



21.037

**Messaggio
concernente l'approvazione dell'emendamento
del 6 dicembre 2019 allo Statuto di Roma
della Corte penale internazionale (affamare i civili)**

del 19 maggio 2021

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva l'emendamento del 6 dicembre 2019 allo Statuto di Roma della Corte penale internazionale (affamare i civili).

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

19 maggio 2021

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Guy Parmelin
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Scopo del presente disegno è la ratifica di un emendamento allo Statuto di Roma della Corte penale internazionale. Quest'ultima deve poter perseguire come crimine di guerra l'atto di affamare i civili non soltanto durante conflitti armati internazionali, come finora, ma anche durante conflitti armati non internazionali. Concretamente, sarà punibile il fatto di privare i civili dei beni indispensabili alla loro sopravvivenza, compreso il fatto di impedire volontariamente l'invio dei soccorsi.

In Svizzera l'atto di affamare i civili è perseguito come crimine di guerra indipendentemente dal tipo di conflitto in cui ciò avviene. Nel diritto internazionale umanitario questo metodo di guerra è generalmente vietato ed è considerato un crimine di guerra. In realtà, tuttavia, è utilizzato spesso, in particolare proprio in conflitti armati non internazionali. Finora lo Statuto di Roma ha limitato la competenza della Corte penale internazionale, per quanto riguarda questo crimine, ai conflitti armati internazionali.

La decisione di colmare questa lacuna nello Statuto di Roma è il frutto di una proposta che la Svizzera ha presentato basandosi sulla propria legislazione, che rispecchia il diritto internazionale, nonché sulla propria tradizione umanitaria. La Svizzera ha condotto i negoziati necessari all'accettazione della sua proposta e il 6 dicembre 2019 l'Assemblea degli Stati Parte allo Statuto di Roma ha adottato consensualmente l'emendamento.

Il Consiglio federale accoglie favorevolmente questo complemento allo Statuto di Roma, che contribuisce a ridurre l'impunità degli autori di crimini di guerra, ad aumentare l'efficacia della Corte penale internazionale, a promuovere il diritto internazionale umanitario e a rafforzare l'aiuto umanitario. Ratificando l'emendamento la Svizzera accrescerà la credibilità della sua politica estera e contribuirà al raggiungimento degli obiettivi della sua Strategia di politica estera 2020–2023.

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Emendamenti allo Statuto di Roma

La Corte penale internazionale (di seguito «Corte») è una componente essenziale dell'ordine internazionale fondato su regole. È il risultato di decenni di sforzi volti a perseguire i crimini più gravi, come quelli perpetrati durante la seconda Guerra mondiale, e prevenirne il ripetersi. La sua competenza è limitata a crimini che minacciano la pace, la sicurezza e il benessere del mondo: crimini di guerra, crimini contro l'umanità, crimine di genocidio e crimine di aggressione. La Corte persegue unicamente le persone fisiche. Un caso è ammissibile dinanzi alla Corte soltanto se gli Stati coinvolti non intendono iniziare le indagini oppure non hanno la capacità di svolgerle correttamente o di intentare un procedimento.

L'atto giuridico internazionale con cui è stata fondata quest'istituzione è lo Statuto di Roma della Corte penale internazionale del 17 luglio 1998¹. Lo Statuto di Roma, ratificato dalla Svizzera il 12 ottobre 2001, è entrato in vigore il 1° luglio 2002² e ad oggi conta 123 Stati Parte³. L'Assemblea degli Stati Parte può decidere emendamenti allo Statuto di Roma che, per entrare in vigore, devono essere ratificati dagli Stati Parte.

1.2 Necessità di agire e proposta di emendamento

Nel mondo centinaia di milioni di persone patiscono la fame. Nel 2019 erano più di 687 milioni⁴. La maggior parte di queste persone vive in zone in cui sono in corso conflitti armati, che attualmente, nella maggior parte dei casi, non sono conflitti armati internazionali⁵. L'atto di affamare i civili è usato spesso dalle parti in conflitto come

¹ RS **0.312.1**

² Sullo Statuto di Roma in generale, 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).

³ Il Segretario generale dell'ONU, depositario dello Statuto di Roma, tiene un elenco aggiornato degli Stati Parte che può essere consultato all'indirizzo <https://treaties.un.org/>Dépositaire>Etats des traités>Chapitre XVIII>10. Statut de Rome> (ultimo accesso: 5 marzo 2021).

