Senato della Repubblica

Servizio Affari internazionali
International Affairs Department

Nota n. 1

La giustizia penale internazionale e il conflitto in Ucraina: le proposte in campo su un tribunale speciale per il crimine di aggressione

All'indomani dell'invasione dell'Ucraina da parte dell'esercito della Federazione russa il 24 febbraio 2022, con il diffondersi di notizie, testimonianze e immagini di attacchi contro i civili, uccisioni, massacri e di gravi violazioni del diritto internazionale in territorio ucraino, da più parti è stato invocato l'intervento della giustizia penale internazionale. L'Assemblea generale delle Nazioni Unite e l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nelle settimane successive hanno approvato risoluzioni che vanno in tale direzione. La Corte de L'Aja, la procura generale ucraina, il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, l'Osce, l'Unione europea hanno immediatamente avviato indagini e missioni al fine di raccogliere le prove e individuare i responsabili dei crimini commessi in quasi un anno di conflitto[1].

Questa nota offre, nella prima parte, un quadro aggiornato delle iniziative già in corso e delle proposte avanzate dalla comunità internazionale nelle diverse sedi perché si giunga ad assicurare alla giustizia internazionale i responsabili dei crimini commessi in Ucraina, incluso quello di aggressione; conclude la prima parte uno sguardo all'adeguamento dell'ordinamento italiano a quanto previsto nello Statuto della Corte penale internazionale. Nella seconda parte, vengono ripercorse le principali tappe che hanno portato alla creazione del sistema della giustizia penale internazionale e sono descritte le fattispecie di crimini di guerra, crimini contro l'umanità, genocidio e crimine di aggressione.

[1] Per un quadro completo delle iniziative avviate a livello internazionale v. C. MELONI, *Il senso della giustizia penale internazionale di fronte alla guerra in Ucraina*, in *Questione Giustizia*, 11 marzo 2022; M. PEDRAZZI, *L'aggressione russa all'Ucraina, l'Europa e la comunità internazionale*, in *Eurojus.it*, 14 marzo 2022; F. M. PALOMBINO, R. AITALA, *Nel fragore delle armi la legge non è silente*, in *Limes*, n. 2/2022.

Parte I: La giustizia penale internazionale e il conflitto in Ucraina: un aggiornamento sui procedimenti in corso

1.1 Le indagini della Corte penale internazionale sui crimini commessi in Ucraina

A seguito dell'invasione dell'Ucraina da parte dell'esercito della Federazione russa, **43 Stati parte dello Statuto di Roma, compresa l'Italia e tutti gli Stati membri dell'Unione europea, hanno adito la Corte penale internazionale (CPI)** chiedendo al procuratore della CPI di **indagare in relazione a condotte qualificabili come crimini di guerra, crimini contro l'umanità e genocidio** commesse in Ucraina**,** ai sensi degli articoli 13 e 14 dello Statuto di Roma.

La **Corte penale internazionale** è la prima giurisdizione penale sovranazionale indipendente e permanente. Lo **Statuto di Roma** approvato il 17 luglio 1998 nell'ambito della Conferenza internazionale prevista dalla Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite 51/207 del 17 dicembre 1996, è **entrato in vigore il 1 luglio 2002**, dopo la ratifica da parte di 60 paesi firmatari, mentre **attualmente sono 123 gli Stati che hanno ratificato lo Statuto di Roma**. Soltanto due dei cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza dell'ONU – ovvero Francia e Regno Unito – hanno ratificato lo Statuto di Roma. **L'Italia, che da sempre ha dato pieno sostegno alla Corte e allo Statuto di Roma, è stata tra i primi Paesi a procedere alla ratifica** di tale strumento con la legge 12 luglio 1999, n. 232 (v. *infra*). Lo Statuto definisce in dettaglio la giurisdizione e il funzionamento della CPI e disciplina le procedure di cooperazione tra la Corte e gli Stati ai fini dello svolgimento di atti di indagine sul territorio di uno Stato nonché il ruolo degli Stati nell'esecuzione delle pene irrogate dalla Corte. Lo Statuto inserisce il genocidio (art. 6), i crimini contro l'umanità (art. 7) e i crimini di guerra (art. 8) nella competenza della CPI. La Corte è composta da 18 giudici, scelti tra persone in possesso dei requisiti di nomina ai più alti uffici giudiziari nei paesi di provenienza.

La CPI può esercitare la propria giurisdizione sui crimini internazionali commessi nel territorio di uno Stato parte o da un cittadino di uno Stato parte (art. 12 dello Statuto di Roma). La prima considerazione da fare in riferimento al conflitto in Ucraina è che **né la Russia né l'Ucraina sono Stati parti della CPI**: entrambe hanno firmato, ma non ancora ratificato lo Statuto di Roma. Tuttavia, **uno Stato non parte dello Statuto può accettare la competenza della CPI relativamente ai crimini internazionali previsti dall'art. 5** (crimine di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra, con l'eccezione del crimine di aggressione) e collaborare con la Corte, tramite una formale dichiarazione depositata presso la Cancelleria della Corte (art. 12(3) dello Statuto). **Nel 2014**, in seguito alle proteste di piazza Maidan nel novembre 2013[2], alla dura repressione che ne era seguita e alla presunta commissione di crimini internazionali in Ucraina, **l'allora governo ucraino aveva presentato una dichiarazione *ad hoc* alla CPI, accettandone la giurisdizione**. **Una seconda dichiarazione di accettazione della giurisdizione della Corte, con effetto retroattivo (dal 2013) e indeterminato, era stata presentata nel 2015**, in seguito all'intervento russo e all'aggravarsi della situazione in Crimea e nei territori del Donbass. Alla fine del 2020 l'allora Procuratrice della Corte,

[2] Si veda la sintesi dei fatti principali che hanno portato al coinvolgimento della Corte Penale Internazionale nel conflitto russo-ucraino al link: https://www.giurisprudenzapenale.com/2022/03/16/le-indagini-della-corte-penale-internazionale-into-the-situation-of-ucraine-alcune-criticita/

Fatou Bensouda, dando corso alle richieste ucraine, aveva concluso che tutti i criteri previsti dallo Statuto di Roma per l'apertura di una indagine erano soddisfatti[3].

Alla luce di questi passaggi e del *referral* congiunto dei primi 39 Stati parte - cui se ne sono aggiunti altri 4 - **il 2 marzo 2022 l'attuale procuratore della CPI Karim Khan ha annunciato l'avvio delle indagini su eventuali crimini internazionali commessi nell'ambito del conflitto in Ucraina** e il procedimento, in corso, è stato affidato alla Seconda Camera pre-dibattimentale, presieduta dal giudice italiano Rosario Aitala[4].

1.2 I limiti dell'azione della Corte penale internazionale rispetto al conflitto in Ucraina

Alcuni osservatori hanno sottolineato non solo il forte consenso politico espresso da subito in merito all'azione della CPI a livello internazionale rispetto ai crimini commessi in Ucraina, ma anche il **sostegno finanziario e operativo offerto da parte di numerosi Stati e dalle istituzioni europee alle indagini**, indispensabile per far fronte ai bisogni dell'Ufficio della Procura[5]. L'Italia, per esempio, ha impegnato un contributo volontario di mezzo milione di euro al Fondo fiduciario istituito dalla Procura e ha espresso la disponibilità a schierare diversi esperti a supporto delle indagini della Corte[6].

A livello Ue, tra i diversi interventi in tal senso, si segnala l'istituzione, già a marzo 2022, di una squadra investigativa comune dell'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (***Eurojust***) per indagare sui presunti crimini internazionali fondamentali commessi in Ucraina[7]. Il 13 aprile 2022 **è stato modificato il mandato della missione consultiva dell'UE in Ucraina** (***EUAM Ucraina***) in modo da poter offrire sostegno e consulenza strategica alle autorità

---

[3] V. G. CHIARINI, *Le (im)possibilità della Corte Penale Internazionale nella crisi ucraina*, in *Ispi*, 3 marzo 2022; P. PETRELLI, *Il crimine di aggressione in ucraina: la (in)competenza della corte penale internazionale ed i possibili meccanismi alternativi di accertamento della responsabilità individuale nel diritto penale internazionale* in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2/2022, pp. 466-474.

[4] Per seguire l'evoluzione del procedimento, si rimanda al sito dell'CPI: https://www.icc-cpi.int/ukraine. Si vedano anche le note stampa relative alle missioni del procuratore Khan in Ucraina: https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-aa-khan-qc-his-visits-ukraine-and-poland-engagement-all-actors; https://www.icc-cpi.int/news/icc-prosecutor-karim-khan-qc-visits-kharkiv-ukraine-15-june-2022.

[5] C. MELONI, *Punire i criminali di guerra in Ucraina: il ruolo dell'Italia*, in *Rivista Il mulino*, n. 2, aprile-giugno 2022, pp. 126-135.

[6] Si fa riferimento a quanto riportato il 3 maggio 2022 dall'allora sottosegretario di Stato per gli affari esteri e la cooperazione internazionale, Benedetto Della Vedova nel corso dell'audizione presso la Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato.

[7] Sulla collaborazione tra Eurojust e la CPI si rimanda al dossier europeo n. 7 del 28 novembre 2022 a cura del Servizio studi del Senato e della Camera dei deputati, pp. 7 e ss. e alla nota rilasciata dalla Corte il 21 settembre scorso: "*Eurojust and the Office of the Prosecutor at the ICC have accelerated their cooperation in recent months, strengthening their common work in analysing and supporting investigations into core international crimes. In March of this year, Eurojust assisted Lithuania, Poland, and Ukraine with the setting up of a joint investigation team (JIT) into core international crimes allegedly committed in Ukraine. The Office of the Prosecutor at the ICC signed an agreement in April to participate in this JIT, marking it the first time ever they have joined a Eurojust supported joint investigation team. In May, Slovakia, Estonia, and Latvia joined the JIT as well. In May, the European legislators approved a fast-track procedure to adapt the Eurojust Regulation, in order for the Agency to be able to store and share evidence of alleged core international crimes committed in Ukraine. In May this year, Prosecutor Khan announced a new initiative to further strengthen the role of civil society in the work of the Office of the Prosecutor. This includes a series of measures including: (i.) the hosting of two thematic roundtables with non-governmental organisations each year; (ii) the development and publication of guidance materials for civil society organisations; and (iii) the introduction of a new programme for engagement with national non-governmental and local community based organisations in the work of the Office*".

ucraine impegnate in indagini sui crimini internazionali e nel perseguimento degli stessi, in costante collaborazione con la Corte penale internazionale. L'8 giugno, **la Commissione europea ha poi lanciato**, nell'ambito dello Strumento per la politica estera, **un programma per sostenere le capacità investigative della Corte penale internazionale**, con un budget di 7,25 milioni di euro[8].

