



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale degli affari esteri DFAE
Direzione del diritto internazionale pubblico DDIP

Emendamenti allo Statuto di Roma della Corte penale internazionale relativi al crimine di aggressione e ai crimini di guerra

**Rapporto sui risultati della
procedura di consultazione
(26 giugno – 20 ottobre 2013)**

**Direzione del diritto internazionale pubblico
Berna, 28 gennaio 2014**

Indice

1. Elenco dei partecipanti e abbreviazioni	3
2. Compendio	5
3. Oggetto della consultazione	5
4. Risultati principali	6
5. Emendamenti relativi al crimine di aggressione	7
5.1. <i>Ratifica</i>	7
5.2. <i>Rinuncia ad adeguamenti del diritto penale nazionale</i>	8
6. Emendamenti relativi ai crimini di guerra	10
6.1. <i>Ratifica</i>	10
6.2. <i>Osservazioni in merito a singoli punti</i>	11

1. Elenco dei partecipanti e abbreviazioni

Elenco dei partecipanti

Kantone / Cantons / Cantoni

Staatskanzlei des Kantons Aargau	AG
Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhoden	AR
Ratskanzlei des Kantons Appenzell Innerrhoden	AI
Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft	BL
Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt	BS
Chancellerie d'Etat du Canton de Fribourg	FR
Chancellerie d'Etat du Canton de Genève	GE
Regierungskanzlei des Kantons Glarus	GL
Standeskanzlei des Kantons Graubünden	GR
Chancellerie d'Etat du Canton du Jura	JU
Staatskanzlei des Kantons Luzern	LU
Chancellerie d'Etat du Canton de Neuchâtel	NE
Staatskanzlei des Kantons Nidwalden	NW
Staatskanzlei des Kantons Obwalden	OW
Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen	SH
Staatskanzlei des Kantons Solothurn	SO
Staatskanzlei des Kantons Schwyz	SZ
Staatskanzlei des Kantons St. Gallen	SG
Staatskanzlei des Kantons Thurgau	TG
Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino	TI
Standeskanzlei des Kantons Uri	UR
Chancellerie d'Etat du Canton de Valais	VS
Chancellerie d'Etat du Canton de Vaud	VD
Staatskanzlei des Kantons Zug	ZG
Staatskanzlei des Kantons Zürich	ZH

Conferenze cantonali

Conferenza delle autorità inquirenti svizzere	CAIS
---	------

Partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale

Partito popolare democratico	PPD
------------------------------	-----

Partito evangelico svizzero	PEV
PLR. I Liberali	PLR
Unione democratica di centro	UDC
Partito socialista svizzero	PS

Associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna

Unione delle città svizzere	UCS
-----------------------------	-----

Associazioni mantello nazionali dell'economia

economiesuisse

Unione svizzera delle arti e mestieri	USAM
Unione svizzera degli imprenditori	USI
Società svizzera degli impiegati di commercio	SIC Svizzera

Tribunali e autorità federali

Tribunale federale	TF
Tribunale amministrativo federale	TAF
Tribunale penale federale	TPF
Ministero pubblico della Confederazione	MPC

Organizzazioni e ambienti interessati

Amnesty International (Sezione Svizzera)	AI-S
Centre Patronal	CP
Giuristi e giuriste democratici svizzeri	GDS
Esercito della salvezza	ES
Coalizione svizzera per la Corte penale internazionale	CSCPI
Società svizzera di Diritto penale	SSDP
Associazione svizzera dei magistrati	ASM
Fondazione Pro Juventute	ProJ
TRIAL - Track Impunity Always	TRIAL
Federalisti mondiali svizzeri	WFS

Abbreviazioni

Corte penale internazionale	CPI
-----------------------------	-----

2. Compendio

Il 26 giugno 2013 il Consiglio federale ha avviato la procedura di consultazione in merito agli emendamenti allo Statuto di Roma della Corte penale internazionale del 10 e 11 giugno 2010 relativi al crimine di aggressione e ai crimini di guerra. La procedura si è conclusa il 20 ottobre 2013.¹

Entro questo termine, il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) ha ricevuto complessivamente 38 pareri. Sull'oggetto posto in consultazione si sono espressi:

- 22 Cantoni (AI, AG, AR, BL, BS, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH);
- una Conferenza cantonale (Conferenza delle autorità inquirenti svizzere);
- il Ministero pubblico della Confederazione;
- cinque partiti politici (PPD, PEV, PLR, PS, UDC);
- un'associazione mantello nazionale (Unione svizzera delle arti e mestieri);
- otto organizzazioni (Amnesty International, Centre Patronal, Giuristi e giuriste democratici svizzeri, Esercito della salvezza, Coalizione svizzera per la Corte penale internazionale, Associazione svizzera dei magistrati, TRIAL - Track Impunity Always e Federalisti mondiali svizzeri).