⁴ FAO / FISA / UNICEF / PAM / OMS, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2020 (2020)*, pag. 11.

⁵ Si è in presenza di un conflitto armato non internazionale quando si verificano scontri armati di una certa intensità tra autorità governative e gruppi armati organizzati non governativi, oppure soltanto tra questi gruppi. Si è in presenza di un conflitto armato internazionale quando si verificano scontri armati tra due o più Stati, tra uno Stato e un gruppo armato non governativo sotto il controllo di uno Stato, oppure, ma raramente, tra uno Stato e un movimento di liberazione nazionale. Cfr. anche le definizioni dei conflitti (in inglese) del progetto «Rule of Law in Armed Conflicts» della Geneva Academy of international humanitarian law and human rights all'indirizzo www.rulac.org (ultimo accesso: 5 marzo 2021).

metodo di guerra. Questa pratica è vietata dal diritto internazionale umanitario ed è considerata un crimine di guerra, indipendentemente dal carattere internazionale o meno del conflitto armato. Nella legislazione svizzera, l'atto di affamare i civili è punibile in entrambi i tipi di conflitto come crimine di guerra (cfr. n. 4).

Nonostante questo dato di fatto e il diritto vigente, lo Statuto di Roma ha limitato la competenza della Corte per quanto riguarda questo crimine di guerra ai conflitti armati internazionali. Non è chiaro come si sia giunti a questa limitazione durante i negoziati sullo Statuto di Roma. Il resoconto ufficiale dei negoziati⁶ e le dichiarazioni dei testimoni dell'epoca⁷ indicano che l'atto di affamare intenzionalmente i civili riguarda in modo incontestato tutti i conflitti armati.

Basandosi sulla propria legislazione, che rispecchia il diritto internazionale, nonché sulla propria tradizione umanitaria, la Svizzera ha proposto di colmare questa lacuna nello Statuto di Roma. Nell'aprile 2018 ha presentato per la prima volta la sua proposta in modo informale al Gruppo di lavoro sugli emendamenti dell'Assemblea degli Stati Parte a New York, esprimendo la necessità di estendere ai conflitti armati non di carattere internazionale la competenza della Corte per quanto riguarda l'atto di affamare i civili. Il Gruppo di lavoro è incaricato di valutare gli emendamenti e indicare quali dovrebbero essere adottati dall'Assemblea. La partecipazione al Gruppo è aperta a tutti gli Stati Parte allo Statuto di Roma.

1.3 Svolgimento e risultato dei negoziati

Durante le prime discussioni del Gruppo di lavoro la proposta della Svizzera è stata accolta in modo generalmente positivo. Nel rapporto annuale presentato all'Assemblea nel novembre 2018, il Gruppo di lavoro ha segnalato che vi era un ampio sostegno per quanto riguardava il merito della questione, ma ha menzionato anche l'esistenza di riserve di ordine procedurale sollevate da alcune delegazioni. Alcuni Stati parlavano per esempio di una «frammentazione» dello Statuto di Roma, in quanto gli emendamenti entrano in vigore per ogni Stato Parte soltanto una volta che quest'ultimo li ha ratificati. Lo Statuto di Roma prevede tuttavia esplicitamente la possibilità di proporre emendamenti (art. 121 e 122), che costituiscono uno strumento importante per reagire ai cambiamenti e rafforzare la rilevanza della Corte. Il miglior modo per garantire che tutti gli Stati siano tenuti a rispettare uniformemente gli emendamenti è quello di ratificarli rapidamente.

Nella primavera del 2019 la Svizzera ha fatto opera di persuasione durante colloqui bilaterali con i rappresentanti dei Governi di numerosi Paesi. Il Gruppo di lavoro ha ripreso i suoi lavori nel maggio 2019. Nel corso di ulteriori discussioni un numero crescente di delegazioni ha espresso il proprio sostegno alla proposta. Pochi Stati

⁶ <https://legal.un.org> > Publications > Codification Division > Official Records of Diplomatic Conferences > 1998: Establishment of an International Criminal Court (ultimo accesso: 5 marzo 2021).