Da evidenziare, tuttavia, **alcuni limiti sottolineati dagli osservatori**, che pesano e incidono sull'efficacia del lavoro della CPI. Da un lato, **non permettendo lo Statuto di Roma di celebrare processi *in absentia*, appare al momento impossibile immaginare di poter ottenere la custodia dei presunti colpevoli**, così come appare molto complicato, anche in presenza di prove affidabili, andare oltre il coinvolgimento di militari e ufficiali dell'esercito russo[9].

L'indagine, poi, si limita a presunti crimini di guerra, crimini contro l'umanità e genocidio, ma **non è possibile per la CPI esercitare la propria competenza sul crimine di aggressione**: anche se la definizione del crimine è stata inserita all'art. 8-bis dello Statuto di Roma nel 2010 (v. *infra*), tale crimine è soggetto a un regime di giurisdizione rafforzato che richiede che gli Stati coinvolti siano membri della Corte, e non è il caso di Russia e Ucraina[10].

Né è immaginabile ricorrere all'altra procedura prevista per l'attivazione della Corte penale internazionale, è cioè **attraverso il deferimento del Consiglio di sicurezza dell'Onu** ai sensi dell'art. 15-*ter* dello Statuto di Roma**: avendo la Russia potere di veto in CdS, tale strada non appare percorribile**.

Da qui, la necessità espressa dalla comunità internazionale - e la **richiesta esplicita da parte dell'Ucraina nelle diverse sedi - di ricorrere all'istituzione di un tribunale *ad hoc* per il crimine di aggressione rispetto alla Federazione russa.** Tuttavia, come evidenziato da alcuni giuristi[11], il modello conosciuto e finora adottato per l'istituzione di un tribunale *ad hoc* rispetto alla situazione in ex-Jugoslavia (nel 1993) e in Ruanda (1994) non è replicabile visto che è stato il Consiglio di sicurezza a deciderne l'istituzione (*v. l'approfondimento sui due tribunali in fondo al dossier*). Né

---

[8] La missione civile senza compiti esecutivi EUAM Ucraina è stata istituita il 22 luglio 2014 e ha iniziato le operazioni il 1 dicembre 2014. Il suo obiettivo generale è sostenere l'Ucraina nello sviluppo di servizi di sicurezza sostenibili, responsabili ed efficienti, che rafforzino lo Stato di diritto. V. la scheda sintetica su: https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/#warcrimes; v. anche il dossier europeo n. 7 del 28 novembre 2022 già citato.

[9] V. G. CHIARINI, *cit*.; v. anche C. TARFUSSER, *Le indagini della Corte Penale Internazionale "Into the situation of Ucraine" – Alcune criticità*, su *giurisprudenzapenale.com*, 16 marzo 2022.

[10] C. MELONI, *Punire i criminali di guerra*, cit. V. anche F. LATTANZI, *Quale Giustizia per i crimini in Ucraina?*, su *Formiche.it*, 29 aprile 2022. Come sottolineato dalla giurista Flavia Lattanzi, che è stata giudice del Tribunale Penale Internazionale per la ex-Iugoslavia, "*sulla base dell'Art. 12 dello Statuto di Roma, la competenza sui presunti responsabili (solo persone fisiche) dei crimini di competenza della CPI si esercita sulla base vuoi del criterio territoriale (accettazione della competenza della corte da parte dello Stato sul cui territorio il presunto crimine sarebbe stato commesso) vuoi del criterio nazionale (accettazione della competenza della Corte da parte dello Stato di nazionalità del presunto autore). I due criteri sono alternativi. Visto che con riferimento alla situazione in questione, la competenza della Corte viene esercitata sulla base delle due Dichiarazioni ad hoc dell'Ucraina – lo Stato sul cui territorio i presunti crimini sarebbero stati commessi -, questa competenza viene esercitata a prescindere dalla nazionalità del presunto autore. Purtroppo, però, a seguito della condizione aggiunta agli emendamenti di Kampala sul crimine di aggressione, la competenza basata sul criterio territoriale può esercitarsi solo sul genocidio, sui crimini di guerra e sui crimini contro l'umanità e non già sul crimine di aggressione. Il crimine di aggressione ne è infatti escluso nel caso in cui non si realizzi la condizione procedurale voluta dagli Stati Uniti: quella dell'ulteriore consenso dello Stato nazionale del sospetto responsabile. La competenza della Corte per il crimine di aggressione dipende quindi dalla sua accettazione tanto dallo Stato territoriale quanto dallo Stato nazionale (in questo caso la Federazione russa)*".

[11] C. MELONI, *Come affrontare l'aggressione russa dell'Ucraina con gli strumenti del diritto (penale) internazionale*, su *sistemapenale.it*, 19 marzo 2022.

appare al momento percorribile la possibilità che sia l'Assemblea generale dell'Onu a istituire un tale tribunale sulla base di una interpretazione molto ampia della risoluzione *Uniting for Peace*, una risoluzione del 1950 in base alla quale l'Assemblea generale potrebbe agire quando il Consiglio di Sicurezza è bloccato a causa del veto posto da uno dei cinque membri permanenti.

Sulle modalità di istituzione e sulla natura di tale tribunale, oltre ai diversi orientamenti in dottrina[12], vi sono **proposte di varia natura a livello politico**, come si vedrà nei paragrafi successivi. Volendo riassumere le principali ipotesi avanzate e senza entrare nel merito più strettamente giuridico della questione, una prima opzione vede la creazione di un **tribunale internazionale speciale** - con una giurisdizione limitata al crimine di aggressione rispetto all'Ucraina - con il coinvolgimento e la supervisione da parte di organismi internazionali o regionali come l'Assemblea generale delle Nazioni Unite o il Consiglio d'Europa e in costante collaborazione con la CPI o sulla base di un accordo multilaterale specifico. **Un'altra ipotesi avanzata dalla comunità internazionale è quella di un tribunale ibrido che opererebbe secondo la legge ucraina** - con giudici locali affiancati da giudici internazionali - sempre in accordo con le Nazioni Unite o altre organizzazioni internazionali o regionali e con il pieno supporto operativo e legale della CPI.

1.3 L'attività dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e la proposta di un tribunale speciale per il crimine di aggressione

Il 26 gennaio scorso, nell'ambito della prima parte di sessione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (APCE), **si è svolto in plenaria il dibattito d'urgenza intitolato "*Aspetti giuridici e relativi ai diritti umani dell'aggressione della Federazione russa contro l'Ucraina*"[13].** Il dibattito è stato introdotto dal relatore del rapporto elaborato sul tema Damien Cottier (Svizzera, ALDE), della Commissione giuridica, e dall'attivista ucraina **Oleksandra Matviichuk, direttrice del Centro per le Libertà Civili e vincitrice del Premio Nobel per la Pace 2022**[14]. Al termine del dibattito, il 26 gennaio l'Assemblea parlamentare **ha approvato** (con un solo voto di astensione) una risoluzione dallo stesso titolo (res. 2482/2023).

Al centro dell'attenzione dell'Assemblea parlamentare, la necessità di **individuare un meccanismo di giustizia penale per punire i responsabili del crimine di aggressione nei confronti dell'Ucraina** con la richiesta alla comunità internazionale di creare, anche attraverso il coinvolgimento attivo dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite e dello stesso Consiglio d'Europa, un **tribunale penale internazionale speciale competente a per perseguire i leader politici e militari russi e bielorussi** che hanno pianificato, preparato, avviato la guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina, con **sede all'Aja, al fine di garantire la complementarità e la cooperazione con la CPI**.

---

[12] Per un approfondimento di natura giuridica su tale tribunale, si rimanda allo studio pubblicato a cura del Parlamento europeo nel dicembre 2022 "*Tribunal for the crime of aggression against Ukraine - a legal assesment*".

[13] Il video della seduta è disponibile al link: https://vodmanager.coe.int/coe/webcast/coe/2023-01-26-1/lang

[14] L'attivista nel suo intervento ha sottolineato che "nessun altro tribunale penale internazionale è competente a perseguire e punire il crimine di aggressione contro l'Ucraina", rilevando che la Corte penale internazionale non ha attualmente giurisdizione. Del resto, un rinvio alla Corte da parte del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite è "altamente improbabile nelle circostanze attuali" dato il veto della Russia. Peraltro, l'abuso di tale diritto di veto in Consiglio di sicurezza ha determinato la sostanziale incapacità dell'ONU di contrastare l'aggressione russa rappresentando "una minaccia esistenziale all'ordine internazionale basato sulle regole" (v. la *Newsletter* n. 42 sull'attività dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa a cura della Camera dei deputati).

La risoluzione, in particolare, nel ribadire l'invito agli Stati membri e agli Stati osservatori del Consiglio d'Europa (CdE) delinea le seguenti **caratteristiche**: il tribunale dovrebbe essere approvato e sostenuto dal maggior numero possibile di Stati e organizzazioni internazionali, e in particolare dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite; la sua **giurisdizione dovrebbe essere limitata al crimine di aggressione** commesso contro l'Ucraina, esteso all'aggressione iniziata dalla Federazione russa nel febbraio 2014 e dovrebbe considerare anche il ruolo svolto dai leader della Bielorussia; nello statuto costitutivo di tale tribunale, la definizione del crimine di aggressione dovrebbe essere in linea con l'articolo 8-*bis* dello Statuto della Corte penale internazionale (v. *infra*) e con il diritto internazionale consuetudinario; il ruolo di tale tribunale sarebbe complementare alla giurisdizione della CPI e non limiterebbe o influenzerebbe in alcun modo l'esercizio della giurisdizione di quest'ultima sui crimini di guerra, i crimini contro l'umanità e l'eventuale genocidio commessi nel contesto dell'aggressione in corso né la sua giurisdizione in generale; tribunale speciale e CPI dovrebbero accordarsi su questioni pratiche e legali come la condivisione delle prove, la custodia dei sospetti, lo sviluppo di schemi comuni di protezione dei testimoni, la sequenza dei processi di persone perseguite da entrambi i tribunali; la sede del tribunale dovrebbe essere stabilita all'Aja, proprio al fine di garantire la complementarità e la cooperazione con la CPI. La risoluzione, infine, chiede le **riparazioni di guerra da parte russa** nonché un **meccanismo internazionale di risarcimento per l'Ucraina, aperto a tutti gli Stati**. Il primo passo sarebbe la costituzione di un registro internazionale dei danni e successivamente di una commissione, per giudicare le richieste, e di un fondo di risarcimento.

