intendo sottolineare come l'attuale presidenza italiana del Consiglio delle Comunità abbia dato vita ad una intensa serie di incontri e ad un programma di riunioni nel quadro della cooperazione politica tra gli Stati membri della Comunità onde intensificare la collaborazione giudiziaria in tutte le forme. Ritengo che, sulla base di queste brevi considerazioni, si possa e si debba giungere all'approvazione delle due ratifiche all'esame di questo ramo del Parlamento, anche per dare il segno di una volontà di collaborazione che deve essere sempre più stretta tra gli Stati europei, al fine di creare una comune difesa contro i gravi attacchi che vengono mossi alla stabilità degli Stati democratici ed alle istituzioni in particolar modo dal terrorismo. Occorre rilevare infine che questo ultimo assume aspetti e forme sovranazionali che richiedono urgenti misure le quali si devono basare su accordi tra Stati che hanno in comune l'interesse alla difesa della democrazia e della libertà.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Per lo svolgimento di una interrogazione.

RAFFAELE VALENSISE. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RAFFAELE VALENSISE. Signor Presidente, vorrei sollecitare il Governo affinché risponda ad una nostra interrogazione, presentata questa mattina, relativa alla vicenda della centrale a carbone di Gioia Tauro. Si dà il caso che la stampa abbia annunciato qualche giorno fa che il ministro dell'industria avrebbe emesso un provvedimento autorizzativo per l'inizio dei lavori della centrale. La stampa non ha precisato i contorni del provvedimento, ma vorrei ricordare che su questo problema si svolse in quest'aula, esattamente nel febbraio del 1984, un ampio dibattito sulle mozioni presentate dal nostro gruppo parlamentare e da altri. In quella occasione il Governo assunse l'impegno che la costruzione della centrale sarebbe stata preceduta da una serie di accertamenti rivolti alla verifica delle condizioni di tollerabilità e di impatto ambientale della stessa in relazione alle vocazioni agro-turistiche della zona.

L'interrogazione è rivolta al Presidente del Consiglio per conoscere qual è lo stato dei fatti, soprattutto in relazione alla durissima opposizione che quasi tutti i consigli comunali della zona hanno espresso in ordine all'installazione della centrale. Su *Il Corriere della sera* di ieri si leggono alcune dichiarazioni del presidente della regione, il quale ricorda che della questione si è parlato in seno al consiglio regionale che ha espresso un parere, anche se a maggioranza, contrario.

In questa situazione è necessario che al più presto il Presidente del Consiglio risponda alla Camera in ordine a tale vicenda. Per queste ragioni mi rivolgo alla cortesia della Presidenza affinché il suo sollecito al Governo non sia rituale, bensì rappresenti le motivazioni di merito che sono alla base dell'urgenza della nostra interrogazione.

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 24 MAGGIO 1985

PRESIDENTE. La Presidenza si farà carico di sollecitare il Governo affinché risponda con urgenza alla sua interrogazione.

Annunzio di interrogazioni.

PRESIDENTE. Sono state presentate alla Presidenza interrogazioni. Sono pubblicate in allegato ai resoconti della seduta odierna.

**Ordine del giorno
della prossima seduta.**

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della prossima seduta:

Lunedì 27 maggio 1985, alle 17:

Discussione del disegno di legge:

Conversione in legge, con modifica-

zioni, del decreto-legge 22 aprile 1985, n. 144, recante norme per l'erogazione di contributi finalizzati al sostegno delle attività di prevenzione e reinserimento dei tossicodipendenti nonché per la distruzione di sostanze stupefacenti e psicotrope sequestrate e confiscate (2848).

— *Relatori:* Felisetti e Garavaglia.
(*Relazione orale*).

La seduta termina alle 11,25.

*IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DEI RESOCONTI
DOTT. MARIO CORSO*

*L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
AVV. GIAN FRANCO CIAURRO*

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Resoconti alle 13,30.*

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 24 MAGGIO 1985

INTERROGAZIONI ANNUNZiate

INTERROGAZIONI
A RISPOSTA SCRITTA

RIZZO. — *Al Ministro dei trasporti.* —
Per sapere - premesso che

il compartimento ferroviario siciliano ha in corso il restauro a proprie spese dell'opera stradale di attraversamento superiore della stazione ferroviaria di Messina centrale, denominata cavalcavia Cannizzaro;

tale accollo di oneri farebbe gravare sul bilancio delle ferrovie elevatissime spese;

tali spese, al contrario, dovrebbero competere in misura rilevante agli enti che utilizzano costantemente l'opera stradale di attraversamento per esigenze locali ormai consolidate;

anche l'ufficio stampa del Ministro dei trasporti, in una nota di commento a carattere generale sul quotidiano *Il Giornale* dell'aprile 1984, confermò il principio stesso;

le esigenze locali di cui sopra si riferiscono unicamente alla viabilità interna cittadina;

le stesse sembra che siano state il motivo dell'esecuzione, ad opera già realizzata, di un'ulteriore rampa di accesso, lato-mare;

le ferrovie hanno infatti solo un parziale uso riflesso dell'opera stessa, in quanto il cavalcavia, costruito intorno all'anno 1940 per il soddisfacimento degli interessi locali, consente alle autovetture e agli autocarri leggeri, con esclusione di quelli pesanti, di raggiungere tramite l'originaria

rampa lato-mare le navi traghetto che attraccano all'adiacente porto marittimo -:

ove tutto ciò rispecchi la realtà e la dinamica dei fatti, se non sia opportuno e doveroso operare una corresponsabilizzazione economica degli altri enti interessati, evitando che le ferrovie assumano oneri che ad esse non competono. (4-09607)