⁷ Rogier Bartels, *Denying Humanitarian Access as an International Crime in Times of Non-International Armed Conflict: The Challenges to Prosecute and Some Proposals for the Future*, in: «Israel Law Review» 48(3) (2015), pag. 284.

hanno mantenuto le loro riserve procedurali. Soltanto uno Stato ha proposto una modifica contenutistica, chiedendo che nell'emendamento fosse menzionato in modo esplicito il Protocollo aggiuntivo dell'8 giugno 1977⁸ alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali (Protocollo II). Questo avrebbe tuttavia implicato la perdita del sostegno da parte degli Stati che non hanno ratificato il Protocollo II. Durante i negoziati si è quindi giunti a un compromesso: il protocollo aggiuntivo sarebbe stato menzionato nella risoluzione dell'Assemblea concernente l'adozione dell'emendamento e non nell'emendamento stesso.

A fine agosto 2019 più di 40 Stati si erano già pronunciati a favore della proposta svizzera. Affinché fosse possibile trattare l'emendamento durante la successiva seduta plenaria, la Svizzera ha trasmesso la sua proposta al Segretario generale dell'ONU. In qualità di depositario dello Statuto di Roma, il 30 agosto 2019 questi l'ha formalmente fatta circolare tra gli Stati Parte.

Nei mesi successivi la Svizzera ha continuato a lavorare per ampliare il sostegno all'emendamento. Ha condotto colloqui bilaterali con determinati Stati e ha organizzato eventi mirati, in particolare presso la sede dell'ONU a New York. Contemporaneamente la proposta svizzera ha raccolto un sostegno sempre maggiore anche in ambito pubblico, per esempio nelle pubblicazioni accademiche e da parte di organizzazioni umanitarie. All'interno del Gruppo di lavoro la Svizzera si è impegnata in modo particolare per trovare una soluzione che dissipasse le ultime preoccupazioni di alcuni Stati rispetto alla «frammentazione».

Il 25 novembre il Gruppo di lavoro ha deciso all'unanimità di raccomandare all'Assemblea di adottare l'emendamento. Ha riconosciuto l'importanza di esaminare costantemente l'incidenza degli emendamenti successivi sulla pertinenza e l'integrità dello Statuto di Roma. Ha inoltre sottolineato che l'atto di affamare i civili durante un conflitto armato non internazionale è considerato da tutti gli Stati Parte come un crimine che esige un intervento tempestivo per poterlo combattere nel contesto in cui si manifesta.

Durante la sessione plenaria dell'Assemblea tenutasi dal 2 al 7 dicembre 2019 la Svizzera e 21 altri Paesi di tutti i Continenti hanno presentato una risoluzione relativa all'adozione dell'emendamento. Il Venezuela, che fino ad allora non si era pronunciato in merito, ha improvvisamente espresso delle riserve. Il motivo erano le accuse pubbliche secondo cui il Paese avrebbe intenzionalmente impedito l'invio di soccorsi. Alla fine la delegazione venezuelana non ha però rotto il consenso e si è limitata a comunicare le sue preoccupazioni in una dichiarazione. La risoluzione⁹ è stata adottata per consenso dall'Assemblea il 6 dicembre 2019.

⁸ RS 0.518.522

⁹ Assemblea degli Stati Parte, risoluzione ASP/18/Res. 5, disponibile all'indirizzo <https://asp.icc-cpi.int> > Français > Résolutions > 18ème session > 18/Res.5 (ultimo accesso: 5 marzo 2021).

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

L'emendamento allo Statuto di Roma, di cui il disegno chiede la ratifica, consente di prevenire i crimini di guerra, quindi la violenza e la criminalità, e li combatte efficacemente. Contribuisce così a raggiungere l'obiettivo 14 del programma di legislatura 2019–2023¹⁰ e funge da indicatore per gli obiettivi corrispondenti del Consiglio federale per il 2021¹¹.

L'emendamento contribuisce a ridurre l'impunità degli autori di crimini di guerra, aumenta l'efficacia della Corte, promuove il diritto internazionale e rafforza l'aiuto umanitario. La ratifica da parte della Svizzera è in linea con la priorità tematica «Pace e sicurezza» (obiettivi 1.2 e 1.4) e il settore «Multilateralismo» (obiettivo 7.2.) della Strategia di politica estera 2020–2023 (cfr. n. 3)¹².