La risoluzione citata è stata preceduta da una serie di atti adottati dall'Assemblea parlamentare nell'ultimo anno rispetto all'aggressione russa dell'Ucraina[15].

Il 27 aprile 2022 erano state adottate la risoluzione 2433 dal titolo "Le conseguenze dell'attacco ininterrotto della Federazione russa ai danni dell'Ucraina: ruolo e risposta del Consiglio d'Europa" **e risoluzione 2436** dal titolo "L'aggressione della Federazione russa ai danni l'Ucraina: garantire la responsabilità per le gravi violazioni del diritto internazionale umanitario e altri crimini internazionali". Già in tali documenti, l'Assemblea parlamentare, oltre a sostenere il procuratore della CPI nel compito di **indagare e perseguire i sospetti autori di crimini di guerra, crimini contro l'umanità e, eventualmente, genocidio,** si **era espressa a favore della creazione di un tribunale penale internazionale *ad hoc* -** ipotizzando la sede a Strasburgo - attraverso la conclusione di un accordo intergovernativo multilaterale sotto gli auspici dell'ONU, con il sostegno del Consiglio d'Europa, dell'UE e di altre organizzazioni internazionali, per indagare e punire il crimine di aggressione commesso dalla leadership politica e militare della Federazione russa; si proponeva, inoltre, di nominare un rappresentante speciale sulle conseguenze dell'aggressione della

[15] Anche prima del 2022, l'Assemblea si è occupata dell'Ucraina e degli attacchi alla sua integrità territoriale. La prima risoluzione approvata dall'APCE sull'integrità territoriale ucraina è stata la risoluzione 1988(2014) *Recent developments in Ukraine: threats to the functioning of the democratic institutions*. Si ribadisce la posizione dell'APCE sull'illegalità del cd. referendum tenutosi il 16 marzo 2014 in Crimea e si afferma che l'esito di questo referendum e l'annessione della Crimea da parte della Federazione russa non hanno alcun valore legale e non sono riconosciuti dal Consiglio d'Europa.
Con la risoluzione 1990(2014) *Reconsideration on substantive grounds of the previously ratified credentials of the Russian delegation* l'Assemblea ha deciso di sospendere i seguenti diritti della delegazione della Federazione russa: il diritto di voto in Assemblea, il diritto di essere rappresentata negli organi di governo dell'APCE, il diritto di partecipare alle missioni di osservazione elettorale. Ulteriori diritti vengono sospesi alla delegazione della Federazione russa all'APCE con la risoluzione 2034(2015) *Challenge, on substantive grounds, of the still unratified credentials of the delegation of the Russian Federation*.
Il 12 ottobre 2016 è stata adottata la risoluzione 2132(2016) *Political Consequences of the Russian Aggression in Ukraine* in cui l'Assemblea condanna le elezioni della Duma tenutesi il 18 settembre nella Crimea occupata e ne considera nulli i risultati. Nella stessa giornata l'Assemblea ha adottato la risoluzione 2133(2016) Legal remedies for human rights violations on the Ukrainian territories outside the control of the Ukrainian authorities, in cui si afferma chiaramente che "l'annessione della Crimea da parte della Federazione russa e l'intervento militare delle forze russe nell'Ucraina orientale violano il diritto internazionale e i principi sostenuti dal Consiglio d'Europa".

Federazione russa all'Ucraina. Il **22 giugno 2022**, l'Assemblea ha adottato la risoluzione 2448, "Le conseguenze umanitarie e le migrazioni interne ed esterne legate all'aggressione della Federazione russa ai danni dell'Ucraina" in cui, tra l'altro, ha ribadito l'invito agli Stati membri del Consiglio d'Europa a rafforzare gli aiuti umanitari all'Ucraina e a sviluppare piani d'azione per evitare crisi umanitarie in futuro. Il **13 ottobre 2022** l'Assemblea ha adottato la risoluzione 2436 "L'ulteriore escalation dell'aggressione della Federazione russa ai danni dell'Ucraina", nella quale si tornava a chiedere l'istituzione di un sistema internazionale di responsabilizzazione della Federazione russa e della sua leadership per l'aggressione e per le violazioni dei diritti umani e del diritto umanitario, compresa l'accelerazione dell'**istituzione di un tribunale speciale *ad hoc* per perseguire il reato di aggressione contro l'Ucraina**.

Si segnala anche la **decisione del Comitato dei Ministri del CdE del 15 settembre 2022** dal titolo *Consequences of the aggression of the Russian Federation against Ukraine – Accountability for international crimes* in cui, tra l'altro, **prende atto con interesse alle proposte ucraine di istituire un tribunale speciale *ad hoc* per il crimine di aggressione contro l'Ucraina** e un **meccanismo di risarcimento internazionale** completo, che includa, come primo passo, un registro internazionale dei danni, e agli sforzi in corso, in cooperazione con l'Ucraina, per assicurare la responsabilità del crimine di aggressione contro l'Ucraina e per assicurare la piena riparazione dei danni, delle perdite o delle lesioni causate dalle violazioni del diritto internazionale da parte della Russia in Ucraina.

Si ricorda, infine, che **la Russia, dal marzo 2022, ha cessato di essere membro del Consiglio d'Europa**.

Il **24 febbraio 2022**, a conclusione di una **riunione straordinaria** cui hanno partecipato i rappresentanti dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa, il **Comitato dei Ministri** aveva condannato con la massima fermezza l'attacco armato sferrato dalla Federazione russa contro l'Ucraina, in violazione del diritto internazionale, decidendo di esaminare immediatamente, in stretto coordinamento con l'Assemblea parlamentare e la Segretaria generale del Consiglio d'Europa, le misure da adottare in risposta alla grave violazione da parte della Federazione russa dei suoi obblighi statutari in quanto Stato membro del Consiglio d'Europa. **Il Comitato dei Ministri ha tenuto un'altra riunione straordinaria il 25 febbraio 2022**, nella quale ha preso in esame le misure da adottare, ivi comprese quelle previste ai sensi dell'articolo 8 (sospensione ed espulsione) dello Statuto del Consiglio d'Europa, e **ha approvato con 42 voti a favore, 2 contrari (Russia e Armenia), 1 astensione (Turchia) la sospensione dei diritti di rappresentanza della Federazione russa in seno al Comitato dei Ministri e all'Assemblea parlamentare**. Serbia e Azerbaijan non hanno partecipato al voto. Al termine della riunione del Comitato dei Ministri, si è riunito il Bureau dell'Assemblea parlamentare, che nell'esprimere pieno apprezzamento per la misura incisiva assunta dal Comitato dei Ministri, ha stabilito di convocare una Sessione straordinaria dell'Assemblea il 14 e 15 marzo 2022, da dedicare alla discussione delle conseguenze dell'invasione dell'Ucraina. Il **10 marzo** si è svolta un'ulteriore riunione del Comitato dei Ministri, con all'ordine del giorno le conseguenze dell'aggressione russa verso l'Ucraina e decisioni in vista della sessione straordinaria dell'APCE. Il Comitato dei Ministri ha deciso per consenso di avviare la consultazione dell'Assemblea parlamentare su un potenziale ulteriore uso dell'art. 8 dello Statuto, e cioè il ritiro della Federazione russa dal CdE**. L'Assemblea parlamentare ha quindi svolto, il 14-15 marzo, la sessione straordinaria, al fine di valutare il ritiro della Federazione russa dall'Organizzazione**. Al termine della sessione, **l'Assemblea parlamentare ha adottato all'unanimità il parere 300 (2022)** invitando il Comitato dei Ministri a chiedere alla Russia "di ritirarsi immediatamente dal Consiglio d'Europa". **Il 16 marzo** il Comitato dei Ministri ha quindi deciso, nell'ambito della procedura avviata ai sensi dell'articolo 8 dello Statuto del Consiglio d'Europa, che **la Federazione russa ha cessato di essere membro del Consiglio d'Europa a partire da quel giorno, dopo 26 anni di appartenenza**[16].

[16] V. la newsletter n. 438 sull'attività del Consiglio d'Europa a cura della Camera dei deputati.

1.4 L'attività dell'Assemblea parlamentare della Nato

Anche l'Assemblea parlamentare della Nato si è occupata della necessità di perseguire i responsabili dei crimini commessi in Ucraina. Durante la sessione primaverile in Lituania, l'Assemblea ha adottato due dichiarazioni in tal senso. Nella Dichiarazione 473 "*Far fronte alla minaccia russa*" si condanna "con la massima energia la guerra immotivata e ingiustificata mossa dalla Russia all'Ucraina e gli orribili crimini di guerra di cui la Russia deve rispondere". Nella Dichiarazione 474 "*Solidarietà con l'Ucraina*" si manifesta la volontà di "chiamare a rendere conto delle loro azioni il regime russo, i suoi complici del regime bielorusso e tutti gli altri attori che abbiano commesso crimini di guerra e siano responsabili di morte, sofferenze e devastazioni" e di "**sostenere le iniziative volte a stabilire la responsabilità della Federazione russa in base al diritto internazionale**, al diritto internazionale dei diritti umani e al diritto penale internazionale, segnatamente le indagini avviate dal procuratore della Corte penale internazionale e dagli Stati membri dell'Unione europea, nonché **l'istituzione di un tribunale penale internazionale speciale *ad hoc* per indagare e perseguire il reato di aggressione contro l'Ucraina e consegnare i responsabili alla giustizia**". In occasione della **68ª Sessione annuale**, **tenutasi a Madrid dal 18 al 21 novembre 2022,** l'Assemblea parlamentare ha inoltre adottato, tra le altre risoluzioni, la res. 478 intitolata "La guerra della Russia contro l'Ucraina: conseguenze economiche e risposte" in cui **si ipotizza l'istituzione di un tribunale speciale per perseguire il crimine di aggressione** ritenendo i leader russi responsabili di qualsiasi crimine di guerra da loro commesso"; e la res. 479, con la quale, invita gli Stati membri ad "**adoperarsi collettivamente per l'istituzione di un tribunale internazionale che persegua il crimine di aggressione commesso dalla Russia** con la guerra mossa all'Ucraina e imponga l'obbligo di risarcire per intero danni perdite e pregiudizi in virtù di un meccanismo internazionale di compensazione".

