

Estratto da

Rivista ticinese di diritto I-2005

Lo Statuto della Corte penale internazionale e la sua attuazione nel diritto svizzero

Tiziano Balmelli / Alvaro Borghi***

1. Introduzione
2. Lo Statuto della Corte penale internazionale
 - 2.1. Origine e scopi
 - 2.2. La competenza della Corte
3. L'importanza della Corte nella politica estera svizzera
4. La cooperazione tra la Svizzera e la Corte
5. Gli adeguamenti del diritto penale svizzero
 - 5.1. L'estensione dei reati contro l'amministrazione della giustizia alla procedura davanti alla Corte
 - 5.2. I crimini di guerra e il crimine di genocidio
 - 5.3. I crimini contro l'umanità
6. Conclusione

1. Introduzione

La Corte penale internazionale (CPI) è una giurisdizione penale internazionale permanente con sede all'Aia, incaricata di perseguire gli autori di crimini particolarmente gravi che concernono la comunità internazionale nel suo insieme e che rientrano nelle categorie dei crimini di guerra, crimini contro l'umanità o genocidio¹.

Lo Statuto della Corte fu adottato il 17 luglio 1998, alla Conferenza diplomatica dei plenipotenziari delle Nazioni Unite riuniti a Roma. Entrato

* Dott. iur., MA Politics (Bruges), Direzione del Diritto internazionale pubblico, Dipartimento federale degli affari esteri. Si esprime a titolo personale.

** Dott. iur., MA Politics (Bruges), Direzione del Diritto internazionale pubblico, Dipartimento federale degli affari esteri. Già collaboratore del Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia. Si esprime a titolo personale.

¹ Art. 5-8 Statuto di Roma (RS 0.312.1). Cfr. capitolo 2.2. *infra*. Per quanto concerne il crimine di aggressione, gli Stati dovranno accordarsi sulla sua definizione giuridica prima che la CPI possa esercitare la propria giurisdizione su tali fattispecie.

in vigore il 1° luglio 2002, è stato per ora ratificato da 99 Stati². Attualmente³ la Corte si sta occupando di quattro «situazioni» concernenti l'Uganda, la Repubblica Democratica del Congo, la Repubblica Centrafricana e il Sudan.

L'istituzione della Corte è sicuramente un passo storico nel processo di realizzazione dello Stato di diritto sul piano internazionale. Anche se è ovviamente troppo presto per misurarne l'impatto, delle aspettative molto forti sono riposte in questa nuova giurisdizione internazionale. Da un lato, ci si aspetta da essa un effetto dissuasivo diretto nei confronti dei criminali; d'altro lato, si osserva già un'influenza diretta e indiretta sugli ordinamenti giuridici dei singoli Stati Parte, come pure sul comportamento delle loro autorità.

Con questo articolo, vogliamo brevemente illustrare il sistema della Corte e la sua influenza sull'ordinamento giuridico svizzero.

2. Lo Statuto della Corte penale internazionale

2.1. Origine e scopi

La storia insegna che, purtroppo, malgrado l'esistenza teorica delle norme del diritto umanitario e dei diritti dell'uomo, troppo spesso queste regole fondamentali sono state gravemente violate, soprattutto durante conflitti armati ma anche in tempo di pace, sfociando in crimini di guerra, crimini contro l'umanità o genocidi. Fra le popolazioni civili, milioni di persone inermi sono state vittime di crudeltà abominevoli. Troppo spesso i governi che sarebbero stati competenti per la repressione di queste violazioni non hanno avuto la volontà e/o i mezzi per fare giustizia⁴, creando così, inoltre, un clima di impunità contrario alla prevenzione. La storia insegna pure che, senza giustizia, la pace non può essere duratura.

² Gli Stati firmatari sono 139. La Svizzera ha sottoscritto lo Statuto il 18 luglio 1998, depositando il proprio strumento di ratifica il 12 ottobre 2001, presso il Segretario generale dell'ONU a New York.

³ Fine maggio 2005.

⁴ Quando addirittura non sono stati fra i principali responsabili di tali crimini.

Aldilà dei fondamentali aspetti etici, è opinione condivisa – soprattutto nel nuovo contesto geopolitico della globalizzazione – che crimini così gravi come quelli perseguibili dalla Corte non sono solo un problema interno dello Stato in cui vengono commessi, bensì costituiscono una minaccia per la pace, la sicurezza ed il benessere del mondo⁵. La comunità internazionale nel suo insieme è minacciata da questi crimini e tutti gli Stati hanno quindi interesse, come pure il dovere, di contribuire alla loro prevenzione e repressione.

Gli efferati crimini perpetrati nell'ex Jugoslavia e in Ruanda agli inizi degli anni Novanta avevano brutalmente rilanciato la necessità di agire (in un primo tempo mediante l'istituzione di tribunali internazionali *ad hoc*)⁶. La comunità internazionale è dunque costantemente chiamata a vigilare sul rispetto del diritto umanitario e dei diritti dell'uomo, adeguando gli strumenti a sua disposizione per far fronte al continuo mutamento del contesto internazionale. La creazione della Corte si inserisce in questa logica sottesa a migliorare il rispetto concreto dei valori fondamentali dell'umanità.