Dodici destinatari della procedura di consultazione (FR, SH, SZ, il Tribunale federale, il Tribunale penale federale, il Tribunale amministrativo federale, l'Unione delle città svizzere, economiesuisse, l'Unione svizzera degli imprenditori, la Società svizzera degli impiegati di commercio, la Società svizzera di Diritto penale e la Fondazione Svizzera Pro Juventute) hanno invece espressamente rinunciato a prendere posizione sull'oggetto.

3. Oggetto della consultazione

La consultazione aveva per oggetto la ratifica di due emendamenti allo Statuto di Roma della Corte penale internazionale: l'inclusione del crimine di aggressione nello Statuto e l'estensione dell'attuale fattispecie del crimine di guerra. Entrambi gli emendamenti, che sono stati approvati in occasione della Conferenza di revisione tenutasi nel giugno 2010 a Kampala, in Uganda, devono essere ratificati per poter entrare in vigore per la Svizzera. La ratifica non dovrebbe comportare alcuna modifica del diritto penale nazionale: allo stato attuale, infatti, il Consiglio federale vorrebbe rinunciare a integrare il crimine di aggressione

¹ Cancelleria federale, Procedura di consultazione ed indagini conoscitive concluse, Procedure avviate nel 2013, <http://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/ind2013.html> (ultimo accesso in data 24 ottobre 2013).

nel diritto penale svizzero, mentre gli emendamenti relativi ai crimini di guerra sono già presenti nel diritto penale nazionale.

4. Risultati principali

Dei 38 partecipanti alla procedura di consultazione che hanno presentato un parere, quasi tutti (36) si dicono favorevoli alla ratifica degli emendamenti relativi sia al crimine di aggressione sia ai crimini di guerra. Soltanto due partecipanti si sono espressi contro la ratifica da parte della Svizzera degli emendamenti relativi al crimine di aggressione. La stragrande maggioranza dei partecipanti approva esplicitamente (8) o tacitamente (25) la rinuncia ad adeguare il diritto penale nazionale in relazione al crimine di aggressione.

Tutti i 22 *Cantoni* che si sono espressi sull'oggetto della consultazione (AI, AG, AR, BL, BS, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH) accolgono con favore la ratifica di entrambi gli emendamenti allo Statuto di Roma. Dello stesso avviso è anche la CAIS.

Tutti i *partiti politici* rappresentati nell'Assemblea federale che hanno risposto alla consultazione (PPD, PEV, PLR, PS, UDC) si esprimono positivamente nei confronti della ratifica.

Delle *associazioni mantello, organizzazioni e altre cerchie interessate* che si sono espresse nel merito della questione, la stragrande maggioranza accoglie con favore la ratifica. Si oppongono alla ratifica dell'emendamento relativo al crimine di aggressione soltanto l'USAM e il CP, ritenendo che si tratti di un'azione prematura o addirittura controproducente. L'emendamento relativo ai crimini di guerra incontra invece il favore generale.

Cinque partecipanti alla consultazione mostrano posizioni critiche o tendenzialmente critiche nei confronti dell'intesa rinuncia ad adeguare il diritto penale nazionale in relazione al crimine di aggressione. A esprimere disaccordo è in particolare la Coalizione svizzera per la Corte penale internazionale, che rappresenta dieci organizzazioni. La rinuncia all'attuazione a livello nazionale è al contrario accolta esplicitamente con soddisfazione da otto partecipanti e accettata tacitamente da 25 di essi.

5. Emendamenti relativi al crimine di aggressione

5.1. Ratifica

Come menzionato al punto 4, la quasi assoluta maggioranza dei partecipanti alla procedura di consultazione si esprime fundamentalmente a favore della ratifica del crimine di aggressione. I pareri negativi sono solamente due. Di seguito sono riportate le argomentazioni che sono state addotte esplicitamente pro o contro la ratifica degli emendamenti.