1.5 Le iniziative a livello di Unione europea sull'istituzione di un tribunale internazionale ad hoc per il crimine di aggressione

Sulla necessità di istituire un tribunale internazionale *ad hoc* per perseguire il crimine di aggressione nei confronti dei vertici politici e militari russi **si è espresso in più occasioni il Parlamento europeo**. **Una risoluzione** adottata il 19 maggio 2022 invita le istituzioni dell'Ue **a sostenere la creazione di un "tribunale internazionale speciale incaricato di indagare e perseguire i presunti crimini di aggressione** commessi contro l'Ucraina dai comandanti politici e militari della Russia e dei suoi alleati" e si invita la Commissione europea a "sostenere la creazione di un'adeguata base giuridica" per il tribunale e, insieme ad altre istituzioni dell'UE, a fornire "tutte le risorse umane e di bilancio necessarie e il supporto amministrativo, investigativo e logistico per l'istituzione di il tribunale". Infine, il PE si rivolge alle istituzioni dell'UE, in particolare alla Commissione, affinché chieda il sostegno dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite e di altre organizzazioni internazionali per l'istituzione di tale tribunale[17].

In una risoluzione adottata il **19 gennaio 2023, i parlamentari europei chiedono che la leadership politica e militare russa sia chiamata a rispondere del crimine di aggressione contro l'Ucraina**, esortando l'UE a sollecitare l'istituzione di un tribunale internazionale speciale, in stretta cooperazione con l'Ucraina e con la comunità internazionale, che si occupi di perseguire la leadership politica e militare della Russia e i suoi alleati, colmando la grave lacuna esistente nell'attuale assetto istituzionale della giustizia penale internazionale.

[17] V. il citato dossier europeo n. 7 del 28 novembre 2022.

A livello di **Commissione europea**, già **a fine novembre, la presidente Von der Leyen aveva annunciato, in un** videomessaggio**, la proposta di "istituire un tribunale speciale**, sostenuto dalle Nazioni Unite, per indagare e perseguire il crimine di aggressione della Russia", pur "continuando a sostenere la Corte penale internazionale". La strada tracciata dalla Commissione è quella di collaborare con la comunità internazionale per la **creazione di un tribunale internazionale *ad hoc* o un tribunale "ibrido" incaricato di indagare e perseguire la Russia per il crimine di aggressione.** In entrambi i casi, si auspica il coinvolgimento dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite[18].

Le proposte emerse nel corso del **vertice Ue-Ucraina tenutosi a Kiev il 3 febbraio scorso** appaiono più concrete. Nella dichiarazione congiunta, Charles Michel, presidente del Consiglio europeo, Ursula von der Leyen, presidente della Commissione europea, e Volodymyr Zelenskyy, presidente dell'Ucraina nel ribadire pieno sostegno al lavoro della Corte penale internazionale, concordano sulla necessità di **istituire un meccanismo competente sul crimine di aggressione. Alla proposta dell'Ucraina di un tribunale speciale, l'Ue affianca quella di sviluppare un Centro internazionale per perseguire il crimine di aggressione in Ucraina con sede a L'Aja**, al fine di coordinare le indagini in merito e di raccogliere e conservare le prove, in collegamento con il citato *Joint Investigation Team* già esistente in ambito *Eurojust*.

Quest'ultima proposta relativa alla creazione di un "**Centro internazionale** per il perseguimento del crimine di aggressione" è stato oggetto di discussione anche nel corso del **Consiglio europeo straordinario di Bruxelles del 9 e 10 febbraio 2023**. Nel punto 4 delle *Conclusioni* si legge che "*l'Unione europea è fermamente determinata a fare in modo che tutti i mandanti, i responsabili e i complici di crimini di guerra e degli altri crimini più gravi commessi in relazione alla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina rendano conto delle loro azioni.* ***Il Consiglio europeo sostiene pienamente gli sforzi profusi dall'Ucraina e dalla comunità internazionale in tal senso, compresa l'istituzione di un meccanismo appropriato per il perseguimento del crimine di aggressione, che riguarda la comunità internazionale nel suo insieme****. Sottolinea il sostegno dell'Unione europea alle indagini del procuratore della Corte penale internazionale e alla* ***creazione, all'Aia, di un centro internazionale per il perseguimento del crimine di aggressione nei confronti dell'Ucraina****. Tale centro sarà collegato alla squadra investigativa comune esistente, sostenuta da Eurojust*"[19].

[18] Nella seconda ipotesi, si potrebbe trattare, secondo alcuni osservatori, di arrivare a un accordo tra Unione Europea, Ucraina e Corte penale internazionale, aperto anche alla sottoscrizione di altri attori della comunità internazionale, in modo da non indebolire la CPI e assicurare un quadro di legalità e di effettività della giurisdizione penale internazionale per tutte le violazioni sancite dallo Statuto di Roma, incluso il crimine di aggressione (M. DELLI SANTI, *Un tribunale speciale per l'Ucraina*, su *affarinternazionali.it*, 15 dicembre 2022).

[19] Nelle *Conclusioni* del **Consiglio europeo del 15 e 16 dicembre** scorsi, tra le azioni a sostegno dell'Ucraina, si ribadisce la volontà dell'Unione europea di favorire e incoraggiare gli ulteriori sforzi volti a garantire il pieno accertamento delle responsabilità per i crimini di guerra e gli altri crimini più gravi legati alla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina, confermando il sostegno dell'UE alle indagini del procuratore della Corte penale internazionale. Nelle *Conclusioni* adottate il 9 dicembre **sulla lotta all'impunità per quanto riguarda i crimini commessi in relazione alla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina**, il Consiglio ha invitato gli Stati membri a **sostenere la Procura generale dell'Ucraina** e ad adottare misure al fine di dare piena attuazione alla definizione di crimini internazionali fondamentali e alle forme di responsabilità sanciti nello Statuto di Roma. V. il dossier europeo n. 13 in vista del Consiglio europeo straordinario di Bruxelles, 9 e 10 febbraio 2023, a cura del Servizio studi del Senato e della Camera dei deputati.

1.6 L'azione dei tribunali interni

Come anticipato, **un'altra opzione per perseguire i responsabili del crimine di aggressione investe il ruolo delle corti interne**. Tali procedimenti potrebbero essere ancorati sia ai normali criteri di **territorialità e nazionalità**, sia al principio della **giurisdizione universale**.

I responsabili potrebbero essere portati a giudizio davanti alle corti interne dello Stato territoriale (l'Ucraina) o dello Stato di nazionalità (la Russia e la Bielorussia) in quanto sia il codice penale ucraino, sia quello russo, sia quello bielorusso prevedono la fattispecie di aggressione[20]. Escludendo che le corti dello Stato di nazionalità dei responsabili abbiano intenzione di procedere in tal senso, spetterebbe all'Ucraina arrestare i responsabili e processarli. **La Procura Generale dell'Ucraina, nelle settimane successive all'invasione russa, ha avviato le indagini e la raccolta delle prove** per perseguire i presunti crimini contro l'umanità, di guerra e genocidio **commessi dalle forze militari russe**, aprendo migliaia di casi anche grazie alle denunce ricevute. Il Consiglio d'Europa ha istituito un gruppo di esperti per fornire supporto tecnico alla Procura Generale ucraina nell'attività investigativa[21].

Si segnala, a tale proposito, la riunione dei ministri della giustizia dei paesi del G7, che si è tenuta a Berlino il 28 e 29 novembre scorso, dedicata alla **cooperazione nelle indagini sui crimini internazionali commessi in Ucraina**, a cui hanno partecipato anche il ministro della giustizia ucraino Maliuska, il Commissario europeo alla giustizia Reynders, il procuratore della Corte penale internazionale (Cpi) Khan, il Procuratore generale ucraino Kostin e il procuratore generale federale tedesco Frank. Nella dichiarazione finale si esprime la determinazione da parte dei ministri ad assicurare la repressione degli efferati crimini perpetrati in Ucraina e a rafforzare la cooperazione a tal fine, sottolineando l'importanza delle indagini condotte dalla Procura generale ucraina, dal procuratore della Cpi e dalle procure degli Stati che hanno recepito nel loro ordinamento il **principio della giurisdizione universale** sui crimini internazionali[22].

L'azione delle corti interne può essere inoltre ancorata al **principio della giurisdizione universale**, e cioè alla possibilità di procedere da parte di tribunali di Stati diversi da quelli individuati su base territoriale (l'Ucraina) o personale (l'Ucraina, la Russia o la Bielorussa) senza che, quindi, venga richiesto alcun legame con la commissione del crimine e nemmeno la presenza del sospettato sul territorio dello Stato che intende procedere[23]. **In alcuni Stati europei che riconoscono tale principio** (tra cui Germania, Spagna, Svezia e Polonia, non l'Italia, v. *infra*) **le procure hanno avviato indagini proprie**[24], ma solo in relazione a crimini di guerra e contro l'umanità, mentre sono più rari i Paesi (come l'Olanda) che estendono la propria giurisdizione penale, in assenza di un collegamento territoriale, al crimine di aggressione[25].

Il 4 febbraio scorso alcune agenzie di stampa hanno riportato le dichiarazioni del procuratore generale tedesco, Peter Frank, intervistato dal quotidiano "Welt am Sonntag", riguardo alla prove raccolte dalla Germania dei crimini di guerra commessi in Ucraina nel corso delle indagini avviate nel marzo 2022: "Ci stiamo preparando a un possibile giudizio in tribunale, che sia solo in Germania, o con i nostri partner davanti

---

[20] C. MELONI, *Il senso della giustizia penale internazionale* cit., pp. 40-41.