Centosessanta Stati presero così parte, nell'estate del 1998, ai negoziati che sfociarono nell'adozione dello Statuto di Roma. Malgrado le numerose divergenze e le accese discussioni che caratterizzarono questi lavori, lo scopo condiviso della comunità internazionale era quello di lottare contro l'impunità di cui troppo spesso avevano goduto gli autori dei

⁵ La fine della Guerra fredda ha sicuramente facilitato il recupero di un'idea che il giovane giurista ginevrino Gustave Moynier – uno dei fondatori del Comitato internazionale della Croce Rossa – aveva lanciato nel 1872, proponendo, invano, l'istituzione di un'autorità giudiziaria internazionale per la prevenzione e la repressione delle violazioni della Convenzione di Ginevra del 1864. Per ulteriori dettagli, cfr. C. KEITH HALL, *Première proposition de création d'une cour criminelle internationale permanente*, *Revue internationale de la Croix-Rouge* 80 (1998), pag. 59 segg.

⁶ I tribunali penali internazionali *ad hoc* per l'ex Jugoslavia e il Ruanda erano stati creati tramite due risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU (Risoluzione 827 del 25 maggio 1993 e Risoluzione 955 dell'8 novembre 1994), per punire gli autori di crimini già commessi. Oltre al raggio di azione, limitato a zone di conflitto specifiche, questi tribunali presentano dunque due differenze principali rispetto alla CPI: da un lato, quest'ultima è stata istituita tramite un trattato internazionale, il ché le conferisce una maggiore legittimità. D'altro lato, la sua competenza temporale è data solo per i crimini commessi dopo l'entrata in vigore dello Statuto.

peggiori crimini che l'umanità conosca. Infatti, istituendo un organo giurisdizionale permanente, preesistente a situazioni concrete e con un raggio d'azione esteso al maggior numero possibile di Stati, si voleva pure ottenere un effetto deterrente verso potenziali autori dei crimini più gravi⁷.

Con l'istituzione della Corte, la comunità internazionale ha quindi inteso dotarsi di uno strumento in grado di contribuire all'applicazione universale del diritto umanitario e dei diritti dell'uomo.

La Corte ha competenza per pronunciare tre pene: l'imprigionamento (fino all'ergastolo) in quanto pena principale e, come pene accessorie, la multa e la «confisca di profitti, beni ed averi ricavati direttamente o indirettamente dal crimine, fatti salvi i diritti di terzi in buona fede» (art. 77).

Va infine rilevato che lo Statuto della Corte costituisce un grande progresso pure nel riconoscimento dei diritti delle vittime dinanzi alla giustizia penale internazionale. La Corte ammette infatti la partecipazione delle vittime a tutte le tappe della procedura, garantendo loro così il diritto di essere sentite. Le vittime possono inoltre farsi rappresentare da un avvocato e beneficiano, secondo l'art. 75 dello Statuto, di un diritto di riparazione⁸.

2.2. La competenza della Corte

Il potere giurisdizionale della Corte può essere esercitato se lo Stato nel cui territorio il crimine ha avuto luogo oppure lo Stato del quale la persona accusata ha la nazionalità hanno ratificato lo Statuto⁹. Ogni Stato

⁷ Per ragioni pratiche (ossia per evitare che la ratifica fosse bloccata da persone che temevano di essere indagate dalla Corte – principalmente capi di Stato o altri governanti), e contrariamente a quanto chiesto ad esempio da non poche ONG, non è invece stata prevista la competenza della Corte per fattispecie antecedenti l'entrata in vigore dello Statuto (cfr. *infra* 2.2.5).

⁸ E' stato appositamente costituito un Fondo per le vittime (art. 79), che sarà finanziato segnatamente con gli averi confiscati ai responsabili dei crimini (si pensi a dittatori o altri uomini forti che hanno potuto anche abusare delle proprie funzioni per accumulare ingenti somme) e da donazioni spontanee di altri Stati, fra cui la Svizzera.

⁹ Art. 12 par. 2. Inoltre, in virtù dell'art. 12 par. 3, uno Stato che non è parte allo Statuto può comunque dichiarare di accettare la competenza della CPI «in relazione al crimine di cui trattasi» in una specifica situazione.

Parte riconosce in modo automatico e generale l'esercizio della giurisdizione della Corte per i crimini definiti nello Statuto, riservato il principio fondamentale della complementarità (2.2.1).

La Corte può esercitare il proprio potere giurisdizionale se uno Stato Parte ha segnalato al Procuratore una situazione nella quale uno o più di tali crimini appaiono essere stati commessi, oppure se il Procuratore ha aperto un'indagine conformemente all'art. 15 dello Statuto (art. 13 lett. a e c). In virtù dell'art. 13 lett. b, il Consiglio di Sicurezza dell'ONU è a sua volta chiamato a svolgere un ruolo sussidiario ma fondamentale nell'architettura della Corte e può fondarne la competenza (2.2.2).

Per il resto, la competenza della Corte deve essere esaminata su tre diversi livelli: la competenza *ratione materiae* (2.2.3), *ratione personae* (2.2.4) e *ratione temporis* (2.2.5).

2.2.1. La complementarità

La Corte è stata creata come uno strumento complementare rispetto alle giurisdizioni nazionali, senza pretese di esclusività. Ciò significa che la Corte interviene solo quando sia dimostrato che le autorità nazionali non sono in grado o non vogliono impegnarsi seriamente nel perseguimento penale.

D'altro lato, è vero che la semplice ratifica dello Statuto di Roma dovrebbe implicare per ogni Stato l'adeguamento del proprio diritto penale interno agli standard internazionali¹⁰.