2 Rinuncia a una procedura di consultazione

Secondo la legge del 18 marzo 2005¹³ sulla consultazione (art. 3 cpv. 1 lett. c) una procedura di consultazione è indetta tra l'altro per la preparazione di trattati internazionali che sottostanno a referendum conformemente all'articolo 140 capoverso 1 lettera b o 141 capoverso 1 lettera d numero 3 della Costituzione federale (Cost.)¹⁴. Nel presente caso si è tuttavia rinunciato a una procedura di consultazione in applicazione della legge sopraccitata (art. 3a cpv. 1 lett. b). Le posizioni delle cerchie interessate sono ben note dato che si sono già svolte varie consultazioni sull'oggetto del presente progetto e non dovrebbero quindi emergere nuove considerazioni.

In occasione della modifica delle leggi federali per l'attuazione dello Statuto di Roma¹⁵ il legislatore ha precisato la punibilità dei crimini di guerra in vigore dal 1968. In questo contesto le cerchie interessate hanno potuto esprimersi nell'ambito di una procedura di consultazione condotta nel 2005 sul crimine di guerra che consiste nell'affamare i civili. In quella sede non è stata contestata la proposta d'inserire le fattispecie corrispondenti nel diritto penale¹⁶. Il Parlamento ha approvato le disposizioni che sono entrate in vigore il 1° gennaio 2011¹⁷. Da allora non vi è stato alcuno

¹⁰ Messaggio del 29 gennaio 2020 sul programma di legislatura 2019–2023 (FF **2020** 1565), decreto federale del 21 settembre 2020 sul programma di legislatura 2019–2023 (FF **2020** 7365).

¹¹ Obiettivi del Consiglio federale 2021, Parte I obiettivo 14, Parte II DFAE obiettivo 4.

¹² Strategia di politica estera 2020–2023, disponibile all'indirizzo www.eda.admin.ch > Politica estera > Strategie e principi fondamentali.

¹³ RS **172.061**

¹⁴ RS **101**

¹⁵ RU **2010** 4963

¹⁶ 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 3302); cfr. anche rapporto sulla procedura di consultazione disponibile all'indirizzo www.admin.ch > Diritto federale > Procedura di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2005 > DFGP.

¹⁷ Adozione all'unanimità nel Consiglio degli Stati e con 135 voti contro 54 nel Consiglio nazionale, cfr. oggetto 08.034.

sviluppo politico che giustifichi una nuova consultazione. Inoltre, le fattispecie in questione rientrano nella giurisdizione federale e i Cantoni non sono interessati. Durante la precedente consultazione i tribunali della Confederazione coinvolti non hanno messo in discussione le fattispecie materiali né la loro competenza.

I tribunali penali internazionali sono ampiamente riconosciuti negli ambienti interessati quale strumento per far valere il diritto internazionale umanitario e i diritti umani. Nel 2000, in vista della ratifica dello Statuto di Roma, è stata condotta una consultazione che ha permesso ai partecipanti di esprimersi sulla competenza della Corte per giudicare i crimini di guerra nonché l'atto di affamare i civili durante conflitti armati internazionali. Il disegno è stato accolto da tutti i Cantoni, i partiti politici e le organizzazioni partecipanti, tranne una¹⁸. Successivamente, l'Assemblea federale ha adottato lo Statuto di Roma praticamente all'unanimità¹⁹. Gli emendamenti adottati finora hanno sempre beneficiato del sostegno di tutti i partiti politici.

3 Punti essenziali del disegno

3.1 L'emendamento in sintesi

L'emendamento aggiunge la cifra xix all'articolo 8 paragrafo 2 lettera e dello Statuto di Roma. Essa attribuisce alla Corte la competenza di perseguire come crimine di guerra anche nei conflitti armati non internazionali il seguente atto: affamare intenzionalmente, come metodo di guerra, i civili privandoli dei beni indispensabili alla loro sopravvivenza, compreso il fatto di impedire volontariamente l'invio dei soccorsi.

Come per lo Statuto di Roma, i testi dell'emendamento in arabo, cinese, inglese, francese, russo e spagnolo fanno parimenti fede. Con il testo in francese è pertanto disponibile una versione originale in una lingua ufficiale della Confederazione. Secondo lo Statuto di Roma (art. 121 par. 5), l'emendamento entra in vigore nei confronti degli Stati Parte che lo hanno accettato un anno dopo la ratifica.

3.2 Valutazione

Il nostro Collegio accoglie con favore questo emendamento allo Statuto di Roma, il quale rispecchia la tradizione umanitaria svizzera. Con la ratifica dell'emendamento la Svizzera contribuirà al raggiungimento degli obiettivi della sua Strategia di politica estera 2020–2023.