5.1.1. Argomentazioni a favore della ratifica

L'argomento più frequentemente avanzato a favore della ratifica è il contributo all'applicazione del divieto dell'uso della forza, in quanto in futuro i singoli autori potranno essere chiamati a rispondere delle proprie azioni (TI, JU, BS, AG, AR, UR, SO, PS, UDC, ASM). Si fa poi notare che la repressione degli atti di aggressione impedisce che vengano commessi ulteriori crimini (LU, GE, PS). Un'altra motivazione menzionata con frequenza è che tale ratifica è coerente con l'impegno, sancito nella Costituzione, che la Svizzera mette in campo a favore della convivenza pacifica tra i popoli, del rispetto dei diritti dell'uomo e dell'aiuto alle popolazioni nel bisogno nonché della lotta contro la povertà nel mondo (AI, OW, GE, BS, SO, PLR, ES). L'USAM e il CP, pur opponendosi in sostanza alla ratifica, nondimeno riconoscono che si tratta di un crimine con una grande valenza a livello simbolico. Secondo altri partecipanti alla consultazione, la ratifica si impone in quanto la stessa Svizzera ha contribuito attivamente alla positiva conclusione dei negoziati (ZH, CAIS, PLR) e la qualità della definizione adottata è convincente (ZH, CAIS). Il PPD sottolinea che la ratifica si inserisce nella tradizione umanitaria della Svizzera, oltre a proteggerne la sovranità territoriale. Il TRIAL e la CSCPI fanno infine notare che l'integrazione di questo crimine rappresenta un significativo passo in avanti per la giustizia penale internazionale.

5.1.2. Argomentazioni contro la ratifica e altre critiche

Il CP è contrario alla ratifica degli emendamenti relativi al crimine di aggressione, di cui critica sotto diversi aspetti la definizione adottata (limitazione ai conflitti tra gli Stati, sostanziale limitazione della competenza giurisdizionale agli Stati parte, possibilità per Stati Uniti, Cina e Russia, Paesi con diritto di veto, di sottrarsi alla giurisdizione e possibilità di presentare una dichiarazione *opt-out*). Poiché la cooperazione della Svizzera con la CPI in relazione a tale crimine è possibile a prescindere dalla ratifica dell'emendamento, esso ritiene che il nostro Paese non abbia per il momento alcun interesse cogente a procedere alla ratifica, né sul piano politico né sul piano giuridico. Considerando poi che sono numerosi gli Stati in tutto il mondo, in particolare nelle regioni caratterizzate da conflitti, che non hanno ancora ratificato il

crimine, un'eventuale ratifica potrebbe causare problemi delicati nell'ambito della politica estera. Una ratifica ostacolerebbe le attività tese ad alleviare le sofferenze di popolazioni prima della fine di un conflitto o le attività di intermediazione per la pace che la Svizzera porta avanti nella sua veste di Paese neutrale e fornitore di buoni uffici: la sussistenza del crimine di aggressione potrebbe infatti rendere più difficile l'accesso al personale dirigente di uno Stato o alle parti in conflitto, in quanto queste ultime potrebbero percepire l'intenzione di essere perseguite penalmente anziché quelle prettamente umanitarie. Ratificare il crimine di aggressione sarebbe pertanto prematuro se non addirittura controproducente.

L'USAM scrive di appoggiare gli emendamenti proposti allo Statuto di Roma, ma tenendo conto del parere espresso dalla Chambre vaudoise des arts et métiers, che corrisponde in tutto e per tutto alla posizione del CP appena riassunta.

Anche tra i partecipanti che si sono espressi sostanzialmente a favore della ratifica non mancano alcune critiche sporadiche, riguardanti in particolare la limitazione ai conflitti tra gli Stati e agli Stati parte (BS, UDC) e la possibilità di presentare una dichiarazione *opt-out* (BS, PPD, UDC) nonché la necessità di ottenere innanzitutto la ratifica da parte di almeno 30 Stati e la necessità di un'ulteriore decisione per l'attivazione del crimine (PPD). L'UDC osserva che il potere dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza non sarà minimamente toccato dal nuovo crimine. Per BS un aspetto problematico è che sono punibili per la partecipazione al crimine di aggressione soltanto le persone «in grado di esercitare effettivamente il controllo o di dirigere l'azione politica o militare di uno Stato» (art. 25 cpv. 3^{bis} dello Statuto di Roma); esso ritiene pertanto che tale questione vada riconsiderata in vista della prossima Conferenza di revisione.

5.2. Rinuncia ad adeguamenti del diritto penale nazionale

Soltanto cinque tra i partecipanti si mostrano critici o tendenzialmente critici nei confronti dell'intenzione del Consiglio federale di rinunciare a dare attuazione al crimine di aggressione nel diritto penale nazionale. Tale rinuncia viene invece accettata esplicitamente da otto partecipanti e, tacitamente, dai restanti 25.