In virtù dell'art. 17 dello Statuto, la Corte dichiara improcedibile il caso se:

- a) *sullo stesso sono in corso di svolgimento indagini o procedimenti penali condotti da uno Stato che ha su di esso giurisdizione, a meno che tale Stato non intenda iniziare le indagini ovvero non abbia la capacità di svolgerle correttamente o di intentare un procedimento;*

¹⁰ Si tratta di un punto molto importante per la Svizzera, che durante i negoziati si era impegnata affinché gli standard dello Statuto di Roma non costituissero in nessun caso un passo indietro rispetto al diritto umanitario consacrato in particolare dalle Convenzioni di Ginevra. Cfr. Messaggio del Consiglio federale concernente lo Statuto di Roma della Corte penale internazionale, la legge federale sulla cooperazione con la Corte penale internazionale e una revisione del diritto penale, del 15 novembre 2000, FF 2001 311, pag. 320 e 323.

- b) *lo stesso è stato oggetto di indagini condotte da uno Stato che ha su di esso giurisdizione e tale Stato ha deciso di non procedere nei confronti della persona interessata, a meno che la decisione non costituisca il risultato del rifiuto o dell'incapacità dello Stato di procedere correttamente;*
- c) *la persona interessata è già stata giudicata per la condotta oggetto della denuncia e non può essere giudicata dalla Corte a norma dell'articolo 20 paragrafo 3;*
- d) *il fatto non è di gravità sufficiente da giustificare ulteriori azioni da parte della Corte.*

Per decidere se ricorre in specifiche fattispecie il difetto di volontà dello Stato, la Corte utilizza come parametri di confronto le garanzie di un processo equo riconosciute dal diritto internazionale¹¹.

In sostanza, la Corte non vuole sostituirsi alle autorità dei singoli Stati, che mantengono la propria competenza primaria per quanto attiene alla repressione dei crimini previsti dallo Statuto. Ogni Stato deve dunque assumere pienamente tale responsabilità, nei confronti dei propri cittadini ma anche dell'intera comunità internazionale. Tuttavia, la Corte vigila sul comportamento delle autorità nazionali e le sprona o assiste nella lotta contro l'impunità degli autori dei gravissimi crimini in questione.

2.2.2. Il ruolo del Consiglio di Sicurezza dell'ONU

Il Consiglio di sicurezza dell'ONU è a sua volta chiamato a svolgere un ruolo sussidiario ma fondamentale nell'architettura della Corte. Nell'ambito delle azioni previste dal capitolo VII della Carta dell'ONU, esso è infatti abilitato a segnalare al Procuratore una situazione nella quale uno o più dei crimini coperti dallo Statuto appaiono essere stati commessi¹². È importante notare che, quando il Consiglio di Sicurezza esercita questa sua competenza¹³, non è più necessario che gli Stati interessati in virtù della nazionalità dei presunti autori o del luogo di commissione abbiano ratificato lo Statuto¹⁴.

¹¹ Cfr. art. 17 par. 2 Statuto.

¹² Art. 13 lett. b Statuto, «Condizioni di procedibilità».

¹³ Il Consiglio ha fatto uso di tale competenza in relazione ai crimini commessi nel Darfur; Risoluzione 1593 (2005); cfr. anche capitolo 3 *in fine*.

¹⁴ Art. 12 Statuto, «Presupposti per l'esercizio della competenza».

2.2.3. *La competenza ratione materiae*

Per quel che concerne la competenza *ratione materiae*, le categorie di crimini perseguibili dinanzi alla Corte sono attualmente tre¹⁵:

1) *Il crimine di genocidio* (art. 6 Statuto), definito come la commissione di uno qualsiasi dei seguenti atti commessi, si noti bene, nell'intento di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso, e precisamente¹⁶:

- a) *uccidere membri del gruppo;*
- b) *cagionare gravi lesioni all'integrità fisica o psichica di persone appartenenti al gruppo;*
- c) *sottoporre deliberatamente persone appartenenti al gruppo a condizioni di vita tali da comportare la distruzione fisica, totale o parziale, del gruppo stesso;*
- d) *imporre misure volte ad impedire le nascite in seno al gruppo;*
- e) *trasferire con la forza bambini appartenenti al gruppo ad un gruppo diverso. esso si definisce come «uno qualunque degli atti seguenti commessi nell'intento di distruggere, totalmente o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso, tali: a) Assassinio di membri del gruppo; b) Lesioni gravi all'integrità fisica o mentale di membri del gruppo; c) Sottomissione intenzionale del gruppo a condizioni d'esistenza tali da comportare la sua distruzione fisica totale o parziale; d) Misure aventi lo scopo di ostacolare le nascite in seno a un gruppo; e) Trasferimento coatto di bambini del gruppo ad un altro gruppo.*

2) *I crimini contro l'umanità* (art. 7 par. 1 Statuto), per cui s'intende uno qualsiasi degli atti di seguito elencati, si noti bene, se commesso nell'ambito di un esteso o sistematico attacco contro popolazioni civili¹⁷, e con la consapevolezza dell'attacco¹⁸:

¹⁵ Il documento denominato «Elementi dei crimini» serve d'ausilio per la Corte nell'interpretazione e nell'applicazione degli articoli che definiscono i crimini stessi (art. 6, 7 e 8). Tale documento è adottato dall'Assemblea degli Stati Parte a maggioranza di due terzi dei membri.