[21] https://www.coe.int/en/web/portal/-/council-of-europe-expert-advisory-group-starts-its-work-supporting-ukraine-s-prosecutor-general-office

[22] M. MANCINI, Sul codice dei crimini internazionali l'Italia deve accelerare, su *affarinternazionali.it*, 5 dicembre 2022.

[23] C. MELONI, *Come affrontare l'aggressione russa*, cit.

[24] V. P. PETRELLI, cit., pp. 470-471, e A. BULTRINI, *Alcune considerazioni di un giurista internazionalista sull'invasione dell'Ucraina*, in *Questione Giustizia*.

[25] C. MELONI, *Il senso della giustizia penale internazionale* cit., pp. 40-41.

a una corte internazionale". Tra le prove raccolte rientrano anche le testimonianze dei profughi che sono fuggiti dal territorio ucraino dopo l'inizio della guerra.

1.7 Le iniziative promosse da altri organismi internazionali

Per quanto riguarda l'**Assemblea generale delle Nazioni Unite, l'undicesima sessione speciale d'urgenza sull'invasione russa dell'Ucraina si è aperta il 28 febbraio 2022**. Il **2 marzo è stata adottata la Risoluzione ES-11/1 -** con 141 voti favorevoli, 5 contrari (Russia, Bielorussia, Corea del Nord, Siria ed Eritrea) e 35 astensioni (tra cui la Cina) - che condanna l'invasione russa nonché il coinvolgimento della Bielorussia nell'uso illecito della forza ed esige il ritiro completo delle forze russe dall'Ucraina. La sessione speciale si è riunita nuovamente il 23 e 24 marzo, il 7 aprile, il 10-12 ottobre. **Il 14 novembre, da ultimo, l'Assemblea generale ha adottato la Risoluzione** *"Furtherance of Remedy and Reparation for Aggression against Ukraine"*. Il documento raccomanda la creazione da parte degli Stati membri - in cooperazione con l'Ucraina - di un **registro internazionale dei danni** che serva a registrare, in forma documentale, le prove e le informazioni sulle richieste di risarcimento per i danni, le perdite o le lesioni subite da tutte le persone fisiche e giuridiche interessate, nonché dallo Stato ucraino, causati da atti illeciti a livello internazionale della Federazione russa in Ucraina o contro di essa, nonché a promuovere e coordinare la raccolta di prove.

A livello di **indagini sui crimini internazionali** commessi in Ucraina, vanno segnalate le attività promosse dal **Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite** e dal **Consiglio Permanente dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa.**

Il 4 marzo 2022 il **Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite** ha deciso di istituire con urgenza una **Commissione d'inchiesta internazionale indipendente per indagare sulle violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario** commesse nel corso del conflitto. Il 18 ottobre scorso la Commissione ha presentato il rapporto finale: in base a "evidenze ragionevoli" raccolte, la Commissione denuncia una **vasta gamma di crimini di guerra** e di violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario (tra cui stupri, torture e detenzione di bambini), con un impatto "immenso" sulla popolazione civile ucraina.

Nell'ambito del Consiglio per i Diritti Umani, l'Italia ha sostenuto attivamente le iniziative ucraine volte a denunciare le perduranti violazioni dei diritti umani e a promuovere l'accertamento delle relative responsabilità. All'inizio di marzo l'Italia ha appoggiato la richiesta di tenere un dibattito urgente sulla situazione dei diritti umani in Ucraina ed è stata tra i primi co-sponsor della risoluzione del Consiglio per i Diritti Umani, che ha istituito la commissione d'inchiesta internazionale citata[26].

Il 3 marzo 2022, infine, durante la seduta del **Consiglio Permanente dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) a Vienna[27]**, 45 Stati partecipanti su 57, tra cui l'Italia, hanno invocato il cosiddetto "Meccanismo di Mosca"[28] per **istituire una missione di esperti indipendenti con lo scopo di indagare gli sviluppi della guerra in Ucraina**, stabilire i fatti e le

[26] https://www.esteri.it/it/politica-estera-e-cooperazione-allo-sviluppo/aree_geografiche/europa/litalia-a-sostegno-dellucraina/

[27] https://www.osce.org/odihr/513973

[28] Si tratta di un meccanismo che permette di inviare esperti per "assistere gli Stati partecipanti alla risoluzione di un particolare problema relativo alla dimensione umana" che, a differenza delle altre decisioni dell'OSCE, non richiede il consenso per essere attivato: https://www.osce.org/odihr/20066.

circostanze relativi a possibili violazioni e abusi del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario e le circostanze di possibili casi di crimini di guerra e crimini contro l'umanità, anche a causa di attacchi deliberati e indiscriminati contro civili e infrastrutture civili e raccogliere, consolidare e analizzare queste informazioni al fine di presentarle ai pertinenti meccanismi di responsabilità, nonché ai tribunali o ai tribunali nazionali, regionali o internazionali". **Nel rapporto elaborato dagli esperti e presentato il 13 aprile, l'Osce fa riferimento a "prove credibili" della commissione di violazioni** del diritto internazionale umanitario e del diritto in materia di diritti umani, di crimini di guerra e crimini contro l'umanità commessi in Ucraina a partire dal 24 febbraio 2022. In un secondo rapporto, pubblicato il 14 luglio 2022, si confermano l'intenzionalità e continuità delle violazioni da parte dell'esercito russo occupante e vengono riportati anche gli esiti della missione degli esperti a Bucha e Irpin.

1.8 Italia: il progetto di codice dei crimini internazionali

A distanza di oltre vent'anni dall'adozione dello Statuto di Roma e dalla sua ratifica, approvata con la legge 12 luglio 1999, n. 232, il **percorso di adeguamento dell'ordinamento interno italiano allo Statuto della Corte Penale Internazionale non può dirsi ancora completato.**

La legge 20 dicembre 2012, n. 237 ha introdotto disposizioni soprattutto di ordine procedurale, necessarie per permettere la concreta cooperazione con la Corte Penale; esse individuano le autorità nazionali competenti e pongono la disciplina relativa, tra l'altro, all'esecuzione dei provvedimenti della CPI in territorio italiano.

Successivamente, la legge 16 giugno 2016, n. 115 ha provveduto a modificare l'articolo 3 della legge n. 654/1975, in materia di **contrasto e repressione dei crimini di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra**, onde recepire la definizione di essi risultante dallo Statuto della CPI.

Nella scorsa legislatura, con la legge n. 202 del 10 novembre 2021, è stata autorizzata la ratifica degli emendamenti allo Statuto di Roma della CPI adottati dalla Conferenza di revisione di Kampala (2010), che hanno introdotto il **crimine di aggressione** (articolo 8-bis), norme di procedura ad esso relative (articoli 15-bis e 15-ter) e **l'ampliamento delle fattispecie dei crimini di guerra** (articolo 8, par.2, lett. e).

Ciò che ancora manca, come fanno rilevare gli osservatori, è una legislazione di recepimento complessivo delle molte fattispecie criminose previste dal trattato di Roma ma non contemplate dall'ordinamento interno: **non sono ancora punibili nell'ordinamento italiano crimini contro l'umanità** quali lo sterminio, la persecuzione e l'apartheid o, ancora, **atti costituenti crimini di guerra** come il reclutamento di bambini soldato e l'attacco contro personale, installazioni o veicoli impiegati in una missione di peacekeeping o di assistenza umanitaria**, e soprattutto il crimine di aggressione. Né è stata riformata in maniera organica la disciplina dei crimini di guerra contenuta nel codice penale militare di guerra**, che risale al 1941[29]. Restava infine **fuori dall'ordinamento italiano il principio della giurisdizione universale.**

[29] V. il dossier n. 351 a cura della Camera dei deputati del settembre 2022; v. anche il contributo di M. MANCINI: https://www.affarinternazionali.it/archivio-affarinternazionali/2021/11/aggressione-litalia-ratifica-gli-emendamenti-allo-statuto-della-cpi/

La tragedia del conflitto in Ucraina ha reso evidente la necessità di accelerare e completare tale processo di adeguamento. Per questo, nel marzo del 2022, presso il Ministero della Giustizia è stata istituita una commissione di esperti[30] - la **Commissione Palazzo-Pocar** - **con l'incarico di predisporre un codice dei crimini internazionali e con l'obiettivo di adattare al diritto interno tutte le disposizioni sostanziali dello Statuto di Roma, prevedendo tutte le figure di reato non ancora presenti nell'ordinamento interno.**

La Commissione ha concluso i lavori licenziando il 20 giugno 2022 **una relazione e l'articolato di un apposito Codice dei crimini internazionali[31] che, oltre a introdurre nell'ordinamento italiano tutte le fattispecie criminose ancora non presenti, compresi quello di genocidio e di aggressione, introduce il principio della giurisdizione universale,** condizionato alla presenza del reo in Italia[32], permettendo che i crimini codificati nello Statuto di Roma possano essere sottoposti alla giurisdizione italiana, con il fine di sottrarre all'impunità qualsiasi criminale di guerra.

Il ministro della giustizia Carlo Nordio, a margine della riunione dei ministri della giustizia del G7 svoltasi a Berlino il 28 e 29 novembre scorsi, ha dichiarato[33] che il Ministero sta lavorando alacremente e che si è giunti *"in dirittura d'arrivo"* sul Codice dei crimini internazionali elaborato dalla Commissione di esperti[34]. Vale la pena ricordare che nella dichiarazione adottata a Berlino, i ministri della giustizia del G7 hanno **sottolineato l'importanza delle indagini condotte** dalla Procura generale ucraina, dal procuratore della CPI e **dalle procure degli Stati che hanno recepito nel loro ordinamento il principio della giurisdizione universale sui crimini internazionali.**

[30] https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_36_0.page?contentId=COS372730

[31] Adottando un corpus normativo separato rispetto al Codice penale, si è scartata la soluzione, pur adottata in altri Paesi, di un innesto nello stesso Codice.

