

14.021

**Messaggio
concernente l'approvazione degli emendamenti allo
Statuto di Roma della Corte penale internazionale relativi
al crimine di aggressione e ai crimini di guerra**

del 19 febbraio 2014

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva gli emendamenti allo Statuto di Roma della Corte penale internazionale relativi al crimine di aggressione e ai crimini di guerra.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

19 febbraio 2014

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Didier Burkhalter
La cancelliera federale, Corina Casanova

Compendio

Il presente disegno è finalizzato alla ratifica di due emendamenti allo Statuto di Roma della Corte penale internazionale: l'inclusione del crimine di aggressione nello Statuto e l'estensione della fattispecie esistente del crimine di guerra. Entrambi gli emendamenti sono stati approvati, con il rilevante contributo della Svizzera, in occasione della Conferenza di revisione tenutasi nel giugno 2010 a Kampala, in Uganda.

Crimine di aggressione

Il divieto generale dell'uso della forza, sancito nella Carta delle Nazioni Unite e integrato nelle norme imperative del diritto internazionale, costituisce una delle regole fondamentali nei rapporti tra gli Stati. Sebbene dalla fine della Seconda guerra mondiale sia diminuito il numero di conflitti armati tra gli Stati, tutt'oggi il divieto dell'uso della forza viene infranto ancora troppo spesso. Il crimine di aggressione colloca il divieto dell'uso della forza nella sfera del diritto penale individuale. In futuro, i massimi detentori del potere decisionale di uno Stato potranno essere chiamati a rispondere in prima persona di fronte alla Corte penale internazionale per gravi violazioni del divieto dell'uso della forza.

La Svizzera ha un forte interesse a ratificare il crimine di aggressione. L'aggressione è da alcuni considerata la madre di tutti i crimini poiché il ricorso ingiustificato alla forza comporta spesso altri gravi reati come crimini di guerra o crimini contro l'umanità. La penalizzazione dell'aggressione contribuisce pertanto in modo significativo alla convivenza pacifica tra i popoli, al rispetto dei diritti dell'uomo e all'aiuto alle popolazioni nel bisogno e alla lotta contro la povertà nel mondo –, valori fondamentali della Svizzera e obiettivi costituzionali determinanti della sua politica estera. Per uno Stato neutrale, che fu membro della Società delle Nazioni, che nel 1929 aderì al patto Briand-Kellogg sulla rinuncia alla guerra e che, nel 2002, con l'adesione alle Nazioni Unite, si dichiarò ancora una volta a favore del divieto dell'uso della forza, la ratifica del crimine di aggressione è la logica conseguenza di una politica estera costante. Infine, la repressione dell'aggressione ha ripercussioni positive anche sulla sicurezza e sulla sovranità territoriale della Svizzera. Se, infatti, la ratifica del crimine ha da un lato un effetto deterrente su eventuali atti di aggressione contro lo Stato, dall'altro contribuisce al mantenimento della pace e della sicurezza nel contesto regionale e internazionale, dal quale la Svizzera è indirettamente condizionata.

Il crimine di aggressione consente di rendere perseguibili la pianificazione, la preparazione, l'inizio o l'esecuzione di un atto di aggressione, che rappresenta una manifesta violazione della Carta delle Nazioni Unite. Il carattere manifesto di una violazione viene valutato in base al carattere, alla gravità o alla portata dell'atto di aggressione. La punibilità è limitata alle persone che sono in grado di esercitare effettivamente il controllo o di dirigere l'azione politica o militare di uno Stato («leadership crime»).

La competenza giurisdizionale della Corte penale internazionale è sostanzialmente circoscritta agli atti di aggressione tra Stati Parte allo Statuto di Roma. In tale ottica è necessario che uno dei due Stati Parte coinvolti, ovvero lo Stato Parte di cui l'aggressore ha la cittadinanza o lo Stato Parte vittima dell'attacco, abbia ratificato il crimine di aggressione. Tuttavia, gli Stati Parte allo Statuto possono depositare una cosiddetta dichiarazione opt-out volta a escludere il potere giurisdizionale della Corte penale internazionale. Qualora tuttavia sia il Consiglio di Sicurezza a segnalare un caso alla Corte penale, tali limitazioni non sono applicabili. La Corte penale potrà comunque esercitare la propria giurisdizione solo in futuro; dapprima è necessario che 30 Stati ratifichino l'emendamento relativo al crimine di aggressione e che, a una data da convenirsi dopo il 1° gennaio 2017, l'assemblea degli Stati Parte attivi la giurisdizione.

Allo stato attuale, il Consiglio federale intende rinunciare all'integrazione del crimine di aggressione nel diritto penale svizzero. Dato che la condanna di un crimine di aggressione potrebbe comportare il giudizio di atti di violenza di altri Stati, si ritiene opportuno attendere le conseguenze concrete dell'emendamento allo Statuto di Roma a livello della Corte penale internazionale e l'approccio scelto dagli altri Stati. Ciononostante, la Svizzera può collaborare pienamente con la Corte penale internazionale sulla base della legislazione attuale sul crimine di aggressione soddisfacendo fin da ora i requisiti dello Statuto di Roma emendato.

Estensione dell'attuale fattispecie del crimine di guerra

Con l'approvazione dello Statuto di Roma del 1998, l'utilizzo di veleno o di armi velenose, di gas asfissianti, gas tossici o gas simili nonché di tutti i liquidi, le materie o i procedimenti analoghi e l'impiego di proiettili che si espandono o si appiattiscono facilmente all'interno del corpo umano (cosiddetti «proiettili dum-dum») sono stati dichiarati crimini di guerra solo nell'ambito di un conflitto armato internazionale. Nei colloqui da allora condotti, la richiesta di un'estensione della punibilità per questi atti anche ai conflitti armati non internazionali si è fatta sempre più forte finché, nel 2010, gli Stati Parte allo Statuto di Roma hanno infine approvato la relativa estensione della fattispecie del crimine di guerra.

La Svizzera ritiene che l'estensione della fattispecie del crimine di guerra debba essere accolta con favore in quanto l'illiceità degli atti in questione e la sofferenza delle vittime sono identiche in entrambi i tipi di conflitto. L'emendamento migliora la protezione dei civili e delle persone coinvolte nelle operazioni militari.

L'adeguamento dello Statuto di Roma in merito ai crimini di guerra non richiede alcun emendamento al diritto penale nazionale in quanto, contrariamente allo Statuto, esso non fa sostanzialmente alcuna distinzione tra conflitti armati internazionali e non internazionali e i rispettivi reati sono già oggi perseguibili a livello interno in entrambi i tipi di conflitti.

Messaggio

1 Punti essenziali del disegno

1.1 La Corte penale internazionale e la Conferenza di revisione di Kampala 2010

La Corte penale internazionale (di seguito denominata anche «Corte penale» o «CPI») è un'istituzione permanente con sede all'Aia competente nel giudizio dei reati più gravi che riguardano la comunità internazionale nel suo insieme: crimini di guerra, crimini contro l'umanità, genocidio e il crimine di aggressione. L'atto giuridico internazionale istitutivo è lo Statuto di Roma della Corte penale internazionale del 17 luglio 1998¹ («Statuto di Roma» o «Statuto»). Lo Statuto, ratificato dalla Svizzera il 12 ottobre 2001, è entrato in vigore il 1° luglio 2002 dopo 60 avvenute ratifiche.² Attualmente i Paesi che hanno adottato lo Statuto sono 122 (dato aggiornato al 28 gennaio 2014).³

L'articolo 123 paragrafo 1 dello Statuto di Roma prevede lo svolgimento di una conferenza volta a esaminare eventuali emendamenti allo Statuto. Tale Conferenza di revisione ha avuto luogo tra il 31 maggio e l'11 giugno 2010 a Kampala, in Uganda, e si è conclusa con l'approvazione di due specifici emendamenti allo Statuto:

- definizione del crimine di aggressione e dei presupposti per l'esercizio del potere giurisdizionale in merito al crimine (Risoluzione RC/Res.6 del 11 giugno 2010)⁴
- completamento dell'articolo 8 dello Statuto di Roma relativo ai crimini di guerra (Risoluzione RC/Res.5 del 10 giugno 2010)⁵

1.2 Crimini di aggressione

1.2.1 Applicazione del divieto generale dell'uso della forza per la salvaguardia della pace e della sicurezza e per la tutela dei diritti dell'uomo

Nella prima metà del secolo scorso, dall'orrore delle due guerre mondiali ha avuto origine una delle regole fondamentali che trova applicazione nei rapporti tra gli Stati: il divieto generale dell'uso della forza. Questo divieto poggia sul riconosci-

¹ RS **0.312.1**

² Cfr., in generale sullo Statuto di Roma, il messaggio del 15 novembre 2000 concernente lo Statuto di Roma della Corte penale internazionale, la legge federale sulla cooperazione con la Corte penale internazionale (CPI) e una revisione del diritto penale (FF **2001** 311).

³ L'attuale lista degli Stati parte è disponibile sul sito www.eda.admin.ch > Temi > Diritto internazionale pubblico > Trattati internazionali > Banca dati dei trattati internazionali (ultimo accesso il 28 gennaio 2014).

⁴ Il testo è accessibile nelle sue lingue originali all'indirizzo www.icc-cpi.int > Français > Assemblée des Etats Parties > Résolutions > Conférence de révision > RC/Res.6 (ultimo accesso il 28 gennaio 2014).

⁵ Il testo è accessibile nelle sue lingue originali all'indirizzo www.icc-cpi.int > Français > Assemblée des Etats Parties > Résolutions > Conférence de révision > RC/Res.5 (ultimo accesso il 28 gennaio 2014).

mento che gli scontri armati devono essere evitati perché ostacolano il mantenimento della pace e della sicurezza, conducono alle più gravi violazioni dei diritti dell'uomo e causano grandi sofferenze alle persone coinvolte.⁶

Sebbene il divieto generale dell'uso della forza sia una disposizione fondamentale della Carta delle Nazioni Unite universalmente accettata⁷ e appartenga alle disposizioni imperative del diritto internazionale⁸, i numerosi conflitti armati tra Paesi sono una prova di quanto ne risulti difficile l'applicazione. Se, da un lato, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e la Corte Internazionale di Giustizia (CIG) dal 1945 possono accertare la presenza di un atto di aggressione, tali constatazioni riguardano sempre solo violazioni commesse dagli Stati intesi come entità astratte (cosiddetta responsabilità dello Stato). Tuttavia, con il passare del tempo è cresciuta la convinzione che gli atti di aggressione vengano in fondo messi a punto da singoli leader e che sia necessario in prima linea contrastarli su questo piano.