¹⁸ 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 325); cfr. anche il rapporto sui risultati della procedura di consultazione disponibile in franc. e ted. all'indirizzo www.admin.ch > Diritto federale > Procedura di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2000 > DFAE.

¹⁹ Adozione all'unanimità nel Consiglio degli Stati e con 181 voti contro 8 nel Consiglio nazionale, cfr. oggetto 00.090.

La Svizzera applica i principi della libertà e dello stato di diritto che costituiscono le basi della sua Strategia di politica estera 2020–2023. Si è inoltre posta l'obiettivo di fare parte dei principali Paesi al mondo che si adoperano per promuovere la pace. A tale scopo intende anche dare un contributo attivo alla lotta contro l'impunità degli autori di crimini di guerra (obiettivo 1.2) e promuovere l'efficacia della Corte (obiettivo 7.2). Ratificando l'emendamento la Svizzera rafforzerà la rilevanza pratica della Corte negli odierni conflitti armati. L'ampliamento mirato della competenza della Corte può avere un effetto deterrente e contribuire così a proteggere meglio le persone nelle zone di guerra. Con questo passo la Svizzera incoraggerà altri Stati Parte a ratificare l'emendamento e a rendere punibile anche al loro interno l'atto di affamare i civili. Infine, gli autori non devono potere sfuggire alle sanzioni penali e le vittime devono ottenere giustizia. Questi sono i presupposti per una riconciliazione duratura nelle società coinvolte e, in definitiva, per una coesistenza pacifica.

L'impegno umanitario e il rispetto, il rafforzamento e la promozione del diritto internazionale umanitario fanno parte delle priorità di politica estera della Svizzera (obiettivo 1.4 della Strategia di politica estera 2020–2023). Ratificando l'emendamento la Svizzera consentirà alla Corte di far rispettare il divieto di affamare i civili e di far applicare il diritto internazionale umanitario. Nei conflitti armati la Svizzera fornisce anche aiuti d'emergenza. Nel farlo si concentra tra l'altro sul miglioramento della sicurezza alimentare e dei mezzi di sostentamento e si adopera attivamente per garantire l'accesso umanitario²⁰. La ratifica dell'emendamento rafforzerà questo lavoro rendendo punibile dalla Corte il fatto di privare i civili dei beni indispensabili alla loro sopravvivenza, compreso il fatto di impedire volontariamente l'invio dei soccorsi.

In Svizzera, la ratifica dell'emendamento non richiede alcuna modifica della legislazione. Il legislatore ha già reso punibile l'atto di affamare i civili sia in conflitti armati internazionali sia non internazionali. Le disposizioni del Codice penale²¹ (art. 264g cpv. 1 lett. c) e del Codice penale militare del 13 giugno 1927²² (art. 112c cpv. 1 lett. c) coprono gli atti oggetto dell'emendamento. Questi atti sono considerati indipendentemente dal fatto che affamare i civili sia lo scopo voluto o meno. Concretamente nel diritto penale svizzero sono punibili come crimini di guerra il fatto di privare i civili dei beni indispensabili alla loro sopravvivenza e di impedire l'invio dei soccorsi come metodo di guerra. Il messaggio pertinente conferma esplicitamente che queste disposizioni coprono il crimine che consiste nell'affamare i civili. Precisa inoltre che non è necessario che gli atti commessi causino la morte delle persone affinché la fattispecie sia adempiuta²³.

²⁰ Messaggio del 19 febbraio 2020 concernente la strategia di cooperazione internazionale 2021–2024 (Strategia CI 2021–2024) (FF **2020** 2313, in particolare 2346–2348).

²¹ RS **311.0**

²² RS **321.0**

²³ 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 3367–3368 e 3384–3385).

4

Commento all'emendamento

Il tenore dell'emendamento concorda con la disposizione esistente dello Statuto di Roma relativa all'atto di affamare i civili nei conflitti armati internazionali. Poggia inoltre sulle regole del diritto internazionale umanitario che vietano di affamare i civili anche nei conflitti non internazionali e considerano questo atto un crimine di guerra.

Lo Statuto di Roma definisce già come crimine di guerra l'affamare i civili in conflitti armati internazionali (art. 8 par. 2 lett. b cifra xxv). Il presente emendamento è stato elaborato sulla base di questa disposizione e si differenzia da essa soltanto perché non fa riferimento alle Convenzioni di Ginevra. Si è dovuto procedere in tal modo perché dette Convenzioni non contemplano i conflitti armati non internazionali, salvo ai rispettivi articoli 3 dal tenore identico²⁴.