[32] Per approfondire il lavoro svolto dalla Commissione e la questione del criterio della giurisdizione penale universale, v. il contributo di C. CANTONE: http://www.sidiblog.org/2022/06/29/la-giurisdizione-penale-universale-quale-futuro-per-litalia/

[33] https://www.gnewsonline.it/g7-berlino-nordio-al-fianco-dellucraina-lotta-allimpunita-per-i-crimini-di-guerra/

[34] https://www.affarinternazionali.it/sul-codice-dei-crimini-internazionali-litalia-deve-accelerare/

Parte II: La giustizia penale internazionale da Norimberga a l'Aja

2.1 I tribunali di Norimberga e Tokyo[35]

L'8 agosto del 1945 i governi delle potenze alleate - Regno Unito, Stati Uniti, Unione Sovietica e Francia - siglano l'Accordo di Londra che reca con sé lo Statuto dell'*International Military Tribunal* (IMT). **Il Tribunale militare penale di Norimberga viene istituito con l'intento di processare e punire i responsabili dei principali crimini di guerra commessi nel corso del conflitto**. La Corte giudicante è composta da un membro designato da ciascuno dei paesi alleati insieme a un giudice e un'equipe di procuratori dell'accusa[36]. Il 20 novembre del 1945 iniziano ufficialmente **i processi ai più alti funzionari dello Stato tedesco**, **accusati di crimini contro la pace, crimini di guerra e crimini contro l'umanità,** fattispecie giuridiche qualificate come **crimini internazionali secondo l'articolo 6 dello Statuto del tribunale** stesso. **Il verdetto è emesso il 1 ottobre 1946**, nel rispetto della regola che almeno tre dei quattro giudici lo condividano: dodici sono gli imputati condannati a morte, tre all'ergastolo, quattro a pene dai 10 ai 20 anni di reclusione e altri tre imputati sono assolti[37].

L'**esperienza di Norimberga** rappresenta un **passaggio fondamentale** nella giustizia penale internazionale: processando le singole autorità tedesche è stata affermata **l'esistenza di una responsabilità penale propria dell'individuo** e non dello Stato[38].

Parallelamente all'esperienza tedesca, **il Tribunale militare internazionale per l'Estremo Oriente viene istituito a Tokyo nel gennaio 1946** con una proclamazione speciale del Comandante Supremo delle Potenze Alleate, il generale MacArthur. Tale corte - nota come il Tribunale di Tokyo - ha processato le più importanti personalità dell'Impero giapponese accusate di crimini penali internazionali[39].

A seguito dell'esperienza dei due tribunali militari penali, la Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite nel 1950 ha elaborato il celebre rapporto intitolato ***Principi di***

---

[35]Per un inquadramento generale sulla giustizia penale internazionale, vedi: D. ARCHIBUGI, A. PEASE, *Delitto e castigo nella società globale. Crimini e processi internazionali*, Roma, Castelvecchi, 2017; A. CASSESE, *Lineamenti di diritto penale internazionale I*, Bologna, Il Mulino, 2005; *Idem, Lineamenti di diritto penale internazionale I*, Bologna, Il Mulino, 2006; O. FERRAJOLO, *Corte Penale Internazionale. Aspetti di giurisdizione e funzionamento nella prassi iniziale*, Milano, Giuffré Editore, 2007; D. ZOLO, *La giustizia dei vincitori. Da Norimberga a Baghdad*, Bari, Editori Laterza, 2006.

[36] Il procuratore capo statunitense era Robert Houghwout Jackson. Quello britannico era Hartley Shawcross.

[37] https://encyclopedia.ushmm.org/content/it/article/international-military-tribunal-at-nuremberg

[38] Norimberga segna definitivamente la fine del sistema westafaliano, impianto che aveva caratterizzato le relazioni internazionali da tre secoli a quella parte. Esso si contraddistingueva per il principio della non interferenza tra gli Stati - nato per preservare la rispettiva autorità di ciascuna nazione - che impediva la realizzazione di un'effettiva giustizia penale internazionale.

[39] M. COSTI, E. FRONZA, *Il diritto penale internazionale, nascita ed evoluzione* in *Introduzione al diritto internazionale*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 1-26. Nonostante i due tribunali abbiano segnato una tappa fondamentale nella genesi ed evoluzione del diritto penale internazionale, occorre ricordare talune criticità che li hanno contraddistinti. Tra queste, in dottrina è stato evidenziato come la giurisdizione penale esercitata dai vincitori sugli sconfitti si possa considerare come una mancata garanzia del principio di imparzialità giuridica (v. in merito D. ZOLO, *La giustizia dei vincitori,* cit.).

diritto internazionale riconosciuti dallo Statuto e dalla sentenza del Tribunale di Norimberga[40]. Il primo di tali principi è il riconoscimento formale dell'esistenza di una **responsabilità penale individuale in ambito internazionale**: tale concetto incarna l'eredità più importante dei processi di Norimberga e Tokyo.

2.2 La Convenzione sulla punizione e prevenzione del genocidio

Un altro importante passo compiuto dalla comunità internazionale è stato l'adozione in ambito onusiano della ***Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio***[41]. Tale documento ha raggiunto l'approvazione unanime da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite il **9 dicembre 1948** e ha portato alla codificazione della fattispecie genocidaria (v. *infra*): il **genocidio** viene, dunque, apertamente **definito come crimine internazionale**, che gli Stati firmatari "si impegnano a combattere e a punire"[42].

2.3 I Tribunali ad hoc per l'ex Jugoslavia e il Ruanda

Durante i cinquant'anni che seguono i processi di Norimberga e Tokyo, l'evoluzione della giustizia penale internazionale ha subito una battuta di arresto e solo con l'avvento degli anni '90 essa ha ripreso il suo corso. In quegli anni, l'opinione pubblica rimane profondamente colpita dalle **atrocità che si consumano nell'ex Jugoslavia e in Ruanda**: la comunità internazionale prende così coscienza del fallimento dell'opera di prevenzione di quei crimini internazionali che essa si era ripromessa di scongiurare a seguito del secondo conflitto mondiale. Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite decide quindi di istituire **due tribunali *ad hoc* - l'*International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia* (1993 - 2017) e l'*International Criminal Tribunal for Rwanda* (2000 - 2014) - con la competenza a giudicare sui crimini di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra commessi nei due territori nel corso dei conflitti** (vedi di seguito l'*approfondimento*).

Il **fondamento giuridico per l'istituzione di questi tribunali** è il **capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite**[43], secondo cui, accertata l'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace o di un atto di aggressione, il Consiglio di Sicurezza raccomanda o decide quali misure prendere conformemente agli artt. 41 e 42. A differenza dei tribunali militari di Norimberga e Tokyo, tali giurisdizioni vengono **create attraverso un'iniziativa delle Nazioni Unite**, e non delle sole potenze vincitrici del conflitto[44]. È stato rilevato, tuttavia, come le due corti si configurino come **due organismi giudiziari istituiti da un organo esecutivo** e ciò ha portato numerosi studiosi a dubitare dell'imparzialità degli stessi. Se da un lato, quindi, i due tribunali *ad hoc* hanno aperto una nuova

[40] Il rapporto venne sottoposto all'approvazione dell'Assemblea Generale che lo recepì attraverso l'adozione di una specifica risoluzione il 29 luglio 1950. Per leggere integralmente i Princìpi di diritto internazionale riconosciuti nello Statuto e nella sentenza del Tribunale di Norimberga consultare il link: https://unipd-centrodirittiumani.it/it/strumenti_internazionali/Principi-di-diritto-internazionale-riconosciuti-nello-Statuto-e-nella-sentenza-del-Tribunale-di-Norimberga-1950/174

[41] https://unipd-centrodirittiumani.it/it/strumenti_internazionali/Convenzione-per-la-prevenzione-e-la-repressione-del-crimine-di-genocidio-1948/175

[42] In Italia l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione dati con legge n. 153 dell'11 marzo 1952 (Gazzetta Ufficiale n. 74 del 27 marzo 1952). Data dell'adesione: 04 giugno 1952 (Gazzetta Ufficiale n 161 del 14 luglio 1952). Entrata in vigore per l'Italia: 02 agosto 1952.

[43] Per la traduzione italiana vedi https://www.miur.gov.it/documents/20182/4394634/1.%20Statuto-onu.pdf

[44] M. COSTI, E. FRONZA, cit. pp. 1-26.

fase della giustizia penale internazionale, dall'altro essi sembrerebbero riproporre alcune criticità che avevano caratterizzato gli avvenimenti di Norimberga e Tokyo.

2.4 I tribunali misti

Parallelamente all'esperienza dei tribunali per l'ex Jugoslavia e per il Ruanda, **nuovi meccanismi giurisdizionali *ad hoc*** sono posti in essere per la persecuzione di crimini internazionali: **la Corte Speciale per la Sierra Leone** (2022 - 2014), **la Corte Speciale di Timor Est (2000 - 2005)**, **le Camere Straordinarie delle Corti in Cambogia** (dal 1997) **le Camere Straordinaria Africane per il Senegal** (2015 - 2016). Tali corti sono comunemente definite come **tribunali misti** per una duplice ragione: in primo luogo per la composizione - in parte locale e in parte internazionale - del loro personale; inoltre perché essi sono generalmente costituiti con un atto di diritto interno attuativo di un accordo bilaterale con le Nazioni Unite.

2.5 Lo Statuto di Roma e la nascita della Corte penale internazionale (CPI)

Già nel 1947, l'Assemblea generale con la **risoluzione del 21 novembre n. 174 (II)** **aveva istituito la Commissione di diritto internazionale** con il mandato di esaminare la possibilità di istituire una corte penale internazionale permanente. A partire da allora, si succedono numerosi progetti che - tuttavia - non hanno trovato attuazione poiché **il clima politico negli anni della guerra fredda rendeva impossibile qualsiasi progresso**. Solo **con la caduta del muro di Berlino**, i tempi sono finalmente maturi perché le Nazioni Unite possano assumere un ruolo più incisivo per sollecitare la creazione di un meccanismo giurisdizionale permanente. Nel **1995**, l'**Assemblea generale, con la risoluzione 50/46,** istituisce una commissione preparatoria con il mandato di approntare "il testo unificato e ampiamente condiviso di una convenzione per una corte penale internazionale visto come primo passo per l'esame da parte di una conferenza di plenipotenziari". Infine, **il 16 dicembre 1996, l'Assemblea generale delibera, con la risoluzione n. 51/207,** l'avvio di una conferenza diplomatica con l'obiettivo di "ultimare ed adottare una convenzione per l'istituzione di una corte penale internazionale". **Dal 15 giugno al 17 luglio del 1998 si tiene a Roma la Conferenza dei rappresentanti degli Stati membri delle Nazioni Unite**, che si conclude con l'approvazione dello **Statuto che istituisce la Corte penale internazionale**.