¹⁶ Per uno studio approfondito della nozione di genocidio, cfr. F. SELBMANN, *Die Tatbestand des Genozids im Völkerstrafrecht*, Lipsia 2002.

¹⁷ Per «attacco diretto contro popolazioni civili» s'intendono le condotte che implicano la reiterata commissione di atti previsti al paragrafo 1 contro qualsivoglia popolazione

- a) *Omicidio;*
- b) *Sterminio;*
- c) *Riduzione in schiavitù;*
- d) *Deportazione o trasferimento forzato della popolazione;*
- e) *Imprigionamento o altre gravi forme di privazione della libertà personale in violazione di norme fondamentali di diritto internazionale;*
- f) *Tortura;*
- g) *Stupro, schiavitù sessuale, prostituzione forzata, gravidanza forzata, sterilizzazione forzata o altre forme di violenza sessuale di analoga gravità;*
- h) *Persecuzione contro un gruppo o una collettività dotati di propria identità, ispirata da ragioni di ordine politico, razziale, nazionale, etnico, culturale, religioso o di genere sessuale ai sensi del paragrafo 3, o da altre ragioni universalmente riconosciute come non permissibili ai sensi del diritto internazionale, collegate ad atti previsti dalle disposizioni del presente paragrafo o a crimini di competenza della Corte;*
- i) *Sparizione forzata di persone;*
- j) *Crimine di apartheid;*
- k) *Altri atti inumani di analogo carattere diretti a provocare intenzionalmente grandi sofferenze o gravi danni all'integrità fisica o alla salute fisica o mentale.*

3) *I crimini di guerra* (art. 8 Statuto), ovvero le infrazioni alle disposizioni previste dalle Convenzioni di Ginevra del 1949, come pure alle leggi e alle usanze della guerra. L'art. 8 fornisce un lungo e preciso elenco dei comportamenti qualificati come «crimini di guerra» agli effetti dello Statuto¹⁹. In virtù dell'art. 8, la Corte ha competenza a giudicare su tali crimini «*in particolare quando commessi come parte di un piano o*

ne civile, in attuazione o in esecuzione del disegno politico di uno Stato o di una organizzazione diretto a realizzare l'attacco (art. 7 par. 2 a).

¹⁸ Sulla nozione di crimini contro l'umanità, cfr. segnatamente Ch. BASSIUNI, *Crimes against Humanity in International Criminal Law*, 2a ed., L'Aia/Londra/Boston 1999. Cfr. inoltre E. GREPPI, *I crimini di guerra e contro l'umanità nel diritto internazionale: lineamenti generali*, Torino 2001, e A. GARAPON, *Crimini che non si possono né punire né perdonare: l'emergenza di una giustizia internazionale*, Bologna 2004.

¹⁹ Per uno studio approfondito, cfr. K. DÖRMANN/L. DOSWALD-BECK/R. KOLB, *Elements of War Crimes under the Rome Statute of the International Criminal Court*, Cambridge 2003.

di un disegno politico, o come parte di una serie di crimini analoghi commessi su larga scala»²⁰.

Per quanto concerne il *crimine di aggressione*, pur previsto dall'art. 5 par. 1 lett. d dello Statuto, una definizione condivisa non ha potuto essere trovata durante la Conferenza di Roma. Questo crimine non è quindi ancora perseguibile dalla Corte e sarà ridiscusso durante la Conferenza di revisione prevista per il 2009.

2.2.4. *La competenza ratione personae*

Contrariamente alla Corte internazionale di giustizia – principale organo giudiziario dell'ONU – che è competente essenzialmente per i litigi tra Stati, la Corte esercita la propria giurisdizione nei confronti degli individui in quanto tali, statuendo sulla loro responsabilità penale personale²¹.

Lo Statuto consacra una competenza *ratione personae* limitata alle persone fisiche (art. 25 par. 1)²², che devono inoltre avere almeno diciotto anni di età all'epoca della pretesa perpetrazione del crimine (art. 26).

La posizione ufficiale del prevenuto non può in alcuna maniera scagionare la sua responsabilità (nessuna immunità opponibile alla Corte). In modo particolare, la qualifica ufficiale di capo di Stato o di governo, di membro di un governo o di un parlamento, di rappresentante eletto o di agente di uno Stato non esonera in alcun caso una persona dalla sua responsabilità penale e nemmeno costituisce come tale motivo di riduzione della pena (art. 27). Nessuna disposizione dello Statuto relativa alla responsabilità penale degli individui pregiudica la responsabilità degli Stati nel diritto internazionale (art. 25 par. 4).

²⁰ Si noti che un crimine di guerra può essere commesso nel quadro di un conflitto armato sia internazionale che interno.

²¹ Sulla qualità di soggetto di diritto internazionale degli individui, cfr. V. ABELLÁN HONRUBIA, *La responsabilité internationale de l'individu*, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International 280 (1999), pag. 135 segg.; N. ZAKR, *La portée de la responsabilité individuelle dans le droit international*, Revue suisse de droit international et de droit européen 12 (2002), pag. 35 segg.

²² Durante la Conferenza di Roma ci si interrogò sull'opportunità di poter perseguire pure le persone giuridiche, ma una proposta in tal senso si scontrò con l'opposizione di numerosi Stati e quindi, almeno per il momento, tale competenza non è conferita alla CPI.