L'obiettivo dell'introduzione del crimine di aggressione nello Statuto di Roma è di migliorare l'applicazione del divieto generale dell'uso della forza facendo sì che in futuro, in caso di violazione del divieto, vengano perseguiti personalmente i massimi detentori del potere decisionale di uno Stato. La penalizzazione dell'aggressione sottolinea il carattere imperativo del divieto generale dell'uso della forza nei rapporti internazionali, consente di punire singoli individui colpevoli e, grazie al suo effetto deterrente, contribuisce a prevenire sia gli atti di aggressione sia le conseguenze che ne derivano per le persone coinvolte.

La Svizzera ha un forte interesse a ratificare il crimine di aggressione. La penalizzazione dell'aggressione rafforza il rispetto dei valori fondamentali della politica svizzera estera e di pace. In particolare, contribuisce in modo significativo a una convivenza pacifica dei popoli, al rispetto dei diritti dell'uomo, all'aiuto alle popolazioni nel bisogno e alla lotta contro la povertà nel mondo, obiettivi costituzionali fondamentali della politica estera svizzera.⁹ Una ratifica sarebbe opportuna anche in virtù della tradizione umanitaria della Svizzera e del suo impegno attivo a favore della prevenzione e della composizione di conflitti violenti e di una pace duratura.¹⁰ Infine, la repressione dell'aggressione si ripercuote positivamente anche sulla sicurezza e sulla sovranità territoriale della Svizzera. Se, infatti, la ratifica del crimine ha da un lato un effetto deterrente su eventuali atti di aggressione contro lo Stato, dall'altro contribuisce al mantenimento della pace e della sicurezza nel contesto regionale e internazionale, dal quale la Svizzera è indirettamente condizionata.

Del resto, che il divieto dell'uso della forza sia un tema fondamentale per la Svizzera si evince da una serie di impegni internazionali che il Paese ha contratto nel corso degli anni:

⁶ Cfr. preambolo della Carta delle Nazioni unite del 26 giugno 1945 (Carta dell'ONU, RS **0.120**).

⁷ Art. 2 par. 4 della Carta dell'ONU.

⁸ Messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale (FF **1997** I I, in particolare 494).

⁹ Art. 54 cpv. 2 della Costituzione federale (Cost., RS **101**).

¹⁰ Strategia di politica estera 2012–2015, rapporto sugli indirizzi strategici della politica estera della legislatura, marzo 2012, pagg. 13–14, www.eda.admin.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Pubblicazioni sulla politica estera svizzera (ultimo accesso il 28 gennaio 2014).

- 1910: adesione alla Convenzione dell’Aia sui diritti e doveri delle Potenze neutrali¹¹ che vieta di aiutare gli Stati belligeranti;
- 1920: adesione alla Società delle Nazioni che ha come obiettivo principale la salvaguardia della pace;
- 1929: adesione al patto Briand-Kellogg, in base al quale gli Stati Parte si impegnano a «condannare il ricorso alla guerra per la risoluzione delle divergenze internazionali e di rinunciare a usarne come strumento di politica nazionale nelle loro relazioni reciproche»¹²;
- 2002: adesione alle Nazioni Unite che poggiano su un sistema di sicurezza collettiva basato sul divieto generale dell’uso della forza.

La penalizzazione del crimine di aggressione attraverso un accordo internazionale rappresenta un’importante conquista a livello di diritto internazionale. Da molti anni la Svizzera si impegna attivamente nella lotta contro l’impunità. Il crimine di aggressione colma una grande lacuna. La ratifica da parte della Svizzera può offrire un importante contributo all’applicazione del divieto generale dell’uso della forza e, di conseguenza, alla salvaguardia della pace e della sicurezza, alla tutela della sovranità territoriale del Paese e al rispetto dei diritti dell’uomo.

1.2.2 Premessa

La Carta delle Nazioni Unite rappresenta dal 1945 la pietra miliare del diritto internazionale per il divieto generale dell’uso della forza: «I Membri devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall’uso della forza, sia contro l’integrità territoriale o l’indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite.»¹³ Questa disposizione fondamentale del diritto internazionale riguarda *esclusivamente* gli Stati.

Tuttavia, dopo la Seconda guerra mondiale, anche singoli individui sono stati perseguiti per i comportamenti aggressivi di uno Stato. Diverse persone sono state accusate e giudicate dai Tribunali militari internazionali di Norimberga e di Tokyo per «crimini contro la pace». Questo tipo di crimine consisteva soprattutto nella pianificazione, preparazione, inizio ed esecuzione di una guerra di aggressione o di una guerra in violazione di trattati, accordi o garanzie internazionali.¹⁴ Dopo i processi di Norimberga e di Tokyo furono avanzate delle proposte volte a codificare in modo permanente il «crimine contro la pace» a livello internazionale;¹⁵ tuttavia l’intento si è rivelato per lungo tempo politicamente non realizzabile. Nel 1974

¹¹ Convenzione del 18 ottobre 1907 concernente i diritti e i doveri delle Potenze e delle persone neutrali in caso di guerra per terra (RS **0.515.21**); Convenzione del 18 ottobre 1907 concernente i diritti e i doveri delle Potenze neutrali in caso di guerra marittima (RS **0.515.22**).

¹² Art. 1 del Trattato del 27 agosto 1928 di rinuncia alla guerra (RS **0.193.311**).

¹³ Art. 2 par. 4 della Carta dell’ONU. Sono esclusi da tale divieto il ricorso alla forza autorizzato dal Consiglio di sicurezza (art. 42) e le misure di autotutela (art. 51).

¹⁴ Art. 6 lett. a 1945 London Charter, in: Stefan Barriga/Claus Kress (ed.), *Crime of Aggression Library – The Travaux Préparatoires on the Crime of Aggression*, Cambridge (Cambridge University Press) 2012, pag. 131; art. 5 lett. a 1946 Tokyo Charter, in: *ibid.*, pag. 134.

¹⁵ Affirmation of the Principles of International Law Recognized by the Charter of the Nürnberg Tribunal, documento A/RES/1/95, 11 December 1946, paragrafo operativo 2.

l'Assemblea generale delle Nazioni Unite definì più precisamente l'aggressione come l'azione di uno Stato,¹⁶ tuttavia i Paesi non riuscirono ad accordarsi sulla definizione di crimine individuale.

Anche durante i negoziati che nel 1998 condussero all'approvazione dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale non fu possibile superare le divergenze d'opinione in merito alla definizione di aggressione come crimine commesso da un singolo individuo. Molto controversa fu la definizione di crimine, ma anche la questione relativa al ruolo del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nello stabilire l'esistenza di un atto di aggressione da parte di uno Stato. La Conferenza di Roma stabilì pertanto che la fattispecie nota come «crimine di aggressione» dovesse sì essere menzionata nello Statuto¹⁷ sospendendo tuttavia in via temporanea la giurisdizione della Corte penale in merito. Occorreva infatti dapprima definire il crimine di aggressione e stabilire le condizioni relative all'esercizio della giurisdizione.¹⁸

Gli Stati affidarono questo compito alla Commissione preparatoria della Corte penale che aveva a sua volta istituito un gruppo di lavoro sul crimine di aggressione («*Working Group on the Crime of Aggression*») riunitosi dal 1999 al 2002. L'11 luglio 2002 il gruppo pubblicò un documento di lavoro che riassumeva le proposte dei vari Stati.¹⁹

Dopo l'entrata in vigore dello Statuto di Roma, il 1° luglio 2002 l'Assemblea degli Stati Parte dello Statuto incaricò un gruppo di lavoro speciale sul crimine di aggressione («*Special Working Group on the Crime of Aggression*») di proseguire e concludere il lavoro svolto fino ad allora. Le consultazioni del gruppo di lavoro speciale svoltesi tra il 2002 e il 2009 videro la partecipazione di rappresentanti non solo degli Stati Parte, ma anche di Stati non Parte nonché del mondo della scienza e della società civile. Il gruppo presentò i risultati del proprio lavoro nel febbraio 2009.²⁰ Se da un lato aveva raggiunto un accordo in merito alla definizione di crimine di aggressione, restava controversa la questione relativa all'esercizio del potere giurisdizionale. Nel novembre 2009 l'Assemblea degli Stati Parte approvò all'unanimità le proposte del gruppo di lavoro speciale come base negoziale durante la Conferenza di revisione.

1.2.3 Svolgimento dei negoziati durante la Conferenza di revisione

La Conferenza di revisione, tenutasi tra il 31 maggio e l'11 giugno 2010 a Kampala, ha visto la partecipazione di oltre 4600 delegati di 87 Stati Parte, 32 Stati non Parte (inclusi Stati Uniti, Russia e Cina) e di numerose organizzazioni intergovernative e organizzazioni non governative.

¹⁶ Definition of Aggression, allegato alla Risoluzione 3314 (XXIX) dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, 14 dicembre 1974, documento A/RES/29/3314.

¹⁷ Art. 5 par. 1 lett. d dello Statuto di Roma.

¹⁸ Art. 5 par. 2 dello Statuto di Roma.

¹⁹ 2002 *Coordinator's Paper* (July), in: Stefan Barriga/Claus Kress (ed.), *Crime of Aggression Library – The Travaux Préparatoires on the Crime of Aggression*, Cambridge (Cambridge University Press) 2012, pag. 412.

²⁰ 2009 *Special Working Group on the Crime of Aggression Report*, in: *ibid.*, pag. 648; 2009 *Special Working Group on the Crime of Aggression Report*, in: *ibid.*, pag. 663.

Poiché il gruppo di lavoro speciale si era accordato sulla definizione del crimine di aggressione prima della Conferenza di revisione, i negoziati si sono concentrati principalmente sulla questione dell'esercizio della giurisdizione.²¹

Il fulcro della discussione riguardava la posizione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Diversi Stati, tra cui i membri permanenti del Consiglio di sicurezza, si sono appellati all'articolo 39 della Carta delle Nazioni Unite, il quale sancisce che il Consiglio accerta l'esistenza di un atto di aggressione. Suddetto gruppo riteneva che la Corte penale avrebbe potuto esercitare la propria competenza giurisdizionale in merito al crimine di aggressione solo qualora il Consiglio di Sicurezza le avesse segnalato una situazione dubbia conformemente all'articolo 13 lettera b dello Statuto di Roma. Un altro gruppo di Stati era invece dell'avviso che la Corte penale avrebbe dovuto potersi attivare – come previsto dallo Statuto di Roma per gli altri crimini – anche qualora fosse uno degli Stati Parte a segnalare la situazione (art. 13 lett. a) o il Procuratore/la Procuratrice agisse di propria iniziativa (art. 13 lett. c). A questo secondo gruppo apparteneva anche la Svizzera.