CUOJATI. — *Al Ministro delle finanze.* —
Per conoscere - premesso che:

lo stato di disagio, determinatosi al Ministero delle finanze per la situazione in cui versano i funzionari appartenenti al ruolo ad esaurimento in servizio nei diversi settori, centrale e periferici, è generalmente noto essendo già stato rilevato da più parti e particolarmente in sede giurisdizionale-amministrativa che l'assetto di tale « ruolo » è del tutto anomalo rispetto alle altre amministrazioni dello Stato;

cne l'individuazione delle unità organiche effettuata in occasione della cosiddetta riforma della dirigenza statale ha determinato, specialmente negli organismi centrali, una assurda strozzatura che rischia di penalizzare a tempo indefinito i funzionari appartenenti alle qualifiche di ispettore generale e direttore di divisione;

mentre altre amministrazioni hanno beneficiato di leggi posteriori a quella di riordinamento della dirigenza, il Ministero, nella vana attesa di una specifica riforma del settore finanziario, ha perpetuato organigrammi improntati ad un immobilismo che male si associa con la proclamata volontà di rendere snello ed efficace l'apparato fiscale;

la delineata situazione non ha trovato positivi sbocchi nelle recenti promozioni che, per i motivi anzidetti, hanno riguardato un numero esiguo di funzionari;

con gli scrutini per merito comparativo, supposto che siano stati eseguiti in modo conforme alla legge, si è sostanzialmente rispettata la posizione in ruolo, quando era noto come questa fosse poco

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 24 MAGGIO 1985

conforme ai meriti di servizio dei dipendenti;

mentre tutte le amministrazioni dello Stato hanno cercato di utilizzare la posizione di « fuori ruolo » di taluni funzionari per effettuare promozioni in soprannumero tali da rimediare parzialmente alla limitatezza delle disponibilità, il solo Ministero delle finanze ha adottato criteri restrittivi -

se non intenda porre rimedio a un tale stato di cose, anche esercitando il potere di iniziativa legislativa così come il precedente titolare del dicastero, per una revisione ed una più razionale distribuzione delle unità organiche, nell'ambito di una riforma dell'amministrazione finanziaria, resa indilazionabile dopo i recenti provvedimenti fiscali, che porteranno ad ulteriori modifiche del sistema di accertamento. (4-09608)

* * *

**INTERROGAZIONE
A RISPOSTA ORALE**

VALENSISE, ALOI E MARTINAT. —
Al Presidente del Consiglio dei ministri.
— Per conoscere:

se, in relazione alla prospettata costruzione di una centrale a carbone a Gioia Tauro (Reggio Calabria), da parte dell'ENEL, gli organi competenti abbiano effettuato e compiuto, e con quali risultati, gli accertamenti — ai quali il Governo si è impegnato a conclusione del dibattito sulle mozioni circa il problema della centrale, svoltosi alla Camera dei deputati nel febbraio 1984 —, che dovevano essere rivolti al controllo della fattibilità della centrale in termini geologici e di impatto con l'ambiente, nonché di tollerabilità della centrale rispetto all'economia agricola ed alla vocazione turistica della zona di Gioia Tauro e della piana relativa e del litorale tirrenico dallo stretto sino al golfo di Sant'Eufemia;

quale sia la valutazione del Governo in ordine alle reiterate quanto decise opposizioni all'insediamento della centrale manifestate dall'ottobre 1981 ad ora dai consigli comunali della zona, dal consiglio regionale della Calabria e da quasi tutte le forze politiche, nonché attraverso iniziative popolari spontanee, come petizioni ed altro, opposizioni studiate analiticamente in decine di convegni, fatte proprie da associazioni ecologiche come « Italia nostra »;

se non ritenga necessario sospendere l'iter amministrativo preliminare per la costruzione della centrale, in attesa, quanto meno, che siano responsabilmente chiarite le utilizzazioni del porto di Gioia Tauro previa individuazione di linee di sviluppo possibili e conformi alle vocazioni del territorio della piana di Gioia Tauro e dell'intera Calabria, tenendo conto dell'altissimo contributo della Calabria alla produzione di energia elettrica, incrementato dall'ENEL attraverso l'opportuno ripristino o il potenziamento di centrali idroelettriche esistenti. (3-01897)