Lo Statuto di Roma **entra in vigore nel luglio del 2002**, quando viene depositata la sessantesima ratifica[45] presso il Segretario Generale delle Nazioni Unite. Attualmente gli Stati che hanno ratificato lo Statuto sono 123[46]. La **Corte ha sede a L'Aja** ed **è competente a giudicare gravi crimini internazionali commessi nei territori o da cittadini degli Stati parte dopo l'entrata in vigore dello Statuto** (art. 4, comma 2 e art. 12 dello Statuto di Roma) [47]. **Sebbene la competenza non sia**

[45] Lo Statuto della Corte Penale Internazionale è stato ratificato dall'Italia con la Legge n.232 del 12 luglio 1999, per leggerla integralmente: https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1999/07/19/099G0308/sg#:~:text=1.-,1.,Roma%20il%2017%20luglio%201998.

[46] Manca la ratifica di Stati Uniti, Russia e Cina, tra i membri permanenti del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

[47] Statuto della CPI, Articolo 5. Crimini rientranti nella giurisdizione della Corte
La giurisdizione della Corte è limitata ai crimini più gravi, motivo di allarme per la comunità internazionale nel suo insieme. La Corte ha giurisdizione, in forza del presente Statuto, sui seguenti crimini:
a) crimine di genocidio;
b) crimini contro l'umanità;

dunque universale, lo Statuto crea **un sistema di giustizia penale a vocazione universale**. Inoltre, a differenza dei tribunali *ad hoc*, **la CPI ha natura complementare:** mentre i primi si pongono in posizione di primazia rispetto ai tribunali nazionali, **la Corte può intervenire solo nel caso in cui lo Stato non abbia la volontà o la capacità di perseguire i crimini** per cui essa stessa è competente (cd. "principio di complementarità").

2.6 Funzionamento della CPI

Affinché un caso possa essere giudicato dalla Corte - essendo la sua giurisdizione di natura non universale e complementare - è necessario il consenso dello Stato che sarebbe competente a esercitare la giurisdizione rispetto a esso (cd. "**principio del consenso**"). La ratifica dello Statuto di Roma rappresenta l'accettazione della giurisdizione della Corte. Se, quindi, uno degli Stati competenti a giudicare un caso è parte allo Statuto, ne discende automaticamente anche la competenza della Corte (nei limiti del già ricordato principio di complementarità rispetto ai tribunali nazionali). Nell'ipotesi contraria - quindi di mancata ratifica - la Corte può esercitare la propria giurisdizione solo se questa venga espressamente accettata, mediante un'apposita dichiarazione, da almeno uno degli Stati competenti a giudicare il caso di cui si tratta. **L'unica eccezione al principio del consenso dello Stato competente si ha quando la segnalazione di un crimine alla Corte Penale Internazionale è fatta dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite**. In tale evenienza, la volontà statale non assume rilievo, poiché il Consiglio di sicurezza - in base al capitolo VII della Carta dell'ONU - ha il potere di decidere, con effetti obbligatori per gli Stati, ogni azione che esso ritenga necessaria per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali[48].

Lo Statuto di Roma prevede **tre differenti modalità attraverso cui la Corte può esercitare il proprio potere giurisdizionale** su uno dei crimini di cui all'articolo 5[49]. **La prima procedura consiste nella segnalazione di uno o più Stati parte al procuratore riguardo crimini compiuti nel proprio territorio o nel territorio di un altro Stato**. Tale procedura ha dato origine al maggior numero di indagini. Tra queste si ricorda quella che ha portato alla prima sentenza di condanna della Corte per crimini di guerra, pronunciata nel marzo del 2012 nei confronti del congolese Thomas Lubanga Dyilo.

La seconda modalità prevede l'attivazione della Corte a seguito di un'indicazione del Consiglio di sicurezza dell'Onu, che si pronuncia con una Risoluzione. L'attivazione da parte del Consiglio di Sicurezza **permette di estendere la competenza della Corte anche a Stati formalmente non parte della CPI**. L'utilizzo di questa prerogativa ha permesso di sottoporre a scrutinio dei giudici internazionali i fatti avvenuti durante il conflitto in **Darfur** (Sudan) e quelli in **Libia**, entrambi Stati non membri, rispettivamente nel 2005 e nel 2011. Qualora tuttavia uno dei membri permanenti eserciti il diritto di veto, come è accaduto nel 2014 in relazione alla **Siria**, questa modalità non può essere attivata.

---

c) crimini di guerra;
d) crimine di aggressione.

[48] https://www.treccani.it/enciclopedia/corte-penale-internazionale_%28Enciclopedia-Italiana%29/

[49] Queste le inchieste svolte o in via di svolgimento dalla CPI: Uganda (luglio 2004), Repubblica democratica del Congo (giugno 2004), Darfur (giugno 2005), Repubblica centrafricana I (maggio 2007), Kenya (marzo 2010), Libia (marzo 2011), Costa d'Avorio (ottobre 2011), Mali (gennaio 2013), Repubblica centrafricana II (settembre 2014), Georgia (gennaio 2016), Burundi (ottobre 2017), Bangladesh/Myanmar (novembre 2019), Afghanistan (novembre 2017), Stato di Palestina (gennaio 2015), Repubblica delle Filippine (settembre 2021), Venezuela I (settembre 2018), Ucraina (marzo 2022). Vedi https://www.icc-cpi.int/

La terza modalità prevede che la Corte sia attivata a dello **svolgimento di un'indagine *motu proprio* del procuratore,** i cui elementi conclusivi siano valutati in modo positivo dalla Camera Preliminare che ne autorizza successivamente l'azione. Ciò è avvenuto quando il procuratore della CPI ha richiesto l'apertura dell'indagine preliminare sui crimini commessi durante la guerra in **Afghanistan** nel novembre del 2017[50].

3. I crimini internazionali[51]

Di seguito una breve descrizione delle fattispecie di crimini internazionali su cui ha competenza la Corte penale internazionale.

3.1 Crimine di genocidio

Secondo l'articolo 6 dello Statuto della CPI, **per crimine di genocidio si intende uno dei seguenti atti commessi con l'intento di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso**, in quanto tale:

a) uccidere membri del gruppo;

b) cagionare gravi danni all'integrità fisica o psichica di membri del gruppo;

c) sottoporre deliberatamente persone appartenenti al gruppo a condizioni di vita tali da comportare la distruzione fisica, totale o parziale, del gruppo stesso;

d) imporre misure volte ad impedire le nascite all'interno del gruppo;

e) trasferire con la forza bambini appartenenti al gruppo in un gruppo diverso.

Il crimine di genocidio è stato codificato per la prima volta con la ***Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio del 1948***, precedentemente citata[52], ed è successivamente entrato a far parte del diritto consuetudinario e "cogente"[53], per cui il divieto vincola anche gli Stati non firmatari della Convenzione e la relativa giurisdizione può dirsi universale.

3.2 Crimini contro l'umanità

Secondo l'articolo 7 dello Statuto della CPI, per crimine contro l'umanità s'intende uno degli atti di seguito elencati commesso nell'ambito di un attacco esteso o sistematico contro una popolazione civile[54]: omicidio; sterminio; riduzione in schiavitù; deportazione o trasferimento

[50] https://www.osservatoriodiritti.it/2022/07/14/corte-penale-internazionale/

[51] Per approfondimenti, si rinvia almeno a: S. ZAPPALÀ, *La giustizia penale internazionale*, Bologna, Mulino, 2020; AAVV, *Introduzione al diritto penale internazionale*, Torino, Giappichelli, 2020; A. CASSESE, *International Criminal Law*, Oxford, Oxford University Press, 2013; *International Criminal Court*, *Elements of crimes*, 2013.

[52] Ratifica dell'Italia con legge 11 marzo 1952, n. 153.

[53] Il termine *jus cogens*, o **diritto cogente**, sta ad indicare l'insieme di **norme internazionali consuetudinarie** che non possono essere in alcun modo derogate dagli Stati, perché poste a tutela dei valori considerati fondamentali dalla comunità internazionale considerata nel suo insieme.

[54] Il secondo comma dello stesso articolo 7 precisa che l'attacco diretto contro una popolazione civile deve essere inteso come la condotta che implichi la reiterata commissione di taluno degli atti preveduti al primo comma, contro qualsiasi popolazione civile, in attuazione o a seguito del disegno politico di uno Stato o di una organizzazione diretto a realizzare tale attacco.

forzato della popolazione; prigionia o altre gravi forme di privazione della libertà personale; tortura; stupro, schiavitù sessuale, prostituzione forzata, gravidanza forzata, sterilizzazione forzata o qualunque altra forma di violenza sessuale di analoga gravità; persecuzione contro un gruppo o una collettività identificabile, ispirata da ragioni di ordine politico, razziale, nazionale, etnico, culturale, religioso o di genere; sparizione forzata di persone; apartheid, ovvero gli atti inumani di carattere analogo a quelli indicati nello stesso articolo 7, commessi nel contesto di un regime istituzionalizzato di oppressione sistematica e di dominazione da parte di un gruppo razziale su altro o altri gruppi razziali e commessi al fine di perpetuare tale regime; altri atti inumani di analogo carattere diretti a causare intenzionalmente grandi sofferenze o gravi danni all'integrità fisica o alla salute fisica o mentale.

3.3 Crimini di guerra

L'articolo 8 dello Statuto della Corte penale internazionale riporta le fattispecie dei "**crimini di guerra**". Si attinge abbondantemente - arricchendola - all'**elencazione enucleata nelle Convenzioni di Ginevra**[55], derogandone rispetto alle regole di competenza (pur col rispetto del citato principio di complementarietà) laddove i crimini di guerra siano "commessi come parte di un piano o di una politica, o della commissione su vasta scala di tali crimini".