Infine, il crimine di aggressione poté essere approvato mediante consenso solo con una serie di compromessi. La Corte penale può pertanto esercitare il proprio potere giurisdizionale sul crimine di aggressione non appena 30 Stati avranno ratificato il relativo emendamento allo Statuto di Roma e l'Assemblea degli Stati Parte avrà approvato l'esercizio del potere giurisdizionale in data successiva al 1° gennaio 2017 con un'ulteriore decisione. Nel caso di una segnalazione da parte di uno Stato Parte o dell'avvio di indagini su iniziativa del Procuratore/della Procuratrice, gli Stati Parte hanno inoltre la possibilità di escludere l'esercizio del potere giurisdizionale depositando la relativa dichiarazione *opt-out*.

La delegazione svizzera ha contribuito in modo significativo al successo dei negoziati. Insieme all'Argentina e al Brasile ha introdotto una proposta di compromesso informale contenente alcune idee non ancora discusse, con le quali ha dato nuovo slancio ai negoziati che avevano subito una battuta d'arresto.²² Così, l'11 giugno 2010 è stato possibile ciò che appena pochi giorni prima nessuno avrebbe ritenuto fattibile: la definizione del crimine di aggressione e i presupposti per l'esercizio del potere giurisdizionale furono approvati per consenso dalla Conferenza di revisione di Kampala.

²¹ Per i dettagli sullo svolgimento dei negoziati cfr. Stefan Barriga, *Negotiating the Amendments on the crime of aggression*, in: Stefan Barriga/Claus Kress (ed.), *Crime of Aggression Library – The Travaux Préparatoires on the Crime of Aggression*, Cambridge (Cambridge University Press) 2012, pagg. 3–57; Claus Kress/Leonie von Holtendorff, *The Kampala Compromise on the Crime of Aggression*, *Journal of International Criminal Justice* 8 (2010), pagg. 1179–1217.

²² *Non-paper submitted by the delegations of Argentina, Brazil and Switzerland as of 6 June 2010*, in: Stefan Barriga/Claus Kress (ed.), *Crime of Aggression Library – The Travaux Préparatoires on the Crime of Aggression*, Cambridge (Cambridge University Press) 2012, pag. 740.

1.2.4 Esito dei negoziati e visione d'insieme degli emendamenti

Fattispecie del crimine di aggressione (art. 8^{bis} dello Statuto di Roma)

Conformemente alla definizione stabilita in occasione della Conferenza di revisione di Kampala, il crimine di aggressione consta di due componenti.

In primo luogo la fattispecie del crimine di aggressione presuppone un atto di aggressione da parte di uno Stato. Per la descrizione dell'atto di aggressione gli Stati ricorsero al testo della Risoluzione 3314 (XXIX) del 1974, in cui l'Assemblea generale delle Nazioni Unite aveva definito il concetto di atto di aggressione.²³ Per atto di aggressione s'intende pertanto «l'uso della forza armata da parte di uno Stato contro la sovranità, l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di un altro Stato, o in qualunque altro modo contrario alla Carta delle Nazioni Unite».²⁴ Tuttavia, affinché possa essere un elemento costitutivo del crimine di aggressione, un atto di aggressione deve altresì costituire «per carattere, gravità e portata [...] una manifesta violazione della Carta delle Nazioni Unite».²⁵ In altre parole, affinché il crimine di aggressione possa essere commesso da un individuo, è necessario che si tratti di un atto di aggressione qualificato da parte di uno Stato. In tal modo si intende escludere fin dall'inizio gli atti di aggressione che si collocano in una zona grigia del diritto.

In secondo luogo il crimine di aggressione presuppone, oltre all'atto di aggressione di uno Stato, l'azione di un singolo autore che, conformemente alla definizione approvata, deve essere una persona «in grado di esercitare effettivamente il controllo o di dirigere l'azione politica o militare di uno Stato che ha commesso l'atto di aggressione».²⁶ Il crimine di aggressione è pertanto un reato perpetrato dai vertici politici e militari («*leadership crime*») che può essere commesso solo da una cerchia ristretta di persone. Le azioni individuali («pianificazione, preparazione, inizio o esecuzione di un atto di aggressione»²⁷) sono state sostanzialmente ricalcate dalla definizione del «crimine contro la pace» sancito negli Statuti dei Tribunali militari internazionali di Norimberga e Tokyo.²⁸

Esercizio del potere giurisdizionale (art. 15^{bis} e 15^{ter} dello Statuto di Roma)

Come menzionato sopra, la questione più controversa riguardava la definizione dei presupposti per l'esercizio della giurisdizione per il crimine di aggressione. Il regolamento approvato si basa sui tre meccanismi di intervento che valgono anche per gli altri crimini contemplati dallo Statuto di Roma: segnalazione di uno Stato Parte, indagini su iniziativa del Procuratore/della Procuratrice e segnalazione da parte del Consiglio di Sicurezza.²⁹ Su questa base le questioni da disciplinare erano due.

²³ Cfr. art. 1 e 3 Definition of Aggression, allegato alla Risoluzione 3314 (XXIX) dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, 14 dicembre 1974, documento A/RES/29/3314.

²⁴ Art. 8^{bis} par. 2 frase primo periodo dello Statuto di Roma.

²⁵ Art. 8^{bis} par. 1 dello Statuto di Roma.

²⁶ Art. 8^{bis} par. 1 dello Statuto di Roma.

²⁷ Art. 8^{bis} par. 1 dello Statuto di Roma.

²⁸ Art. 6 lett. a 1945 London Charter, in: Stefan Barriga/Claus Kress (ed.), *Crime of Aggression Library – The Travaux Préparatoires on the Crime of Aggression*, Cambridge (Cambridge University Press) 2012, pag. 131; art. 5 lett. a 1946 Tokyo Charter, in: *ibid.*, pag. 134.

²⁹ Art. 13 in combinato disposto con gli art. 15^{bis} par. 1 e 15^{ter} par. 1 dello Statuto di Roma.

In primo luogo occorre chiarire il rapporto tra il Consiglio di Sicurezza e la CPI: può la CPI occuparsi di un crimine di aggressione solo dopo che il Consiglio di Sicurezza ha accertato che si è verificato un atto di aggressione ai sensi dell'articolo 39 della Carta delle Nazioni Unite? Di fatto questa era la proposta dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, secondo la quale il potere giurisdizionale della CPI sarebbe stato subordinato a una decisione politica del Consiglio di Sicurezza. La soluzione approvata, invece, prevede sì che il Consiglio di Sicurezza debba essere consultato, ma anche che la Corte di giustizia possa portare avanti il procedimento se il Consiglio di Sicurezza, dopo un periodo di sei mesi, non ha ancora proceduto all'accertamento di un atto di aggressione.³⁰ Va inoltre sottolineato che la Corte non è vincolata a un eventuale accertamento di un atto di aggressione da parte del Consiglio di Sicurezza.³¹

In secondo luogo era necessario stabilire quali devono essere gli Stati ad aver ratificato il crimine di aggressione affinché la Corte di giustizia possa esercitare la propria giurisdizione: è necessaria l'approvazione sia dello Stato autore che dello Stato leso (regime cumulativo) o è sufficiente la ratifica di uno solo dei due (regime alternativo)? Sulla questione le posizioni erano divise.³² La soluzione di compromesso approvata alla fine prevede quanto segue: la premessa è rappresentata dall'articolo 12 dello Statuto, il quale attribuisce alla Corte la competenza per un crimine commesso da un cittadino di uno Stato Parte o nel territorio di uno Stato Parte. Nella fattispecie del crimine di aggressione ciò significa sostanzialmente che è sufficiente che il crimine di aggressione sia stato ratificato o dallo Stato autore o dallo Stato leso (regime alternativo). Questo principio prevede tuttavia due eccezioni che, conformemente all'articolo 15^{bis}, trovano applicazione qualora uno degli Stati Parte segnali la situazione alla CPI oppure il Procuratore/la Procuratrice avvii un'indagine di propria iniziativa (si veda sotto per la segnalazione da parte del Consiglio di Sicurezza):

- in primo luogo la Corte penale non può esercitare il proprio potere giurisdizionale se il crimine di aggressione è stato commesso da un cittadino di uno Stato non Parte dello Statuto di Roma o nel rispettivo territorio.³³ Pertanto se lo Stato autore, o lo Stato leso, non ha aderito allo Statuto, la giurisdizione della CPI in merito a un eventuale crimine di aggressione è esclusa;
- in secondo luogo, uno Stato Parte può dichiarare in via preventiva di voler escludere l'esercizio del potere giurisdizionale qualora commetta un atto di aggressione (cosiddetta dichiarazione *opt-out*).³⁴ È lecito presumere che, a livello politico, una dichiarazione *opt-out* venga fortemente ostacolata.

Poiché l'esercizio del potere giurisdizionale non può interessare gli Stati non Parte, come disposto nell'articolo 15^{bis}, e gli Stati Parte possono depositare una dichiarazione *opt-out*, si tratta, a conti fatti, di una soluzione basata sul consenso. Tuttavia è sufficiente la *tacita* approvazione dello Stato autore (rinuncia alla dichiarazione *opt-out*), purché lo Stato leso abbia ratificato il crimine di aggressione.³⁵

³⁰ Art. 15^{bis} par. 8 e 9 dello Statuto di Roma.

³¹ Art. 15^{bis} par. 9 e 15^{ter} par. 4 dello Statuto di Roma.

³² Un'ulteriore complicazione a una soluzione condivisa fu data dal fatto che l'interpretazione delle pertinenti disposizioni dello Statuto può condurre a risposte contraddittorie.

³³ Art. 15^{bis} par. 5 dello Statuto di Roma.

³⁴ Art. 15^{bis} par. 4 dello Statuto di Roma.

³⁵ Si veda sul potere giurisdizionale anche la tabella al n. 2.1.

Qualora sia invece il Consiglio di Sicurezza a segnalare una situazione alla Corte penale, non si applicano le suddette limitazioni di cui all'articolo 15^{ter}. Analogamente a quanto disposto per gli altri crimini contemplati nello Statuto di Roma, il Consiglio di Sicurezza può segnalare alla Corte penale una situazione verificatasi sia in uno Stato Parte che in uno Stato non Parte.³⁶ Una risoluzione del Consiglio di Sicurezza, che ha carattere vincolante, renderebbe altresì vana un'eventuale dichiarazione *opt-out*.