Far soffrire la fame alle persone civili come metodo di guerra nei conflitti non internazionali è vietato dal diritto internazionale umanitario nel Protocollo aggiuntivo II alle Convenzioni di Ginevra del 1949 (art. 14). Il testo conta 169 Stati Parte ed è entrato in vigore per la Svizzera il 17 agosto 1982²⁵. Il divieto è nel frattempo entrato a far parte del diritto consuetudinario internazionale²⁶. Questo divieto di principio è legato a regole complementari del diritto internazionale umanitario che sono riprese anche nell'emendamento.

L'emendamento punisce pertanto il fatto di privare i civili dei beni indispensabili alla loro sopravvivenza. Nel diritto internazionale umanitario il Protocollo II stabilisce il divieto di attaccare, distruggere, asportare o mettere fuori uso beni indispensabili alla sopravvivenza della popolazione civile allo scopo di farle soffrire la fame. Tra i beni indispensabili alla sopravvivenza l'articolo 14 cita ad esempio le derrate alimentari e le riserve di acqua potabile. Anche questo divieto è riconosciuto come parte del diritto consuetudinario internazionale²⁷.

L'emendamento cita espressamente «il fatto di impedire volontariamente l'invio dei soccorsi» quale ulteriore esempio di privazione di beni indispensabili alla sopravvivenza. Nel diritto internazionale umanitario il Protocollo II non vieta questi atti in modo esplicito, tuttavia stabilisce che debbano essere intraprese azioni di soccorso di carattere umanitario in favore della popolazione civile quando questa soffre di privazioni eccessive per mancanza di approvvigionamenti essenziali alla sua sopravvivenza (art. 18 par. 2). Il diritto consuetudinario internazionale stabilisce l'obbligo delle Parti in conflitto di consentire e facilitare il passaggio rapido e senza ostacoli degli aiuti umanitari in favore dei civili nel bisogno.²⁸

²⁴ L'art. 3 stabilisce regole umanitarie minime per tutti i conflitti armati e non tratta quindi direttamente l'atto di affamare i civili.

²⁵ RS **0.518.522**

²⁶ Regola 53 dello studio del CICR sul diritto consuetudinario internazionale: Jean-Marie Henckaerts / Louise Doswald-Beck / CICR (ed.), *Droit international humanitaire coutumier. Volume I: Règles* (2005).

²⁷ Regola 54 dello studio del CICR sul diritto consuetudinario internazionale: Jean-Marie Henckaerts / Louise Doswald-Beck / CICR (ed.), *Droit international humanitaire coutumier. Volume I: Règles* (2005).

²⁸ Regola 55 dello studio del CICR sul diritto consuetudinario internazionale: Jean-Marie Henckaerts / Louise Doswald-Beck / CICR (ed.), *Droit international humanitaire coutumier. Volume I: Règles* (2005).

La pratica, contemplata nell'emendamento, di affamare intenzionalmente, come metodo di guerra, i civili privandoli dei beni indispensabili alla loro sopravvivenza, compreso il fatto di impedire volontariamente l'invio dei soccorsi, è considerata nel diritto consuetudinario internazionale come una violazione grave del diritto internazionale umanitario e come un crimine di guerra in tutti i tipi di conflitto²⁹.

Con l'espressione «affamare intenzionalmente» l'emendamento specifica che l'autore deve agire con l'intenzione di usare la fame come metodo di guerra. Tuttavia non è necessario che gli atti commessi causino la morte delle persone affinché la fattispecie sia adempiuta.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

Secondo lo Statuto di Roma (art. 121 par. 5) l'emendamento entra in vigore nei confronti di uno Stato che lo ha accettato un anno dopo il deposito del suo strumento di ratifica. Le principali ripercussioni per le finanze e per il personale della Confederazione sono derivate dall'adesione della Svizzera allo Statuto di Roma nel 2001 e, in misura minore, dalle modifiche apportate a diverse leggi federali nel 2009 per attuare tale Statuto (si rimanda alle spiegazioni in merito contenute nei pertinenti messaggi³⁰). La ratifica del presente emendamento sul crimine di guerra che consiste nell'affamare i civili non dovrebbe invece avere alcuna ripercussione immediata.