2.2.5. *La competenza ratione temporis*

In virtù dell'art. 11 dello Statuto, la Corte ha competenza solo sui crimini commessi dopo l'entrata in vigore dello Statuto stesso (1° luglio 2002). Quando uno Stato diviene Parte allo Statuto successivamente alla sua entrata in vigore, la Corte può esercitare il proprio potere giurisdizionale solo sui crimini commessi dopo l'entrata in vigore dello Statuto nei confronti di tale Stato²³.

Data l'assoluta gravità dei crimini in questione, non esiste per contro un termine di prescrizione.

3. **L'importanza della Corte nella politica estera svizzera**

Il rispetto dei diritti dell'uomo e del diritto umanitario è un elemento fondamentale della politica estera svizzera. Per la Confederazione²⁴, diritti dell'uomo e diritto umanitario sono l'espressione etica e normativa di valori fondamentali universalmente riconosciuti. Le difficoltà concrete che ostacolano l'attuazione di tali diritti sono tuttavia sempre di grande attualità. Il divario esistente fra il quadro giuridico teorico e la sua applicazione pratica è ancora inaccettabile. La diversità e il relativismo culturali, la non ingerenza nelle questioni interne o ancora pretesi imperativi di sviluppo o sicurezza vengono troppo spesso avanzati da numerosi Stati per escludere l'applicazione dei diritti dell'uomo.

Fin dai lavori di Roma, la Svizzera sostiene con impegno e convinzione la Corte. Durante i negoziati, il nostro paese fu tra i fondatori del gruppo di Stati che chiedevano e proponevano un meccanismo coerente ed efficace, tenuto conto della gravità dei crimini in questione²⁵.

²³ A meno che lo Stato stesso abbia reso una specifica dichiarazione ai sensi dell'art. 12 par. 3.

²⁴ Cfr. segnatamente il Rapporto del Consiglio federale sulla politica estera 2000, del 15 novembre 2000. Si veda pure il Rapporto sulla politica svizzera dei diritti dell'uomo, del 16 febbraio 2000. Disponibili sul sito www.dfae.admin.ch.

²⁵ Cfr. Messaggio del 15 novembre 2000 (citato), pag. 323 seg.

La Svizzera²⁶ condivide l'opinione del Segretario generale dell'ONU, secondo cui la Corte rappresenta il più importante dei progressi realizzati in questi ultimi decenni nella lunga lotta della comunità internazionale per la promozione della giustizia, della pace e dello Stato di diritto²⁷. È inoltre convinta²⁸ che la Corte saprà contribuire in modo cruciale a questi obiettivi, compreso quello della riconciliazione dopo i conflitti²⁹.

La Svizzera continua ad impegnarsi – sul piano diplomatico e dell'assistenza tecnica – per realizzare pienamente la vocazione universale della Corte, sostenendo l'adesione da parte di sempre nuovi Stati che riconoscano la competenza della Corte e si impegnino coerentemente ad attuarne i principi fondamentali nel proprio ordinamento interno.

Sul piano multilaterale, in seno alle Nazioni Unite, la Svizzera si impegna inoltre affinché il Consiglio di Sicurezza assuma la responsabilità che gli è propria in virtù del Capitolo VII della Carta dell'ONU («Mantenimento della pace e della sicurezza internazionali»), esplicitamente prevista dall'art. 13 lett. b dello Statuto di Roma³⁰. Esorta quindi il Consiglio di Sicurezza a conferire alla Corte, ogniqualvolta sia necessario, la

²⁶ Cfr. segnatamente la dichiarazione del 6 ottobre 2004 dell'ambasciatore elvetico davanti al Consiglio di Sicurezza dell'ONU (Peter Maurer). Consultabile sul sito www.eda.admin.ch/newyork_miss/e/home.html.

²⁷ Nel suo rapporto intitolato «Rétablissement de l'Etat de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit», il Segretario generale delle Nazioni Unite riconosce il ruolo cruciale della CPI e si appella all'insieme degli Stati, ma anche al Consiglio di Sicurezza, affinché la sostengano nella lotta contro l'impunità per i crimini di guerra, i crimini contro l'umanità e i genocidi. Rapporto del 23 agosto 2004, S/2004/616, par. 49, consultabile sul sito www.un.org.

²⁸ Cfr. segnatamente la dichiarazione del 14 ottobre 2004 del rappresentante elvetico alla Sesta Commissione dell'Assemblea generale dell'ONU (Jürg Lauber). Consultabile sul sito www.eda.admin.ch/newyork_miss/e/home.html.

²⁹ A tal fine, la CPI è vista come uno dei pilastri fondamentali di una strategia globale e interdisciplinare. Ad esempio, il 20 aprile scorso, la Commissione dei diritti dell'uomo a Ginevra ha adottato la risoluzione «Human rights and transitional justice», proposta dalla Svizzera, che sottolinea l'importanza di un approccio articolato e coerente, tenuto in particolare conto che «justice, peace, democracy and development are mutually reinforcing imperatives» (E/CN.4/2005/L.91).

³⁰ Cfr. *supra* 2.2.2.

competenza puntuale di investigare e giudicare situazioni specifiche dove crimini internazionali gravi siano stati commessi in paesi che pur non aderiscono allo Statuto³¹.

4. La cooperazione tra la Svizzera e la Corte

La cooperazione tra la Corte e gli Stati Parte è disciplinata dai capitoli IX («Cooperazione ed assistenza giudiziaria») e X («Esecuzione») dello Statuto di Roma. Gli Stati hanno l'obbligo di cooperare con la Corte nelle inchieste ed azioni giudiziarie che la stessa svolge per reati di sua competenza (art. 86)³², nonché di predisporre, nel loro ordinamento nazionale, procedure che consentano tale cooperazione (art. 88). Sono però liberi di definire queste procedure come meglio credono.