Per tutti i meccanismi di intervento la Corte penale potrà esercitare il proprio potere giurisdizionale solo a partire dal 2017. Inoltre, gli emendamenti sul crimine di aggressione dovranno essere ratificati da almeno 30 Stati e l'Assemblea degli Stati Parte dovrà prendere una decisione sull'attivazione del potere giurisdizionale, la quale necessita di una maggioranza di due terzi degli Stati Parte, oppure del consenso.³⁷

«Elementi dei crimini» ed «elementi d'interpretazione»

Unitamente agli emendamenti allo Statuto di Roma concernenti il crimine di aggressione, la Conferenza di revisione ha approvato anche i rispettivi «elementi dei crimini», volti, ai sensi dell'articolo 9 dello Statuto di Roma, a offrire supporto alla Corte penale nell'interpretazione e nell'applicazione delle fattispecie. Essi si basano fondamentalmente sui lavori di una commissione di esperti, presieduta dalla Svizzera, che, su iniziativa di quest'ultima, si è riunita nell'aprile 2009 a Montreux, allorché iniziava a configurarsi un accordo sulla definizione del crimine di aggressione.

Come ulteriore ausilio all'interpretazione, la Conferenza di revisione ha concordato anche degli «elementi d'interpretazione».

Testi e traduzioni vincolanti

I testi in arabo, in cinese, in inglese, in francese, in russo e in spagnolo degli emendamenti allo Statuto di Roma hanno carattere ugualmente vincolante e sono depositati presso il Segretario generale delle Nazioni Unite, che funge da depositario dello Statuto di Roma.³⁸ In Svizzera la versione francese vale come testo originale. La traduzione tedesca degli emendamenti è stata elaborata in collaborazione con il Liechtenstein, l'Austria e la Germania. La traduzione italiana è stata redatta dalla Svizzera e trasmessa alle autorità italiane di competenza per l'utilizzo.

³⁶ Art. 15^{ter} par. 1 in combinato disposto con l'art. 13 lett. b dello Statuto di Roma.

³⁷ Art. 15^{bis} par. 2 e 3 e 15^{ter} par. 2 e 3 in combinato disposto con l'art. 121 par. 3 dello Statuto di Roma.

³⁸ Art. 128 dello Statuto di Roma.

L'adozione del crimine di aggressione da parte degli Stati Parte dello Statuto di Roma rappresenta una pietra miliare nella giurisdizione penale internazionale. Il Tribunale militare internazionale di Norimberga aveva definito questo reato come il crimine internazionale più grave³⁹ sebbene solo con la Conferenza di revisione di Kampala si sia messo fine a oltre 65 anni di discussioni sulla codificazione della fattispecie. La difficoltà consisteva nel fatto che il crimine implicasse il giudizio sulle azioni di uno Stato che tradizionalmente rientravano a pieno titolo nel diritto di sovranità. Se, da un lato, con la Carta delle Nazioni Unite gli Stati hanno riconosciuto la limitazione del diritto alla guerra, dall'altro, l'attuazione di questa limitazione a livello di diritto penale apre un'ulteriore nuova dimensione. Anche le pretese del Consiglio di Sicurezza, in particolare dei suoi membri permanenti, di tenere in mano tutte le redini nell'ambito della pace e della sicurezza avevano bloccato il dibattito per lungo tempo. Pertanto, la svolta alla Conferenza di revisione di Kampala assume ancora più valore.

Sebbene l'approvazione del crimine di aggressione sia di estrema importanza a livello simbolico, non sono da sopravvalutare gli effetti immediati e tangibili. Da un lato, un qualsiasi intervento della Corte penale è subordinato all'attivazione del crimine attraverso una decisione che l'Assemblea degli Stati Parte adotterà non prima del 2017, dall'altro, va sottolineato che l'ambito di applicazione del crimine è alquanto limitato:

- il crimine di aggressione è applicabile solo in presenza di atti di aggressione tra Stati mentre attualmente gran parte dei conflitti armati è di natura interna;
- poiché, per poter fungere da elemento costitutivo del crimine di aggressione, l'atto di aggressione deve manifestare una gravità qualificata, continueranno a verificarsi atti di aggressione contrari al diritto internazionale che non potranno essere perseguiti penalmente;
- il potere giurisdizionale è fondamentalmente limitato agli Stati Parte dello Statuto di Roma che, per di più, devono aver ratificato gli emendamenti relativi al crimine di aggressione. Inoltre, Stati Parte potenzialmente aggressivi potrebbero sottrarsi alla giurisdizione attraverso una dichiarazione *opt-out*.

La necessità di compromessi di questo tipo è insita in un processo di negoziazione multilaterale incentrato sul consenso. La Svizzera si era adoperata, soprattutto nell'ambito della competenza giurisdizionale, a favore di un regime più facilmente applicabile, allineato a quello in vigore per gli altri crimini contemplati dallo Statuto di Roma. Nel complesso, tuttavia, l'approvazione del crimine di aggressione va considerata una conquista importante e meritoria di sostegno. La Svizzera si adoperava attivamente da molti anni nella lotta contro l'impunità, e il crimine di aggressione colma una grande lacuna nel perseguimento a livello di diritto internazionale dei reati più gravi. Se, in virtù dell'effetto deterrente del crimine di aggressione, si arrivasse a una riduzione dei conflitti armati illegali, verrebbe automaticamente impedita anche la perpetrazione di gravi crimini contestuali a tali conflitti. In altre parole, un'osservanza più rigorosa dello *ius ad bellum* (diritto di ricorrere alle forze armate), grazie alla repressione del crimine di aggressione, porterebbe a un più raro

³⁹ *International Military Tribunal (Nuremberg), Goering and Others*, 1 October 1946, in: *Annual Digest and Reports of Public International Law Cases*, n. 13, pag. 203, in particolare pag. 207.

ricorso allo *ius in bello* (diritto in guerra, diritto internazionale umanitario). La ratifica del crimine di aggressione suggella pertanto il grande impegno della Svizzera a favore della pace, della sicurezza e dei diritti dell'uomo. È vero che nell'immediato gli interessi del mantenimento della pace possono collidere con quelli della giustizia penale internazionale, ma una pace duratura è possibile solo dopo un'eshaustiva analisi del passato.⁴⁰ In quest'ottica l'intervento della Svizzera a favore della giustizia penale, in generale, e la ratifica del crimine di aggressione, in particolare, è in linea con le sue attività per la promozione della pace.

L'applicazione del crimine di aggressione genera inoltre un certo effetto protettivo per la Svizzera, in virtù dell'effetto deterrente che esercita sui potenziali autori. In qualità di Stato neutrale che rinuncia per primo ad atti di aggressione e si aspetta la medesima condotta da tutti gli altri Stati, la Svizzera è molto interessata all'applicazione del divieto generale dell'uso della forza. Un altro aspetto importante del crimine di aggressione risiede nel fatto che suddetta applicazione non spetta solo al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, le cui decisioni sono spesso mosse da riflessioni di carattere politico, ma che un ruolo viene attribuito anche alla CPI in veste di istituzione giudiziaria indipendente.

1.2.6 Attuazione nazionale

Genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra sono definiti crimini non solo nello Statuto di Roma; la Svizzera ha recepito le fattispecie anche nel diritto penale interno in modo che tali reati possano essere perseguiti e condannati nel territorio nazionale.⁴¹ Si pone pertanto la domanda se il crimine di aggressione, acquisito ora nello Statuto di Roma, debba essere attuato anche a livello nazionale. Allo stato attuale, il Consiglio federale vorrebbe rinunciarvi.

Il crimine di aggressione si contraddistingue dagli altri crimini contemplati dallo Statuto di Roma poiché, in qualità di elemento costitutivo, presuppone obbligatoriamente l'azione di uno Stato. Sebbene alcune forme di genocidio, di crimini contro l'umanità e di crimini di guerra implicino una partecipazione statale, è anche vero che in linea di principio questa partecipazione non ne rappresenta il presupposto, dato che tali crimini possono essere perpetrati anche da attori non statuali. Al contrario, nel crimine di aggressione è indispensabile l'azione di uno Stato. A seguito dell'attuazione a livello nazionale, la Svizzera, ovvero le sue autorità di perseguimento penale e i tribunali, potrebbe trovarsi a dover giudicare se tra due Stati esteri abbia avuto luogo un atto di aggressione. Ciò sarebbe ammissibile se la competenza giurisdizionale venisse sancita in modo tale da includere, come per gli altri crimini contemplati nello Statuto di Roma, anche reati commessi all'estero da e contro cittadini stranieri (principio di universalità). In teoria sarebbe immaginabile anche un regime derogatorio per il crimine di aggressione.

⁴⁰ Per informazioni esaustive cfr. il messaggio del 15 novembre 2000 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 (FF **2001** 311, in particolare 320–322).

⁴¹ Art. 264, 264a e 264b–264j del Codice penale (CP, RS **311.0**); art. 108, 109, 110–114 del Codice penale militare del 13 giugno 1927 (CPM, RS **321.0**).

La necessità di un approccio cauto a seguito della problematica sollevata è dimostrata anche dal fatto che i Paesi che hanno già ratificato il crimine di aggressione sono restii all'approvazione di una legislazione nazionale di attuazione degli emendamenti allo Statuto di Roma. Dei 13 Stati che hanno ratificato il crimine di aggressione (dato aggiornato al 28 gennaio 2014), finora solo il Lussemburgo, la Slovenia e la Croazia hanno fatto questo passo.⁴² Poiché, inoltre, dalla fine della Seconda guerra mondiale questo reato non era, a ben vedere, più stato punito e la definizione recentemente approvata è nuova, prima di prendere in considerazione un'attuazione nazionale occorre attendere le sue ripercussioni concrete a livello della Corte penale internazionale e la procedura adottata dagli altri Stati. La rinuncia all'immediata penalizzazione a livello nazionale consente anche di giungere a una rapida ratifica degli emendamenti, per mezzo di cui la Svizzera potrà contribuire al raggiungimento delle 30 ratifiche necessarie all'attivazione e inviare un segnale ad altri Stati.

Un fattore determinante in questo contesto consiste nell'assenza di un obbligo di attuazione per i reati contemplati dallo Statuto di Roma. Se da un lato il perseguimento nazionale dei crimini rappresenta un principio fondamentale dello Statuto («principio di complementarità»),⁴³ dall'altro non esiste un vero e proprio obbligo di diritto internazionale per la criminalizzazione nazionale.⁴⁴ Inoltre, il crimine di aggressione è stato approvato a Kampala dagli Stati Parte con la precisazione esplicita che non sussiste alcun obbligo di attuazione nazionale.⁴⁵ Per sua natura, il crimine di aggressione si addice maggiormente alla giurisdizione della CPI. Il carattere fondamentalmente internazionale del crimine si riflette anche nel fatto che solo un numero esiguo di Paesi ha reso perseguibili a livello nazionale fattispecie analoghe.