La Corte può intervenire unicamente se gli Stati in questione non intendono o non hanno la capacità di procedere correttamente contro violazioni del diritto internazionale (art. 17 Statuto di Roma). A seguito del presente complemento all'articolo 8 dello Statuto di Roma è dunque possibile che in futuro la Corte sia chiamata a trattare un numero maggiore di casi, il che potrebbe comportare costi che la Svizzera dovrebbe assumere in misura proporzionale al suo obbligo di contribuire al bilancio globale. La Svizzera potrebbe tuttavia dovere assumere questi costi anche senza avere ratificato l'emendamento, qualora la Corte dovesse esaminare un caso riguardante uno Stato che invece ha ratificato l'emendamento. Anche per quanto riguarda l'assistenza giudiziaria, la Corte potrebbe eventualmente formulare richieste supplementari indipendentemente dalla ratifica dell'emendamento da parte della Svizzera.

²⁹ Cfr. commento alla regola 156 dello studio del CICR sul diritto consuetudinario internazionale: Jean-Marie Henckaerts / Louise Doswald-Beck / CICR (ed.), *Droit international humanitaire coutumier. Volume I: Règles* (2005), pag. 751.

³⁰ 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) e 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 3388–3390).

5.2 Ripercussioni sulla politica estera

L'emendamento è stato suggerito dalla Svizzera. La proposta e il modo in cui ha guidato il processo hanno fatto guadagnare alla Svizzera un grande riconoscimento. L'adozione all'unanimità da parte dell'Assemblea può essere considerata un successo svizzero. Una ratifica rafforzerà la credibilità e quindi l'incisività della politica estera svizzera in settori prioritari della Strategia di politica estera 2020–2023 (cfr. n. 3.2).

5.3 Altre ripercussioni

La ratifica dell'emendamento allo Statuto di Roma da parte della Svizzera non dovrebbe avere ripercussioni per i Cantoni, i Comuni, le città, gli agglomerati e le regioni di montagna e neppure sull'economia, sulla società o sull'ambiente. Di conseguenza tali questioni non sono state esaminate.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Il disegno si fonda sull'articolo 54 capoverso 1 Cost., secondo cui gli affari esteri competono alla Confederazione. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. autorizza il Consiglio federale a firmare e ratificare trattati internazionali. Ai sensi dell'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, esclusi quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (art. 24 cpv. 2 della legge del 13 dicembre 2002³¹ sul Parlamento, LParl; art. 7a cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997³² sull'organizzazione del governo e dell'Amministrazione, LOGA). Il presente emendamento allo Statuto di Roma soddisfa un presupposto per l'applicazione del referendum facoltativo conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost. e non costituisce quindi una modifica di portata limitata alla quale il Consiglio federale potrebbe procedere in modo autonomo (art. 7a cpv. 4 lett. a LOGA). L'approvazione dell'emendamento spetta pertanto all'Assemblea federale.

6.2 Forma dell'atto

In virtù dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. sottostanno al referendum facoltativo i trattati internazionali che contengono importanti norme di diritto o la cui attuazione necessita l'emanazione di leggi federali. Conformemente all'articolo 22 capoverso 4 LParl 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 importanti le disposizioni che devono essere

³¹ RS 171.10

³² RS 172.010

emanate sotto forma di legge federale secondo i criteri fissati dall'articolo 164 capoverso 1 Cost.

Il presente emendamento allo Statuto di Roma estende il potere giurisdizionale della Corte per quanto riguarda i crimini di guerra. Dopo la sua ratifica sarebbe in teoria possibile per la Corte esercitare il proprio potere giurisdizionale sul nuovo crimine riguardo ad atti che hanno un legame con la Svizzera, ad esempio se il crimine che consiste nell'affamare i civili fosse commesso in Svizzera o da un cittadino svizzero (art. 12 par. 2 dello Statuto di Roma) e la Svizzera non intendesse o non avesse la capacità di svolgere correttamente il procedimento penale (art. 17 par. 1 lett. a dello Statuto di Roma). Il presente emendamento contiene quindi una norma di diritto in quanto si tratta di una disposizione che, in forma direttamente vincolante e in termini generali e astratti, impone obblighi. Deve inoltre essere considerato importante dato che riguarda una disposizione di diritto penale.

Il decreto federale che approva l'emendamento deve pertanto essere sottoposto a referendum facoltativo, conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.