5.2.1. Critiche mosse alla rinuncia all'attuazione nazionale

La critica più dettagliata viene avanzata dalla CSCPI, che rappresenta dieci differenti organizzazioni non governative: Azione dei Cristiani per l'Abolizione della Tortura (ACAT) - Svizzera; Alliance Sud; Amnesty International - Sezione Svizzera; Association pour la Prévention de la Torture (APT); TRIAL (Track Impunity Always); Sezione svizzera della Commissione internazionale dei giuristi (International Commission of Jurists); Ligue Suisse

des Droits de l'Homme; Humanrights.ch; Organizzazione mondiale contro la tortura (Organisation mondiale contre la torture); Associazione per i popoli minacciati - Svizzera.

La CSCPI trova poco convincenti le motivazioni avanzate dal Consiglio federale per giustificare la rinuncia a un'attuazione a livello nazionale: anche gli altri tre crimini contemplati dallo Statuto di Roma, e non soltanto il crimine di aggressione, sono di carattere internazionale e presuppongono per lo più un certo grado di partecipazione da parte dello Stato (p.es. art. 7(1) in combinato disposto con gli artt. 7(2)(a), 8(2)(b)(viii), 8(2)(b)(xxv) dello Statuto di Roma); ciò tuttavia non ha impedito alla Svizzera di integrare tali disposizioni nel diritto penale nazionale. Inoltre tale rinuncia non può essere giustificata dall'atteggiamento cauto mostrato da altri Stati nell'implementazione, senza contare poi che disposizioni concernenti il crimine di aggressione sono state in realtà inserite nel rispettivo diritto da un numero considerevole di Stati. La CSCPI argomenta poi che, benché nella risoluzione relativa al crimine di aggressione si precisi esplicitamente che non sussiste alcun obbligo di estendere al nuovo crimine la competenza giurisdizionale nazionale, tale rinuncia costituisce una violazione del principio generale di complementarità su cui lo Statuto di Roma è basato (Preambolo, artt. 1 e 17 dello Statuto di Roma). Provvedendo all'attuazione nazionale, la Svizzera potrebbe invece proporsi come Stato da prendere come modello nella lotta contro l'impunità. Infine la Svizzera non deve diventare un approdo sicuro per chi si rende responsabile di un crimine di aggressione ed è necessario che si doti degli strumenti per intervenire anche nel caso in cui siano cittadini svizzeri a macchiarsi di un simile reato. Un altro vantaggio per la Svizzera di un'attuazione a livello nazionale sarebbe quello di poter perseguire le persone colpevoli di un atto di aggressione contro la Svizzera, nonché le persone aventi doppia cittadinanza.

TRIAL appoggia le argomentazioni della CSCPI con una presa di posizione separata ma identica nei contenuti. Nella sua presa di posizione, anch'essa a sé stante, AI-S deplora l'intenzione di rinunciare all'attuazione nel diritto penale nazionale richiamando l'attenzione sul fatto che, essendosi attivamente impegnata nel corso dei negoziati, la Svizzera non dovrebbe ora adottare una posizione attendista; tale rinuncia si porrebbe poi in contrasto con il principio di complementarità e non sarebbe in alcun modo giustificata dalle probabilità minime di un'accusa a carico di cittadini svizzeri. Per quanto concerne il perseguimento di cittadini stranieri, le «argomentazioni politiche» del Consiglio federale non sarebbero da prendere in considerazione.

L'MPC si rammarica del fatto che non sia prevista un'attuazione a livello nazionale in quanto ciò non solo rende impossibile il perseguimento penale in Svizzera, ma fa emergere una lacuna anche nell'ambito dell'assistenza giudiziaria (non sarebbe ad esempio soddisfatto il principio della doppia punibilità per un'extradizione). L'MPC preme pertanto affinché, in

occasione dell'entrata in vigore degli emendamenti allo Statuto di Roma, si consideri la possibilità di riprendere tale fattispecie penale nel diritto del nostro Paese.

L'ASM, pur manifestando di comprendere gli scrupoli a livello pratico (soprattutto in relazione con la politica di neutralità) nel procedere all'attuazione nazionale, ritiene che rinunciarvi presenti degli aspetti problematici: la punibilità di un comportamento non dipende infatti dalla probabilità del suo realizzarsi, quanto piuttosto dalla sensibilità e dalla volontà della popolazione in materia di politica criminale. Di qui la necessità di provvedere a un'attuazione nazionale per ragioni di coerenza.

Anche l'ES mostra comprensione per l'atteggiamento cauto del Consiglio federale, ma fa presente che si dovrebbe osare il passo verso l'ignoto se l'obiettivo è creare un effetto deterrente nei confronti dei potenziali aggressori e offrire protezione a persone innocenti.