Va comunque sottolineato che la Svizzera, nonostante proponga di rinunciare all'attuazione del crimine di aggressione nel diritto nazionale, è in grado di assolvere pienamente al proprio obbligo di cooperazione con la Corte penale, come disposto nel capitolo IX dello Statuto di Roma. La legge federale del 22 giugno 2001⁴⁶ sulla cooperazione con la Corte penale internazionale (LCPI), che disciplina queste questioni a livello interno, prevede una collaborazione generale della Svizzera con la Corte penale e non limita la collaborazione alle fattispecie attuate a livello nazionale. La Svizzera potrebbe, ad esempio, arrestare e consegnare alla CPI un presunto criminale ricercato per crimine di aggressione e su cui pende un mandato d'arresto

⁴² Cfr. The Global Campaign for Ratification and Implementation of the Kampala Amendments on the Crime of Aggression, Status of Ratification and Implementation of the Kampala Amendments on the Crime of Aggression, Update No. 11 (information as of 21 January 2014), www.crimeofaggression.info > Resources/Search > Ratification documents (ultimo accesso il 28 gennaio 2014).

⁴³ Cfr. par. 6 del preambolo e art. 17 par. 1 lett. a dello Statuto di Roma.

⁴⁴ Dello stesso tenore il messaggio del 15 novembre 2000 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 (FF 2001 311, in particolare 367). Fa eccezione l'art. 70 par. 4 lett. a dello Statuto di Roma concernente le violazioni dell'amministrazione della giustizia.

⁴⁵ Resolution RC/Res.6, allegato III, accordo n. 5: «È inteso che gli emendamenti non devono essere interpretati in modo tale da ritenere che creino un diritto o l'obbligo di esercitare la giurisdizione nazionale in relazione a un atto di aggressione commesso da un altro Stato».

⁴⁶ RS 351.6

della Corte stessa.⁴⁷ La normativa svizzera si rifà all'articolo 86 dello Statuto, in base al quale gli Stati devono cooperare con la Corte penale in merito ad «azioni giudiziarie che la stessa svolge per reati di sua competenza». Dopo la Conferenza di revisione di Kampala, tra questi crimini figura anche il crimine di aggressione. Per questi motivi la cooperazione, anche in merito al nuovo crimine, è garantita pienamente senza la necessità di un'attuazione nazionale nel diritto penale svizzero. È pertanto pressoché nullo il rischio che i responsabili di un crimine di aggressione possano sottrarsi alle loro responsabilità soggiornando in Svizzera.

Anche la cooperazione della Svizzera con la Corte penale in merito al crimine di aggressione potrebbe diventare un tema delicato di politica estera. Il Consiglio federale ritiene tuttavia che le ripercussioni sarebbero minori rispetto a quelle derivanti dal perseguimento indipendente nazionale, poiché l'azione collaborativa sarebbe pur sempre promossa dalla Corte penale che, a livello internazionale, gode di un ampio sostegno. In un simile caso, alla Svizzera spetterebbe una mera funzione esecutiva e non quella di promotrice di un perseguimento penale.

Rinunciando all'attuazione nazionale, la Svizzera non potrebbe inoltre probabilmente escludere che un cittadino svizzero o una cittadina svizzera vengano chiamati a rispondere di un crimine di aggressione di fronte alla Corte penale.⁴⁸ La Svizzera sarebbe nell'impossibilità di avvalersi del suo diritto fondamentale di intentare autonomamente il procedimento penale, in quanto, in mancanza della disposizione penale, non avrebbe le capacità di svolgere correttamente indagini o di intentare un procedimento.⁴⁹ Gli articoli 299 («Violazione della sovranità territoriale di uno Stato estero») e 300 («Atti di ostilità contro un belligerante o contro truppe straniere») del Codice penale svizzero penalizzano solo alcuni aspetti parziali del crimine di aggressione a livello interno. Vale inoltre sottolineato che la Svizzera probabilmente non potrebbe prestare assistenza giudiziaria in materia agli Stati che hanno recepito questo crimine nel proprio diritto penale (condizione della doppia punibilità).

La Svizzera osserverà gli sviluppi concernenti il crimine di aggressione a livello internazionale e la procedura seguita da altri Stati in materia di attuazione nazionale.

⁴⁷ Art. 16–28 LCPI.

⁴⁸ Qualora un cittadino svizzero o una cittadina svizzera vengano consegnati alla CPI, l'Ufficio centrale per la cooperazione richiederà conformemente all'art. 16 cpv. 2 LCPI il rimpatrio a conclusione del procedimento. Cfr. il messaggio del 15 novembre 2000 concernente lo Statuto di Roma della Corte penale internazionale, la legge federale sulla cooperazione con la Corte penale internazionale (CPI) e una revisione del diritto penale (FF 2001 311, in particolare 454–355).

⁴⁹ Cfr. art. 17 par. 1 lett. a dello Statuto di Roma.

1.3

Complemento dell'articolo 8 dello Statuto di Roma concernente i crimini di guerra

1.3.1

Premessa

La distinzione tra conflitti armati internazionali e non internazionali rappresenta una delle premesse storiche del diritto internazionale umanitario e viene sancita in particolare nelle Convenzioni di Ginevra del 1949.⁵⁰ Trattandosi di un aspetto che poggia su convincimenti in materia di diritto della sovranità, gli Stati si mostrano più restii a sottoporsi a norme di comportamento nell'ambito dei conflitti interni di quanto non lo siano nel contesto dei conflitti internazionali. Dal punto di vista delle vittime questa distinzione appare tuttavia poco sensata, ragion per cui ad esempio il diritto penale svizzero vi ha sostanzialmente rinunciato. Lo Statuto di Roma del 1998 è il risultato di un processo di negoziazione internazionale e opera la tradizionale distinzione. L'elenco dei crimini di guerra nell'ambito dei conflitti internazionali risulta pertanto più lungo rispetto a quello dei crimini di guerra nei conflitti armati non internazionali. Se, da un lato, l'articolo 8 dello Statuto di Roma ha reso perseguibile l'impiego di veleno o armi velenose, gas asfissianti, gas tossici o gas simili nonché di tutti i liquidi, le materie o i procedimenti analoghi e i proiettili che si espandono o si appiattiscono facilmente all'interno del corpo umano (cosiddetti «proiettili dum-dum») nei conflitti armati internazionali,⁵¹ dall'altro gli Stati hanno rinunciato alla sua punibilità nell'ambito dei conflitti armati non internazionali. La ragione di tale scelta è riconducibile in particolare al fatto che, in riferimento agli atti menzionati, al momento dell'approvazione dello Statuto di Roma la consuetudine internazionale relativa ai conflitti interni non era ancora riconosciuta dalla maggioranza degli Stati nella stessa misura in cui lo era quella relativa ai conflitti internazionali.⁵²

Alla vigilia della Conferenza di revisione di Kampala del 2010, il Belgio iniziò ad adoperarsi per far sì che anche l'utilizzo di altri tipi di armi fosse integrato nello Statuto di Roma e che venisse pertanto qualificato come crimine di guerra. Sin dal principio le proposte finalizzate alla criminalizzazione dell'impiego di armi biologiche e chimiche, mine antiuomo, schegge non localizzabili e armi laser accecanti non hanno ottenuto il consenso necessario della maggioranza degli Stati e il Belgio ha pertanto dovuto rinunciarvi.

Al contrario, è stata accolta con ampio favore l'idea di estendere anche ai conflitti non internazionali il potere giurisdizionale della Corte penale internazionale sull'impiego di veleno o armi velenose, gas asfissianti, gas tossici o gas simili nonché di tutti i liquidi, le materie o i procedimenti analoghi e i «proiettili dum-dum». I

⁵⁰ Art. 2 e 3 comuni alla Convenzione di Ginevra del 12 agosto 1949 per migliorare la sorte dei feriti e dei malati delle forze armate in campagna, RS **0.518.12**; Convenzione di Ginevra del 12 agosto 1949 per migliorare la sorte dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle forze armate di mare, RS **0.518.23**; Convenzione di Ginevra del 12 agosto 1949 relativa al trattamento dei prigionieri di guerra, RS **0.518.42**; Convenzione di Ginevra del 12 agosto 1949 per la protezione delle persone civili in tempo di guerra, RS **0.518.51**. Per maggiori dettagli sulla distinzione cfr. anche il messaggio del 15 novembre 2000 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 (FF **2001** 311, in particolare 447-449).

⁵¹ Art. 8 par. 2 lett. b) cifre xvii), xviii) e xix) dello Statuto di Roma.

⁵² Cfr. il messaggio del 15 novembre 2000 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 (FF **2001** 311, in particolare 452-453).

promotori fecero valere con successo la tesi secondo la quale l'uso di tali armi viola il diritto internazionale consuetudinario non solo nei conflitti internazionali, ma anche in quelli interni, e che l'opinione contraria espressa dalla maggioranza degli Stati nel 1998 era ormai superata. Trovò altresì seguito l'argomentazione secondo la quale per le vittime è irrilevante la portata del conflitto (interno o internazionale) in seguito al quale subiscono lesioni. L'iniziativa è stata sostenuta in ultima istanza da un gruppo di Stati *like-minded*, tra i quali la Svizzera, nonché dal Comitato internazionale della Croce Rossa e da numerose organizzazioni non governative. Nel novembre 2009 e nel marzo 2010 l'Assemblea di Stati Parte ha approvato le rispettive proposte di modifica da sottoporre alla Conferenza di revisione.⁵³

1.3.2 Svolgimento dei negoziati durante la Conferenza di revisione

Poiché gli Stati avevano trovato un accordo sulla proposta di emendamento all'articolo 8 dello Statuto di Roma già prima dell'inizio della Conferenza di revisione del 2010, nel corso della stessa non si è tenuta alcuna ulteriore discussione sostanziale. Una volta chiarita la questione irrisolta relativa all'entrata in vigore delle nuove disposizioni, gli Stati Parte hanno approvato mediante consenso gli emendamenti allo Statuto e i rispettivi «elementi dei crimini».