In Svizzera furono prese in considerazione tre varianti³³. Furono anzitutto considerate due soluzioni fondate sulla legge federale del 20 marzo 1981 sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP)³⁴: la prima variante sarebbe consistita nello stabilire le peculiarità della cooperazione in un breve testo legislativo, rimandando per il resto all'AIMP (soluzione che era stata adottata per la cooperazione con i tribunali penali *ad hoc* per l'ex Jugoslavia e il Ruanda)³⁵. La seconda prevedeva invece una revisione parziale della legge stessa.

³¹ Come nel caso dei crimini commessi in Sudan, nella regione del Darfur (Risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1593/2005). Cfr. *supra* nota 13.

³² Sull'obbligo di cooperazione tra gli Stati Parte e la CPI, cfr. J. MEISSNER, Die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof nach dem Römischen Statut, Monaco 2003, e M.-U. KIND, Staatliche Pflicht zur Kooperation mit internationalen Strafgerichten und staatliche Souveränität, in: T. Balmelli/A. Borghi/P.-A. Hildbrand (ed.), *La souveraineté au XXI^e siècle*, Edis 2003, pag. 137 segg.

³³ Cfr. Messaggio del 15 novembre 2000 (citato), pag. 371.

³⁴ RS 351.1.

³⁵ Cfr. il decreto federale del 21 dicembre 1995 concernente la cooperazione con i tribunali internazionali incaricati del perseguimento penale delle violazioni gravi del diritto internazionale umanitario (RS 351.20), la cui portata fu in seguito estesa alla cooperazione con il Tribunale speciale per la Sierra Leone (RU 2003 pag. 361). Per ulteriori dettagli sulla cooperazione tra la Svizzera e i tribunali penali *ad hoc*, cfr. A. R. ZIEGLER, *Die Kooperation der Schweiz mit den internationalen Strafgerichten der UNO*, RPS 115 (1997), pag. 382 segg.

La terza variante, a cui fu poi data la preferenza, consisteva nell'elaborazione di una legge indipendente dall'AIMP. Questa soluzione si impose segnatamente perché quella con la Corte è una cooperazione *sui generis*, che si distingue dalla cooperazione «classica» tra due Stati. Fu così adottata la legge federale del 22 giugno 2001 sulla cooperazione con la Corte penale internazionale (LCPI)³⁶, entrata in vigore il 1° luglio 2002.

Benché numerose norme dello Statuto di Roma siano sufficientemente dettagliate per poter essere applicate direttamente, si è proceduto, nell'interesse della certezza giuridica e per agevolare la comprensione, alla trasposizione di tutte le disposizioni pertinenti. È stata dunque adottata una legge relativamente lunga, che contiene norme dettagliate relative alla consegna delle persone perseguite o condannate alla Corte (art. 16 segg.)³⁷, alle altre forme di cooperazione (art. 29 segg.) e all'esecuzione delle sanzioni pronunciate dalla Corte (art. 53 segg.). Dal punto di vista procedurale, da notare l'istituzione di un ufficio centrale incaricato in particolare di ricevere le richieste della Corte, di decidere sull'ammissibilità e le modalità della cooperazione, di consegnare le persone perseguite e di eseguire le pene pecuniarie³⁸.

In sostanza, la Svizzera dispone quindi degli strumenti giuridici necessari per cooperare con la Corte.

5. Gli adeguamenti del diritto penale svizzero

Lo Statuto di Roma definisce in modo differenziato i doveri spettanti agli Stati Parte. Oltre all'obbligo di cooperare esposto al punto precedente, essi sono in particolare tenuti ad adottare norme al fine di estendere ai

³⁶ RS 351.6.

³⁷ Si noti la terminologia specifica alla cooperazione con la CPI: si parla di «consegna» e non di «estradizione», poiché questo termine è riservato alla cooperazione tra Stati e sarebbe oltretutto suscettibile di porre problemi laddove uno Stato non potesse estradare propri cittadini.

³⁸ Per ulteriori dettagli sulla cooperazione tra la Svizzera e la CPI, cfr. R. WYSS, Die Zusammenarbeit der Schweiz mit dem Internationalen Strafgerichtshof, RPS 120 (2002), pag. 130 segg.

procedimenti dinanzi alla Corte le norme concernenti i reati contro l'amministrazione della giustizia (5.1).

Per quanto concerne il diritto penale materiale, invece, lo Statuto, sebbene definisca in modo ben preciso i crimini di competenza della Corte, non obbliga gli Stati Parte a sanzionare i medesimi crimini nei loro ordinamenti giuridici interni³⁹. Tuttavia, il principio della complementarità della giurisdizione della Corte (art. 17 Statuto)⁴⁰ implica che essi si preoccupino di procedere agli adeguamenti legislativi necessari, se vogliono evitare di perdere, a favore della Corte, la loro competenza primaria di perseguire e giudicare un caso specifico. In Svizzera, il caso dei crimini di guerra e del crimine di genocidio (5.2) va distinto da quello dei crimini contro l'umanità (5.3).