5.2.2. Pareri favorevoli a una rinuncia all'attuazione

Sono in tutto otto i partecipanti alla consultazione che hanno espresso esplicitamente il proprio accordo nei confronti della rinuncia a un'attuazione nazionale, argomentando che è opportuno stare a vedere innanzitutto quali sono le conseguenze a livello internazionale e qual è l'approccio scelto dagli altri Stati (JU, SO, CAIS, PLR), che il crimine è di carattere internazionale (VD, ZH, CAIS) e che esso si differenzia dalle altre fattispecie contemplate dallo Statuto di Roma e come tale richiede una maggiore cautela (PLR). Secondo AG una norma nazionale di diritto penale non è né auspicabile né necessaria e dovrebbe eventualmente essere attribuita alla giurisdizione federale. OW ritiene positiva la rinuncia pur non motivando la sua posizione. ZH e la CAIS ricordano che la rinuncia non compromette in alcun modo la cooperazione con la Corte penale. La rinuncia proposta dal Consiglio federale viene accettata tacitamente da 25 dei partecipanti alla procedura di consultazione.

6. Emendamenti relativi ai crimini di guerra

6.1. Ratifica

Tutti e 38 i partecipanti alla procedura di consultazione accolgono con favore la ratifica degli emendamenti allo Statuto di Roma relativi ai crimini di guerra.

L'argomentazione addotta con maggiore frequenza è che per le vittime, così come per la gravità del reato, è irrilevante che le azioni incriminate siano state commesse nell'ambito di un conflitto armato internazionale o non internazionale, il che fa sì che si imponga un ravvicinamento dello Statuto di Roma (AG, GE, JU, SO, UR, USAM, PLR, UDC, CP). La penalizzazione servirebbe poi a proteggere la popolazione civile (GE, SO, TI, ES, UDC, TRIAL) e sarebbe

in linea con il ruolo svolto dalla Svizzera quale Paese depositario delle Convenzioni di Ginevra del 1949 nonché quale Stato ospite del Comitato internazionale della Croce Rossa (USAM, CP). Viene fatto inoltre notare che la Svizzera si è adoperata attivamente a favore degli emendamenti (USAM, PS, CP) e le armi in questione sono già vietate ai sensi del diritto consuetudinario (USAM, CP). La ratifica dell'emendamento contribuirebbe al rispetto dei diritti dell'uomo e all'aiuto alle popolazioni nel bisogno nel mondo, oltre che a una convivenza pacifica tra i popoli (OW), porterebbe a un ravvicinamento dello Statuto di Roma al diritto nazionale (CAIS, MPC) e terrebbe conto dell'accresciuta frequenza dei conflitti armati non internazionali (AG, UDC).

6.2. Osservazioni in merito a singoli punti

Al approva la ratifica partendo dal presupposto che, trovando applicazione soltanto nel contesto di azioni belliche, lo Statuto di Roma non abbia alcun effetto sull'attività della polizia. Esso ritiene infatti importante che i corpi di polizia della Svizzera possano continuare a servirsi delle munizioni attualmente impiegate, che si deformano facilmente al momento dell'impatto permettendo così di evitare rimbalzi in seguito a colpi perforanti. Analogamente ZH pone l'accento sul fatto che, pur deformandosi, le munizioni impiegate dai corpi di polizia svizzeri non possono frammentarsi e come tali non ricadono nel campo di applicazione dell'articolo 8(2)(e)(xv) dello Statuto di Roma. Sarebbero altresì escluse dall'articolo 8(2)(e)(xiv) dello Statuto di Roma le sostanze irritanti impiegate dalla polizia.

Il WFS osserva che, pur cagionando lesioni interne più gravi, i proiettili che si espandono facilmente all'interno del corpo umano (art. 8(2)(e)(xv) dello Statuto di Roma) riducono anche il rischio di ferire in maniera accidentale e inintenzionale altre persone. Pur esprimendosi a favore della ratifica, esso sottolinea che, dal suo punto di vista, occorrerebbe fare attenzione soprattutto alle armi con le quali si possono ferire in maniera del tutto incontrollata altre persone (p.es. armi chimiche e biologiche, mine o bombe a grappolo).

L'UDC, anch'essa favorevole alla ratifica, fa riferimento al fatto che il campo d'applicazione degli emendamenti potrebbe essere considerevolmente circoscritto, considerato che entrano in vigore unicamente negli Stati che procedono alla loro ratifica.