1.3.3 Esito dei negoziati e panoramica degli emendamenti

L'integrazione di tre cifre nell'articolo 8 paragrafo 2 lettera e) dello Statuto di Roma consente il perseguimento penale dei seguenti atti come crimini di guerra non solo nei conflitti armati internazionali, come avvenuto finora, bensì anche in quelli non internazionali:

- utilizzare veleno o armi velenose (cifra xiii);
- utilizzare gas asfissianti, gas tossici o gas simili nonché tutti i liquidi, le materie o i procedimenti analoghi (cifra xiv);
- utilizzare proiettili che si espandono o si appiattiscono facilmente all'interno del corpo umano, quali i proiettili con l'involucro duro che non ricopre interamente la parte centrale o quelli perforati ad intaglio (cifra xv).

La formulazione coincide alla lettera con il testo dell'articolo 8 paragrafo 2 lettera b) cifre xvii), xviii) e xix), che penalizza la medesima fattispecie nell'ambito di un conflitto armato internazionale.⁵⁴

⁵³ Paragrafo operativo 3 e allegato III della Risoluzione ICC-ASP/8/Res.6 del 26 novembre 2009 (disegno degli emendamenti dell'art. 8 dello Statuto di Roma); paragrafo operativo 9 e allegato VIII della Risoluzione ICC-ASP/8/Res.9 del 25 marzo 2010 (disegno dei rispettivi «elementi dei crimini»).

⁵⁴ Cfr. i commenti pertinenti del messaggio del 15 novembre 2000 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 (FF 2001 311, in particolare 446-447).

Ai sensi dell'articolo 121 paragrafo 5 dello Statuto di Roma, gli emendamenti entrano in vigore solo per gli Stati Parte che li ratificano. La Corte penale non può invece esercitare il proprio potere giurisdizionale nei confronti degli Stati Parte che si oppongono alla ratifica o all'accettazione degli emendamenti, qualora il crimine in questione sia stato commesso da un loro cittadino o sul loro territorio nazionale.

Contestualmente all'integrazione all'articolo 8 dello Statuto di Roma concernente i crimini di guerra, la Conferenza di revisione approvò anche i relativi «elementi dei crimini», il cui scopo, ai sensi dell'articolo 9 dello Statuto di Roma, è di fungere da ausilio alla Corte penale in sede di interpretazione e applicazione delle fattispecie.

Per quanto attiene ai testi e alle traduzioni vincolanti si rimanda alla sezione corrispondente relativa al crimine di aggressione.⁵⁵

1.3.4 Valutazione

La Svizzera è favorevole all'approvazione degli emendamenti all'articolo 8 in quanto consentono di eliminare le disparità di trattamento delle fattispecie in oggetto nei conflitti armati internazionali e in quelli non internazionali. La Svizzera è stata pertanto anche co-promotrice della risoluzione. Questa parificazione è oggettivamente giustificata se si tiene conto che si tratta della stessa forma di illiceità e dell'identico livello di sofferenza delle vittime. A ciò si aggiunga che il diritto internazionale consuetudinario vieta già tuttora gli atti di cui sopra sia nell'ambito dei conflitti armati internazionali che di quelli interni.⁵⁶ Grazie all'equiparazione sancita dallo Statuto di Roma, questo divieto potrà essere applicato in futuro anche a livello penale, garantendo così una maggiore tutela della popolazione civile e delle persone coinvolte negli scontri. Va tuttavia precisato che la competenza giurisdizionale della Corte penale sugli emendamenti è subordinata alle ratifiche degli Stati e che, per lo meno al momento, il campo di applicazione ne risulta ancora fortemente limitato.

Nonostante gli emendamenti all'articolo 8 dello Statuto di Roma permangono, a seconda della tipologia del conflitto, un'accentuata disparità tra i reati perseguibili. Ad oggi le fattispecie penalmente perseguibili nei conflitti armati internazionali sono 34,⁵⁷ mentre nei conflitti non internazionali sono solo 19, considerati anche i presenti emendamenti.⁵⁸ L'estensione a tre crimini di guerra rappresenta un primo passo.

⁵⁵ Cfr. n. 1.2.4.

⁵⁶ Regole 72, 74 e 77 della banca dati del diritto consuetudinario CICR, www.icrc.org/customary-ihl > War & Law > Treaties and customary law > The customary IHL database (ultimo accesso il 28 gennaio 2014).

⁵⁷ Art. 8 par. 2 lett. a) cifre i)–viii) e lett. b) cifre i)–xxvi) dello Statuto di Roma.

⁵⁸ Art. 8 par. 2 lett. c) cifre i)–iv) e lett. e) cifre i)–xv) dello Statuto di Roma.

1.3.5 Attuazione nazionale

Per quanto concerne l'uso di armi vietate, già oggi il diritto penale svizzero, in linea di principio, non opera più alcuna distinzione sostanziale tra conflitti armati internazionali e non internazionali.⁵⁹ Ai sensi dell'articolo 264*h* capoverso 1 lettere a–c del Codice penale, gli atti contemplati dall'emendamento all'articolo 8 dello Statuto di Roma sono perseguibili penalmente in entrambe le tipologie di conflitti armati.⁶⁰ Lo stesso vale anche per il campo di applicazione del Codice penale militare, come sancito dal pertinente articolo 112*d* capoverso 1 lettere a–c materialmente identico.⁶¹ Poiché gli emendamenti all'articolo 8 dello Statuto di Roma sono già interamente contemplati nel diritto penale svizzero, non è necessario alcun ulteriore adeguamento.

La cooperazione della Svizzera con la Corte penale nell'ambito degli emendamenti all'articolo 8 dello Statuto di Roma è possibile senza ulteriori modifiche di legge. In conformità all'articolo 86 dello Statuto di Roma vige un obbligo generale e illimitato di cooperazione in caso di crimini soggetti alla competenza giurisdizionale della Corte penale, tra i quali figurano ora anche i crimini di guerra riportati negli emendamenti all'articolo 8 dello Statuto.⁶² La LCPI garantisce la capacità della Svizzera di ottemperare a tale obbligo.⁶³

1.4 Procedura di consultazione

Il 26 giugno 2013 è stata avviata la procedura di consultazione sugli emendamenti allo Statuto di Roma della Corte penale internazionale del 10 e dell'11 giugno 2010 relativi al crimine di aggressione e ai crimini di guerra. La consultazione si è protratta sino al 20 ottobre 2013.

In questo arco di tempo il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) ha ricevuto nel complesso 38 pareri, nei quali è stato trattato il contenuto dell'oggetto posto in consultazione. Si sono espressi 22 Cantoni, la Conferenza delle autorità inquirenti svizzere, il Ministero pubblico della Confederazione, cinque partiti politici (PPD, PEV, PLR, PSS, UDC), l'Unione svizzera delle arti e mestieri e otto organizzazioni (Amnesty International, Centre Patronal, Giuristi e giuriste democratici svizzeri, Esercito della Salvezza, Coalition suisse pour la cour pénale internationale, Asso-

⁵⁹ Ai sensi dell'art. 264*b* CP e dell'art. 110 CPM le disposizioni pertinenti si applicano «nel contesto di conflitti armati internazionali, inclusi i casi di occupazione, come pure nel contesto di conflitti armati non internazionali, sempreché non risulti diversamente dalla natura dei reati».

⁶⁰ Cfr. messaggio del 23 aprile 2008 concernente la modifica di leggi federali per l'attuazione dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale (FF **2008** 3293, in particolare 3369–3370).

⁶¹ Cfr. messaggio del 23 aprile 2008 concernente la modifica di leggi federali per l'attuazione dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale (FF **2008** 3293, in particolare 3384).

⁶² Per informazioni di carattere generale sull'obbligo di cooperazione cfr. il messaggio del 15 novembre 2000 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 (FF **2001** 311, in particolare 347–351).

⁶³ Per maggiori dettagli sulla cooperazione ai sensi della LCPI cfr. il messaggio del 15 novembre 2000 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 (FF **2001** 311, in particolare 371–396).

La fattispecie del crimine di aggressione viene definita nel nuovo *articolo 8^{bis}* dello Statuto di Roma. La disposizione sarà pertanto inserita dopo gli articoli ad oggi esistenti su genocidio (art. 6), crimini contro l'umanità (art. 7) e crimini di guerra (art. 8), riproducendo così la struttura dell'articolo 5 paragrafo 1, che elenca i crimini sui quali la Corte penale può esercitare la sua giurisdizione.

Il *paragrafo 1* costituisce il fulcro della fattispecie. Commette un crimine di aggressione chiunque pianifichi, prepari, inizi o esegua un atto di aggressione. La pianificazione e la preparazione di un atto di aggressione vengono penalizzate ma, affinché possano costituire la base del crimine, è necessario che si concretizzi l'atto di aggressione da parte dello Stato (cosiddetto reato di evento). Va altresì precisato che, per essere considerato elemento costitutivo della fattispecie, un atto di aggressione deve inoltre costituire «per carattere, gravità e portata [...] una manifesta violazione della Carta delle Nazioni Unite». Questo passaggio ha lo scopo di escludere gli atti di aggressione che sul piano del diritto internazionale si collocano nella zona grigia tra l'uso legale e illegale della forza tra gli Stati.

Il *paragrafo 1* sottolinea inoltre che, diversamente dagli altri reati contemplati dallo Statuto di Roma, il crimine di aggressione costituisce un reato speciale nella forma di un *leadership crime*, ossia può essere commesso solo da una persona «in grado di esercitare effettivamente il controllo o di dirigere l'azione politica o militare di uno Stato». Per il crimine possono essere perseguiti in primo luogo i vertici politici e militari di uno Stato e, in secondo luogo, persone senza responsabilità governativa o che non rivestono ruoli militari di rilievo purché esercitino «effettivamente» le funzioni di cui sopra. Viceversa, una persona che ricopre solo formalmente una posizione di potere non è punibile.

Il *primo periodo del paragrafo 2* definisce il concetto di «atto di aggressione», introdotto nel paragrafo 1, come «l'uso della forza armata da parte di uno Stato contro la sovranità, l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di un altro Stato, o in qualunque altro modo contrario alla Carta delle Nazioni Unite». Tale formulazione ricalca la definizione di atto di aggressione da parte dello Stato adottata dall'Assemblea generale dell'ONU nel 1974,⁶⁵ che a sua volta si rifà espressamente alla Carta delle Nazioni Unite del 1945.⁶⁶ Secondo questa definizione, solo il ricorso effettivo alla forza armata tra gli Stati è da considerarsi un atto di aggressione. La semplice minaccia di ricorso alla forza, le procedure non violente (ad es. embargo economico) o l'uso della forza all'interno di uno Stato non costituiscono un atto di aggressione ai sensi della definizione. L'impiego di forze armate deve altresì violare le disposizioni della Carta delle Nazioni Unite. Costituiscono pertanto un'eccezione le azioni autorizzate dal Consiglio di Sicurezza⁶⁷ e gli interventi di autotutela.⁶⁸

Il *secondo periodo del paragrafo 2* contiene un elenco non esaustivo degli atti di aggressione illustrando nel dettaglio quanto definito nella frase precedente. La formulazione riprende praticamente alla lettera la summenzionata definizione di atto di aggressione da parte di uno Stato adottata dall'Assemblea generale.