5.1. L'estensione dei reati contro l'amministrazione della giustizia alla procedura davanti alla Corte

L'art. 70 par. 4 lett. a dello Statuto di Roma obbliga gli Stati Parte ad estendere le norme del loro diritto penale che sanzionano i reati contro l'integrità dei propri procedimenti investigativi e giudiziari ai reati contro l'amministrazione della giustizia indicati in tale articolo commessi nel proprio territorio o da loro cittadini. In Svizzera, dette norme si trovano agli art. 306 a 308 del Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (CP)⁴¹ e agli art. 179 e 179a del Codice penale militare del 13 giugno 1927 (CPM)⁴², che puniscono la dichiarazione falsa di una parte in giudizio, nonché la falsa testimonianza, la falsa perizia e la falsa traduzione od interpretazione.

Il legislatore elvetico ha quindi proceduto alla revisione dell'art. 309 CP e all'aggiunta di un art. 179b CPM, che estendono le norme succitate

³⁹ Un obbligo in tal senso può evidentemente scaturire da altri impegni internazionali assunti dagli Stati. È p. es. il caso delle Convenzioni di Ginevra del 1949 e della Convenzione del 9 dicembre 1948 per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio.

⁴⁰ Cfr. *supra* 2.2.1.

⁴¹ RS 311.0.

⁴² RS 321.0.

«alla procedura davanti ai tribunali internazionali la cui competenza è riconosciuta come vincolante dalla Svizzera»⁴³.

5.2. *I crimini di guerra e il crimine di genocidio*

Nell'ordinamento giuridico svizzero, i crimini di guerra sono punibili in virtù del Codice penale militare. Introdotti nel 1950 in seguito alla ratifica delle Convenzioni di Ginevra del 1949, sono poi stati disciplinati in modo più consistente tramite una modifica legislativa entrata in vigore nel 1968⁴⁴. Sono da allora ancorati agli art. 108 segg. del Codice penale militare (capo sesto: «reati contro il diritto delle genti in caso di conflitto armato»). Alcuni autori chiedono tuttavia una revisione generale di queste norme⁴⁵, ciò che dovrebbe avvenire in concomitanza con la modifica del diritto penale svizzero concernente i crimini contro l'umanità⁴⁶.

Il crimine di genocidio è stato invece inserito solo nel 2000, con l'adozione dell'art. 264 CP⁴⁷. Questo passo ha pure permesso alla Svizzera di ratificare la Convenzione del 9 dicembre 1948 per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio⁴⁸. Da notare che è stato introdotto nel Codice penale un titolo supplementare (titolo dodicesimo^{bis}: «reati contro gli interessi della comunità internazionale»), che comprende tuttora solo l'art. 264, ma che dovrebbe, in futuro, contenere anche le disposizioni relative ai crimini contro l'umanità.

Per quanto riguarda i crimini di guerra e il crimine di genocidio la Svizzera dispone così di una legislazione sufficiente e atta a permetterle di non perdere la propria competenza primaria a favore della Corte.

⁴³ Legge federale del 22 giugno 2001 (RU 2002 1491), in vigore dal 1° luglio 2002.

⁴⁴ Legge federale del 5 ottobre 1967 (RU 1968 228 238), in vigore dal 1° marzo 1968.

⁴⁵ Cfr. p. es. PH. GRANT, *Les violations du droit international humanitaire*, in: Ph. Grant (ed.), *La lutte contre l'impunité en droit suisse*, 2003, pag.15 segg.

⁴⁶ Cfr. punto 5.3. *infra*.

⁴⁷ Legge federale del 24 marzo 2000 (RU 2000 2725), in vigore dal 15 dicembre 2000.

⁴⁸ RS 0.311.11.

5.3. *I crimini contro l'umanità*

Benché il diritto penale svizzero non preveda di per sé la fattispecie dei «crimini contro l'umanità», un suo esame materiale rivela che la maggior parte dei crimini definiti all'art. 7 dello Statuto di Roma sono puniti anche nel nostro paese⁴⁹. Inoltre, i motivi di aggravamento della pena applicabili garantiscono comminatorie penali sufficientemente severe per soddisfare i criteri stabiliti all'art. 17 dello Statuto.

Tuttavia, nelle disposizioni pertinenti del diritto penale svizzero manca l'elemento caratteristico e qualificativo dei crimini contro l'umanità, ossia l'esteso o sistematico attacco contro popolazioni civili. Inoltre, le fattispecie penali tuttora in vigore non contemplano in ogni caso l'elemento colposo specifico dei crimini contro l'umanità. La Svizzera dovrà dunque procedere ad un adattamento legislativo se vuole che il suo diritto sia totalmente compatibile con lo Statuto di Roma⁵⁰.

È stato a tale fine costituito un gruppo di lavoro interdipartimentale composto di rappresentanti del Dipartimento federale di giustizia e polizia, del Dipartimento federale degli affari esteri e del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport. Esso ha esaminato in particolare i seguenti problemi⁵¹:

⁴⁹ Cfr. a questo proposito l'analisi di A. WERNER, Crimes contre l'humanité, in: Ph. Grant (ed.), La lutte contre l'impunité en droit suisse, citato, pag. 47 segg., più particolarmente pag. 54 segg. Questo autore giunge alla conclusione principale che i crimini di deportazione e di trasferimento forzato di popolazione non hanno equivalente nel diritto svizzero (pag. 69).