⁶⁵ Cfr. art. 1 Definition of Aggression, allegato della risoluzione 3314 (XXIX) dell'Assemblea generale dell'ONU, 14 dicembre 1974, documento A/RES/29/3314.

⁶⁶ Cfr. art. 2 par. 4 della Carta dell'ONU.

⁶⁷ Cfr. art. 42 della Carta dell'ONU.

⁶⁸ Cfr. art. 51 della Carta dell'ONU.

- Le *lettere a–d* dell’elenco descrivono taluni atti delle forze armate di uno Stato come invasione, occupazione militare, annessione, bombardamento e blocco dei porti e delle coste.
- Le *lettere e ed f* precisano che anche la violazione dell’accordo sulla permanenza di truppe straniere sul territorio di uno Stato costituisce un atto di aggressione, come pure la messa a disposizione del territorio di uno Stato per l’esecuzione di atti di aggressione da parte di uno Stato terzo.
- La *lettera g* stabilisce che l’invio di bande, gruppi, forze irregolari o mercenari armati è da considerarsi un atto di aggressione, qualora gli interventi di tali truppe siano equiparabili, in termini di gravità, agli atti descritti alle lettere a–f.

Art. 15^{bis} Esercizio del potere giurisdizionale in relazione al crimine di aggressione (Segnalazione da parte di uno Stato o di propria iniziativa)

L’articolo 15^{bis} definisce le condizioni per l’esercizio del potere giurisdizionale in relazione al crimine di aggressione a seguito della segnalazione di una situazione alla Corte penale internazionale da parte di uno Stato⁶⁹ o nel caso in cui il Procuratore avvii le indagini di propria iniziativa⁷⁰.

Ai sensi del *paragrafo 1*, analogamente agli altri crimini previsti dallo Statuto, si applica l’articolo 13 lettere a) e c) vigente, se non diversamente disposto dai paragrafi 2–10 del nuovo articolo 15^{bis}.

I *paragrafi 2 e 3* rinviano l’esercizio del potere giurisdizionale in relazione al crimine di aggressione allorquando saranno soddisfatte determinate condizioni. Da un lato, la Corte può esercitare il proprio potere giurisdizionale esclusivamente su crimini commessi almeno un anno dopo la ratifica o l’accettazione degli emendamenti relativi al crimine di aggressione da parte di 30 Stati Parte. Dall’altro, gli Stati Parte devono procedere all’attivazione della giurisdizione dopo il 1° gennaio 2017 mediante l’adozione di una decisione con maggioranza qualificata. La Corte penale non potrà pertanto esercitare la propria giurisdizione sul crimine di aggressione prima del 2017.

Il *paragrafo 4* stabilisce che, in linea generale, la Corte penale può esercitare il proprio potere giurisdizionale sul crimine d’aggressione in conformità con l’attuale articolo 12. In sostanza, l’articolo stabilisce che la competenza giurisdizionale sussiste se l’atto è stato perpetrato all’interno di uno Stato Parte o il presunto autore del crimine è cittadino di uno Stato Parte.⁷¹ Tuttavia, per il crimine di aggressione si applica la clausola speciale secondo la quale uno Stato Parte ha la facoltà di depositare una dichiarazione che esclude il potere giurisdizionale nel caso in cui lo stesso Stato commetta un atto di aggressione. Per poter essere valida, questa cosiddetta dichiarazione *opt-out* deve essere depositata prima che venga perpetrato l’atto di aggressione e può essere revocata in qualsiasi momento. Presupponendo che sia lo

⁶⁹ Art. 14 dello Statuto di Roma.

⁷⁰ Art. 15 dello Statuto di Roma.

⁷¹ Per maggiori dettagli sull’articolo 12 dello Statuto di Roma cfr. il messaggio del 15 novembre 2000 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 (FF 2001 311, in particolare 333–334).

Stato dell'autore del reato sia lo Stato leso abbiano aderito allo Statuto di Roma (in caso contrario cfr. la sezione dedicata al paragrafo 5, la regolamentazione della giurisdizione può essere schematizzata come segue:

	Lo Stato leso ha ratificato l'emendamento	Lo Stato leso non ha ratificato l'emendamento
Lo Stato dell'autore dell'aggressione ha ratificato l'emendamento e non deposita alcuna dichiarazione <i>opt-out</i>	SÌ	SÌ
Lo Stato dell'autore dell'aggressione non ha ratificato l'emendamento e non deposita alcuna dichiarazione <i>opt-out</i>	SÌ	NO
Lo Stato dell'autore dell'aggressione ha o non ha ratificato l'emendamento e deposita una dichiarazione <i>opt-out</i>	NO	NO

Il *paragrafo 5* contiene un'ulteriore restrizione dei normali requisiti relativi al potere giurisdizionale di cui all'articolo 12. La giurisdizione della Corte è infatti esclusa nel caso in cui il crimine di aggressione venga commesso da un cittadino o sul territorio di uno Stato non Parte. Gli Stati non Parte non sono pertanto soggetti alla giurisdizione della CPI in relazione al crimine di aggressione né in qualità di Stato autore dell'aggressione né di Stato leso.

I *paragrafi 6–8* vertono sulla relazione tra la Corte penale internazionale e il Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Qualora intenda avviare un'indagine su un crimine di aggressione, il Procuratore è tenuto a inviare un'apposita notifica all'ONU e a verificare se il Consiglio di Sicurezza abbia constatato l'esistenza di un atto di aggressione (par. 6). A questo punto si aprono due possibili scenari:

- nel caso in cui il Consiglio di Sicurezza abbia constatato l'esistenza di un atto di aggressione, il Procuratore può avviare un'indagine (par. 7);
- nel caso in cui la constatazione non venga effettuata entro sei mesi dalla notifica, il Procuratore deve richiedere l'autorizzazione alla Sezione preliminare per poter avviare l'indagine (par. 8).

Il *paragrafo 9* evidenzia l'indipendenza della Corte penale nella constatazione di un atto di aggressione. In particolare, in capo alla Corte penale non vige l'obbligo di ottemperare a una decisione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU in relazione alla perpetrazione o alla non perpetrazione di un atto di aggressione.

Il *paragrafo 10* chiarisce che l'articolo 15^{bis} non pregiudica l'esercizio del potere giurisdizionale in relazione agli altri crimini previsti dallo Statuto di Roma.

Art. 9 «Elementi dei crimini»

A seguito dell'introduzione del crimine di aggressione nell'articolo 8^{bis}, l'elenco degli «Elementi dei crimini», che fungono da ausilio per la Corte penale in sede di interpretazione, deve essere integrato con un rimando all'articolo 8^{bis}.

Art. 15^{ter} Esercizio del potere giurisdizionale in relazione al crimine di aggressione (Segnalazione da parte del Consiglio di Sicurezza)

Ogni qualvolta il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite segnala alla Corte penale internazionale una situazione presumibilmente caratterizzata dalla perpetrazione di un crimine di aggressione si applica l'articolo 15^{ter}.

In forza del *paragrafo 1* vige in sostanza quanto disposto dal già esistente articolo 13 lettera b), a norma del quale il Consiglio di Sicurezza ha la facoltà di segnalare una situazione al Procuratore della Corte penale mediante una risoluzione ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. In tal caso non ha alcuna rilevanza se lo Stato interessato sia parte o meno allo Statuto di Roma.

Riprendendo alla lettera la formulazione di cui all'articolo 15^{bis} paragrafi 2 e 3, i *paragrafi 2 e 3* stabiliscono uno slittamento temporale del potere giurisdizionale fino ad almeno il 2017.

I *paragrafi 4 e 5* sottolineano l'indipendenza della Corte penale e la circoscrizione del potere giurisdizionale esclusivamente al crimine di aggressione, ricalcando i paragrafi 9 e 10 dell'articolo 15^{bis} qui sopra illustrati.

Art. 20 *Ne bis in idem*

A seguito dell'introduzione del crimine di aggressione nell'articolo 8^{bis}, l'elenco dei crimini per i quali vige il divieto di avviare un procedimento penale qualora siano già stati giudicati (*ne bis in idem*) deve essere integrato con un rimando all'articolo 8^{bis}.

Art. 25 Responsabilità penale individuale

Stante la volontà degli Stati Parte di considerare il crimine di aggressione un atto che può essere commesso solo da persone che occupano i vertici della gerarchia, emerge la necessità di completare l'articolo 25 concernente la giurisdizione penale individuale. L'introduzione del nuovo *paragrafo 3^{bis}* impedisce che soggetti non «in grado di esercitare effettivamente il controllo o di dirigere l'azione politica o militare di uno Stato» siano chiamati a rispondere di istigazione, complicità o qualsiasi altra forma di partecipazione ai sensi dell'articolo 25. In linea con i processi di Norimberga e Tokyo dopo la Seconda guerra mondiale, la partecipazione di queste persone a un crimine di aggressione (per esempio soldati che eseguono materialmente l'atto di aggressione) non ha rappresentato per gli Stati Parte allo Statuto di Roma un comportamento perseguibile.

2.2 Complemento dell'articolo 8 dello Statuto di Roma concernente i crimini di guerra

Art. 8 par. 8 n. 2 lett. e) cifra xiii) Utilizzo di veleno o armi velenose

Con l'inserimento di questa disposizione nell'articolo 8 dello Statuto di Roma l'utilizzo di veleno o armi velenose diventa perseguibile penalmente come crimine di guerra anche nei conflitti armati non internazionali. La disposizione non trova applicazione in situazioni estranee a conflitti armati (non internazionali). Il testo della prescrizione ricalca alla lettera l'articolo 8 paragrafo 2 lettera b) cifra xvii)

dello Statuto di Roma già oggi applicabile ai conflitti armati internazionali; si rinvia pertanto ai commenti nel messaggio pertinente.⁷²

Art. 8 par. 8 n. 2 lett. e) cifra xiv) Utilizzo di gas asfissianti, tossici o simili nonché di tutti i liquidi, le materie o i procedimenti analoghi

Con l'inserimento di questa disposizione nell'articolo 8 dello Statuto di Roma l'utilizzo di gas asfissianti, tossici o simili nonché di tutti i liquidi, le materie o i procedimenti analoghi diventa perseguibile penalmente come crimine di guerra anche nei conflitti armati non internazionali. La disposizione non trova applicazione in situazioni estranee a conflitti armati (non internazionali). Il testo della prescrizione ricalca alla lettera l'articolo 8 paragrafo 2 lettera b) cifra xviii) dello Statuto di Roma già oggi applicabile ai conflitti armati internazionali; si rinvia pertanto ai commenti del messaggio pertinente.⁷³

Art. 8 par. 8 n. 2 lett. e) cifra xv) Utilizzo di proiettili che si espandono o si appiattiscono facilmente all'interno del corpo umano, quali i proiettili con l'involucro duro che non ricopre interamente la parte centrale o quelli perforati ad intaglio

Con l'inserimento di questa disposizione nell'articolo 8 dello Statuto di Roma l'utilizzo di proiettili che si espandono o si appiattiscono facilmente all'interno del corpo umano, quali i proiettili con l'involucro duro che non ricopre interamente la parte centrale o quelli perforati ad intaglio diventa perseguibile penalmente come crimine di guerra anche nei conflitti armati non internazionali. La disposizione non trova applicazione in situazioni estranee a conflitti armati (non internazionali). Il testo della prescrizione ricalca alla lettera l'articolo 8 paragrafo 2 lettera b) cifra xix) dello Statuto di Roma già oggi applicabile ai conflitti armati internazionali; si rinvia pertanto ai commenti del messaggio pertinente.⁷⁴

⁷² Messaggio del 15 novembre 2000 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 (FF 2001 311, in particolare 436–437 e 446–447).

⁷³ Messaggio del 15 novembre 2000 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 (FF 2001 311, in particolare 436–437 e 446–447).

⁷⁴ Messaggio del 15 novembre 2000 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 (FF 2001 311, in particolare 436–437 e 447).

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Le ripercussioni sostanziali in termini finanziari e di risorse umane si sono avute nel 2001 con l'adesione della Svizzera allo Statuto di Roma; si rinvia pertanto ai relativi commenti nel messaggio pertinente.⁷⁵ Per questo, la ratifica degli emendamenti contenuti nel presente documento in relazione al crimine di aggressione e ai crimini di guerra dovrebbe avere conseguenze trascurabili.

In seguito all'adozione degli emendamenti allo Statuto, è possibile che in futuro la Corte penale si occupi di nuovi casi, generando pertanto costi di cui la Svizzera dovrebbe farsi proporzionalmente carico in virtù del suo obbligo contributivo.⁷⁶ Va tuttavia precisato che tali costi possono emergere anche a prescindere dalla ratifica degli emendamenti da parte della Svizzera, qualora la Corte penale si occupi di un caso riguardante un altro Stato.

Per quanto concerne l'Ufficio centrale per la cooperazione con la Corte penale internazionale in seno all'Ufficio federale di giustizia,⁷⁷ eventuali richieste supplementari della Corte penale potrebbero essere evase dal personale già disponibile, evitando così di incorrere in costi aggiuntivi nell'ambito della cooperazione della Svizzera con la Corte penale. Anche in questo contesto, indipendentemente dalla ratifica da parte della Svizzera degli emendamenti allo Statuto di Roma, è comunque possibile che vengano avanzate richieste supplementari.

Poiché la ratifica degli emendamenti non comporta alcuna modifica al diritto penale svizzero, non sono previsti oneri supplementari per le autorità di perseguimento penale (segnatamente Ministero pubblico della Confederazione e organi militari inquirenti).

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni nonché per i centri urbani, gli agglomerati e le regioni di montagna

La ratifica da parte della Svizzera degli emendamenti allo Statuto di Roma della Corte penale internazionale non ha alcuna ripercussione per i Cantoni e i Comuni né per i centri urbani, gli agglomerati e le regioni di montagna.

⁷⁵ Messaggio del 15 novembre 2000 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 (FF 2001 311, in particolare 397–398).

⁷⁶ Art. 115 lett. a in combinato disposto con l'art. 117 dello Statuto di Roma.

⁷⁷ Art. 3 cpv. 1 LCPI.

3.3 Ripercussioni economiche, sociali e ambientali e altre conseguenze

La ratifica da parte della Svizzera degli emendamenti allo Statuto di Roma della Corte penale internazionale non ha alcuna ripercussione economica, sociale, ambientale o di altro genere.

4 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie nazionali del Consiglio federale

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il disegno non è annunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012⁷⁸ sul programma di legislatura 2011–2015 né nel decreto federale del 15 giugno 2012⁷⁹ sul programma di legislatura 2011–2015.

Sono tuttavia rese note l'approvazione e la ratifica degli emendamenti allo Statuto di Roma della Corte penale internazionale. Il potere giurisdizionale della Corte penale in relazione al crimine di aggressione può essere attivato solo previa ratifica da parte di almeno 30 Stati. Al fine di limitare gli atti di aggressione contrari al diritto internazionale, sarebbe opportuno procedere all'attivazione alla prima occasione utile, ovvero nel 2017. Considerando che il lasso di tempo intercorrente tra la ratifica e l'entrata in vigore è di un anno, sarebbero necessarie in totale 30 ratifiche già a fine 2015. In qualità di sostenitrice attiva e di lunga data della Corte penale internazionale, con la sua ratifica la Svizzera dovrebbe contribuire ad accelerare i tempi di attivazione. Per quanto attiene agli emendamenti all'articolo 8 dello Statuto di Roma concernente i crimini di guerra, è altresì importante lanciare un rapido segnale ai fini della parificazione dei conflitti armati internazionali e non internazionali.

4.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale

In conformità alla strategia di politica estera 2012–2015 («Rapporto del Consiglio federale sugli indirizzi strategici della politica estera per la legislatura»⁸⁰), la giurisdizione penale internazionale è una questione prioritaria per la Svizzera. Nella strategia si legge che «la Svizzera s'impegna a favore della lotta contro l'impunità e di una Corte penale internazionale (CPI) in grado di adempiere l'importante mandato affidatole dagli Stati» (pag. 14). Ai fini della credibilità e della rilevanza della Corte penale internazionale, è essenziale che gli emendamenti allo Statuto di Roma vengano ratificati dal maggior numero possibile di Stati. La ratifica è pertanto nell'interesse della Svizzera e contribuisce al raggiungimento dei suoi obiettivi di politica estera.

⁷⁸ FF 2012 305

⁷⁹ FF 2012 6413

⁸⁰ Strategia di politica estera 2012–2015, rapporto del Consiglio federale sugli indirizzi strategici della politica estera per la legislatura, marzo 2012, www.eda.admin.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Pubblicazioni sulla politica estera svizzera (ultimo accesso il 28 gennaio 2014).

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Il disegno di decreto federale si basa sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.), secondo cui la Confederazione è competente per gli affari esteri. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. conferisce al Consiglio federale la facoltà di firmare e ratificare trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, fatti salvi i casi nei quali, ai sensi della legge o di un trattato internazionale, è competente il Consiglio federale (art. 7a cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997⁸¹ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, LOGA) o si tratta di un trattato internazionale con portata limitata (art. 7a cpv. 2 LOGA).

Nel presente caso non sussiste alcun fondamento legale o di diritto internazionale per la competenza del Consiglio federale ai sensi dell'articolo 7a capoverso 1 LOGA. Parimenti non si tratta di disposizioni di diritto internazionale di portata limitata di cui all'articolo 7a capoverso 2 LOGA. In particolare non sussistono mere disposizioni d'esecuzione come previsto all'articolo 7a capoverso 2 lettera b LOGA. Gli emendamenti hanno piuttosto carattere materiale, in quanto ampliano il potere giurisdizionale della Corte penale internazionale e definiscono le rispettive fattispecie.

Per tali ragioni, ai sensi dell'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'approvazione degli emendamenti allo Statuto di Roma della Corte penale internazionale del 10 e dell'11 giugno 2010 spetta all'Assemblea federale.

5.2 Forma dell'atto

Per l'approvazione, il 22 giugno 2001, dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale da parte dell'Assemblea federale, il decreto federale è stato sottoposto al referendum facoltativo in materia di trattati internazionali per l'adesione a un'organizzazione internazionale ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 2 Cost. Nel presente caso si tratta unicamente di una modifica allo statuto e pertanto non si può parlare di un'adesione a un'organizzazione internazionale. Considerando la possibilità di recedere dallo Statuto di Roma nella sua interezza in conformità con l'articolo 127, non risulta applicabile neppure l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 1 Cost.

Resta da verificare se gli emendamenti allo Statuto di Roma siano subordinati al referendum facoltativo poiché comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o in virtù del fatto che la loro attuazione comporta l'emanazione di leggi federali. Ai sensi dell'articolo 22 capoverso 4 della legge 13 dicembre 2002⁸² sul Parlamento contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali e astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono considerate importanti le disposizioni che dovrebbero essere emanate sotto forma di legge federale conformemente all'articolo 164 capoverso 1 Cost.

⁸¹ RS 172.010

⁸² RS 171.10

Gli emendamenti allo Statuto di Roma della Corte penale internazionale estendono la giurisdizione della Corte stessa a forme aggiuntive di crimini di guerra nell'ambito dei conflitti armati non internazionali e al crimine di aggressione e descrivono tali fattispecie. In caso di ratifica degli emendamenti da parte della Svizzera, in futuro la Corte penale potrà teoricamente esercitare il proprio potere giurisdizionale sui suddetti crimini, qualora vengano commessi in Svizzera o da cittadini svizzeri (art. 12 cpv. 2 dello Statuto di Roma) e la Svizzera non intenda iniziare le indagini ovvero non abbia la capacità di svolgerle correttamente o di intentare un procedimento (art. 17 cpv. 1 lett. a dello Statuto di Roma). Trattandosi di disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali e astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze, gli emendamenti descritti costituiscono a tutti gli effetti atti normativi. Vanno altresì classificati come importanti, in quanto costituiscono disposizioni penali che dovrebbero essere emanate sotto forma di legge federale ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 Cost.

Il decreto federale sull'approvazione degli emendamenti allo Statuto di Roma della Corte penale internazionale relativi al crimine di aggressione e ai crimini di guerra deve essere pertanto sottoposto al referendum facoltativo conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. Gli emendamenti concernenti il crimine di aggressione e i crimini di guerra potrebbero di principio essere approvati uno indipendentemente dall'altro. Dato però che in entrambi i casi si tratta, dal punto di vista materiale, di un adattamento delle fattispecie penali dello Statuto di Roma, il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale un solo disegno di decreto federale sottoposto a referendum.