⁵⁰ Il Consiglio federale avrebbe potuto aspettare a ratificare lo Statuto per permettere l'elaborazione delle modifiche legislative necessarie. Invocando la tradizione umanitaria della Svizzera, il ruolo da essa svolto in veste di Stato depositario delle Convenzioni di Ginevra, nonché gli sforzi da essa profusi per l'adozione dello Statuto, ha invece preferito che figurino tra i primi 60 Stati ratificanti (ossia tra gli «Stati fondatori» della Corte) e operare dunque in una prima fase solo le modifiche legislative indispensabili per la ratifica dello Statuto; cfr. Messaggio del 15 novembre 2000 (citato), pag. 368 seg.

⁵¹ Cfr. al riguardo le spiegazioni di Jürg Lindenmann, Giureconsulto aggiunto del Dipartimento federale degli affari esteri; J. LINDENMANN, The Ratification and Implementation of the Rome Statute of the International Criminal Court in Switzerland, in: Rapports suisses présentés au XVIème Congrès international de droit comparé, Zurich/Bâle/Genève 2002, pag. 501 segg., spec. pag. 503.

- I metodi di inclusione dei crimini contro l'umanità nel diritto svizzero: ripresa dei crimini come definiti nello Statuto o riformulazione? Inclusione negli strumenti giuridici esistenti (CP e CPM) o elaborazione di un nuovo codice specifico?⁵²
- La delimitazione della competenza tra tribunali militari e civili e tra tribunali a livello cantonale e federale.
- L'attuazione del Capitolo III dello Statuto concernente i principi generali del diritto penale, in particolar modo in riguardo alla responsabilità del superiore gerarchico.
- L'attuazione e le eventuali limitazioni poste al principio della giurisdizione universale.

Si noti che, per quest'ultimo aspetto, il 19 dicembre 2003 il legislatore ha già operato una prima modifica (relativa però ai crimini di guerra e non ai crimini contro l'umanità), aggiungendo un cpv. 1^{bis} all'art. 9 CPM⁵³. Questa norma stabilisce la competenza delle giurisdizioni svizzere sui crimini di guerra commessi all'estero da civili che non hanno la cittadinanza elvetica. Tuttavia, affinché queste persone siano perseguibili in Svizzera, tre condizioni sono necessarie: la presenza in Svizzera, uno «stretto legame»⁵⁴ con la Svizzera, nonché l'impossibilità di essere estradate all'estero o di essere deferite a un tribunale penale internazionale.

Le proposte di modifiche legislative elaborate dal gruppo di lavoro interdipartimentale saranno probabilmente poste in consultazione nei prossimi mesi.

⁵² Questa soluzione è stata p. es. adottata in Germania. Cfr. in proposito F. SELBMANN, *Die Ahndung völkerstrafrechtlicher Verbrechen durch nationales Strafrecht am Beispiel des deutschen Völkerstrafgesetzbuches*, in: Balmelli/Borghi/Hildbrand (ed.), *La souveraineté au XXI^e siècle*, citato, pag. 173 segg.

⁵³ RU 2004 2691 2694.

⁵⁴ La definizione esatta di questa nozione ha dato vita ad animati dibattiti in Parlamento e sarà necessario seguire gli sviluppi giurisprudenziali per precisarne la reale portata; Cfr. BU CN 2003 pag. 1983 segg. Cfr. inoltre la risposta del Consiglio federale dell'8 ottobre 2004 all'interpellanza Freysinger 04.3307 «Tortionnaires et génocidaires sur sol suisse».

6. Conclusione

Con la creazione della Corte, la comunità internazionale si è dotata di uno strumento storico per perseguire gli autori dei crimini più gravi, che non potranno più sottrarsi alla propria responsabilità invocando principi come l'immunità, la sovranità e la non ingerenza negli «affari interni» di un paese. L'esistenza stessa della Corte dovrebbe anche avere un effetto deterrente verso potenziali autori di tali crimini. Inoltre, l'individualizzazione delle responsabilità penali dovrebbe contribuire alla necessaria riappacificazione dopo un conflitto, soprattutto se civile, evitando che le colpe ricadano collettivamente sull'una o l'altra comunità in quanto tali.

Questa opportunità storica comporta però inevitabilmente anche dei rischi. Da un lato, se nella Corte venissero subito riposte aspettative smisurate, per esempio da parte delle vittime dei crimini, vi sarebbe il rischio di provocare delusioni suscettibili di intaccare fortemente la sua reputazione. D'altro lato, soprattutto nei paesi del Sud, vi è purtroppo il rischio che, paradossalmente, la Corte venga a torto percepita come uno strumento dei paesi ricchi «per imporre la loro legge». È quindi importante essere consapevoli dei limiti della Corte e continuare a lavorare, parallelamente, per lo sviluppo di una cultura e di strutture politiche e sociali solidamente democratiche, rispettose dello Stato di diritto e dei diritti umani.

Per la Svizzera, l'istituzione della Corte rappresenta una conferma della propria politica estera, che tradizionalmente sostiene soluzioni che contribuiscano alla costruzione di un ordine internazionale giusto e pacifico⁵⁵, fondato sulla forza del diritto anziché sul diritto della forza. Sul piano interno – qualora un crimine previsto dallo Statuto fosse commesso in Svizzera, oppure da un cittadino svizzero all'estero – l'adeguamento della legislazione penale elvetica allo Statuto permetterà al nostro paese di non perdere la propria competenza primaria a favore della Corte.

⁵⁵ Cfr. segnatamente art. 2 cpv. 4 Costituzione federale.