Possono distinguersi crimini applicabili a tutti i tipi di conflitti armati[56] e crimini che ricorrono solo in caso di conflitti armati internazionali. In estrema sintesi, sono annoverati: reati contro la persona come omicidio volontario; tortura, mutilazione o trattamenti inumani, compresi gli esperimenti biologici; stupro, schiavitù sessuale, prostituzione forzata, gravidanza forzata, sterilizzazione forzata o commettere qualsiasi altra forma di violenza sessuale che costituisca anche infrazione grave alle Convenzioni di Ginevra; violare la dignità della persona, in particolare con trattamenti umilianti e degradanti; altri reati contro la persona come cattura di ostaggi; diniego del diritto ad un giusto processo; deportazione, trasferimento o detenzione illegali; arruolare o utilizzare fanciulli di età inferiore ai quindici anni nelle forze armate nazionali o farli partecipare attivamente alle ostilità; reati contro i beni assoggettati a controllo avversario (distruzione o confisca; saccheggio); utilizzo di metodi o di strumenti bellici proibiti.

Per il solo caso dei **conflitti armati internazionali**: ulteriori reati contro persone assoggettate a controllo avversario (costringere a prestare servizio nelle forze armate di una potenza nemica o a prendere parte ad operazioni di guerra dirette contro il proprio paese; affamare intenzionalmente i civili, privandoli dei beni indispensabili alla loro sopravvivenza, compreso impedire volontariamente l'arrivo dei soccorsi come previsto dalle Convenzioni di Ginevra; dichiarare aboliti, sospesi od improcedibili in giudizio i diritti e le azioni dei cittadini della nazione nemica); utilizzo di metodi e strumenti bellici proibiti.

[55] Le quattro Convenzioni di Ginevra del 1949, i due Protocolli aggiuntivi del 1977 e quello del 2005 costituiscono la base del diritto internazionale umanitario. Esse proteggono in primo luogo le persone che non partecipano o non partecipano più a un conflitto armato.

[56] L'estensione ai conflitti amati non di carattere internazionale esclude le situazioni di tensione e di disordine interne (quali sommosse o atti di violenza, isolati e sporadici od altri di natura simile); sono invece contemplati gli scontri armati che si verificano nel territorio di uno Stato ove si svolga un conflitto armato prolungato tra forze armate governative e gruppi armati organizzati o fra tali gruppi. Rimane impregiudicata la responsabilità spettante ai governi di mantenere o ristabilire l'ordine pubblico all'interno dello Stato o di difendere l'unità e l'integrità territoriale dello Stato con tutti i mezzi legittimi.

Si tratta dei **comportamenti tenuti dagli Stati o da loro agenti o da altri soggetti di diritto internazionale, in violazione delle norme che disciplinano l'uso della forza nei conflitti stessi**.

3.4 Crimine di aggressione

La fattispecie "crimine di aggressione" viene definita dall'articolo 8-*bis* dello Statuto della Corte penale internazionale, come la **pianificazione, la preparazione, l'inizio o l'esecuzione, da parte di una persona in grado di esercitare effettivamente il controllo o di dirigere l'azione politica o militare di uno Stato, di un "atto di aggressione"** che per carattere, gravità e portata costituisce una manifesta violazione della Carta delle Nazioni Unite del 26 giugno 1945. Il secondo comma specifica che con "atto di aggressione" s'intende 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[57]. Nessun motivo potrà giustificare un'aggressione poiché essa è considerata crimine contro la pace e come tale punibile in sede internazionale. Inoltre, non sono riconoscibili da nessun Membro dell'ONU le acquisizioni territoriali ottenute con la forza.

Tale categoria interseca la stessa materia in cui si esercitano le competenze del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, e cioè la salvaguardia della pace e della sicurezza internazionale. Proprio per non interferire sull'esercizio politico-diplomatico di queste competenze, lo Statuto della Corte penale internazionale (che già prevede all'articolo 16 la possibilità che il Consiglio di sicurezza sospenda le indagini o l'esercizio dell'azione penale[58]) non ha dato inizialmente una definizione di questi crimini, rinviandola a una **successiva conferenza, che si è tenuta a Kampala, in Uganda, il 10-11 giugno 2010.** Tale Conferenza ha apportato alcuni emendamenti allo Statuto della Corte, tra i quali il summenzionato articolo 8-*bis* che introduce il crimine di aggressione. Gli altri emendamenti riguardano, principalmente, l'esercizio della giurisdizione in ordine al crimine di aggressione ed i rapporti tra tale giurisdizione e le competenze del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite[59].

[57] L'aggressione fu definita dalla risoluzione n. 3314 (XXIX) del 14 dicembre 1974 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

[58] "Nessuna indagine e nessun procedimento penale possono essere iniziati o proseguiti ai sensi del presente Statuto per il periodo di dodici mesi successivo alla data in cui il Consiglio di sicurezza, con risoluzione adottata ai sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, ne abbia fatto richiesta alla Corte; tale richiesta può essere rinnovata dal Consiglio con le stesse modalità".

[59] Significativamente, l'articolo 15-*ter*, primo comma, aggiunto allo Statuto, prevede che la Corte possa esercitare la giurisdizione sui crimini di aggressione conformemente all'articolo 13, primo comma, lettera *b)*, secondo il quale la Corte può attivarsi se "una situazione nella quale appaiono essere stati commessi uno o più dei suddetti crimini è sottoposta al procuratore [della Corte] dal Consiglio di sicurezza, operante in base al Capitolo VII della Carta delle Nazioni unite".

Approfondimento: I *Tribunali ad hoc per l'ex Jugoslavia e il Ruanda*

- Il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (1993 - 2017)

Il **Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia** (TPIJ), organo giudiziario internazionale con sede all'Aja, è stato istituito il 25 maggio 1993 con la Risoluzione 827 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e sciolto il 31 dicembre 2017. Esso nasce di fronte alle atrocità commesse durante il conflitto dei Balcani, con il mandato di perseguire i crimini internazionali commessi nell'ex-Jugoslavia negli anni successivi al 1991[60]. In particolare la Corte ha giurisdizione su quattro gruppi di crimini: **gravi violazioni delle Convenzioni di Ginevra**, **violazioni delle leggi o degli usi di guerra**, **genocidio** e **crimini contro l'umanità**.

Dalla seconda metà del 1992, infatti, vengono segnalati alla comunità internazionale episodi di violazione del diritto umanitario, poi confermati dal rapporto della Commissione di esperti delle Nazioni Unite del febbraio 1993. Nel rapporto la Commissione riferisce di **operazioni di pulizia etnica** e **uccisioni di massa**, torture, violenze sessuali, saccheggi, distruzioni di beni civili, di beni culturali, religiosi e arresti arbitrari.

Al Tribunale *ad hoc* viene dunque affidata una triplice funzione: perseguire le persone resesi responsabili di violazioni gravi del diritto umanitario nell'ex Jugoslavia; dissuadere dalla commissione di ulteriori crimini analoghi; contribuire all'instaurazione ed al mantenimento della pace[61]. Il tribunale è articolato su un doppio grado di giudizio e prevede tre organi principali: le tre Camere giudicanti e una Camera di appello, condivisa con il Tribunale penale internazionale per il Ruanda, il procuratore e il Cancelliere[62].

Al momento dello scioglimento del tribunale **si contano 90 sentenze di condanna definitiva, 21 di assoluzione,** mentre 37 imputati hanno visto le accuse contro di essi ritirate o sono morti a processi ancora in corso. Tra questi, Slobodan **Milošević**, presidente della Serbia e della Federazione jugoslava, accusato di crimini in Croazia, Kosovo e Bosnia Erzegovina. Iniziato il suo procedimento nel 2002, il dibattimento non è potuto giungere al termine a causa della morte per infarto dell'imputato avvenuta nella notte dell'11 marzo 2006. Inoltre, 13 imputati sono stati deferiti alle rispettive corti statali e 2 sono in attesa di un nuovo processo presso il **Meccanismo residuale per i Tribunali Penali Internazionali[63]**, l'organo creato appositamente per far proseguire l'attività dei tribunali *ad hoc* dopo il loro scioglimento (v. *infra*).

Il Tribunale per l'ex Jugoslavia ha rappresentato un'importante ripresa dell'attività penale internazionale ma non è stato esente da critiche. Nonostante i meriti riconosciuti, come aver accertato i fatti

---

[60] Statuto del Tribunale internazionale per il perseguimento delle persone responsabili di gravi violazioni del diritto internazionale umanitario commesse nel territorio dell'ex Iugoslavia dal 1991, su Università di Macerata http://docenti.unimc.it/f1.marongiubuonaiuti/teaching/2014/12982/files/i-tribunali-penali-internazionali/statuto-del-tribunale-penale-internazionale-per

[61] A. PERDUCA, *Tribunale penale internazionale per i crimini commessi nell'ex Jugoslavia*, Convegno "Diritto e Forze Armate. Nuovi impegni", Padova, 30 settembre 2000

[62] Artt. 13; 14; 16; 17 dello Statuto. Le Camere sono composte di sedici giudici indipendenti permanenti, ripartiti in tre Camere giudicanti e una Camera di appello, condivisa con il Tribunale penale internazionale per il Ruanda. Il procuratore, nominato dal Consiglio di sicurezza su proposta del Segretario Generale - con mandato rinnovabile - è l'organo deputato all'inchiesta e all'azione penale. Infine, alla Cancelleria spetta la funzione di amministrare ed assistere il Tribunale internazionale.

[63] Il 22 dicembre 2010, con risoluzione 1966 (2010), il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha istituito l' *International Residual Mechanism for Criminal Tribunals* (IRMCT), il cui compito è quello di concludere le attività residuali dei Tribunali penali internazionali per il Ruanda (ICTR) e per la Ex-Jugoslavia (ICTY). (https://unipd-centrodirittiumani.it/it/news/Nazioni-Unite-il-Consiglio-di-Sicurezza-istituisce-un-nuovo-meccanismo-con-il-compito-di-portare-a-termine-il-lavoro-dei-Tribunali-penali-internazionali-per-il-Ruanda-e-la-Ex-Jugoslavia/1887#:~:text=Il%2022%20dicembre%202010%2C%20con,e%20per%20la%20Ex%2DJugoslavia%20).

intercorsi durante la guerra in Jugoslavia, aver "*dato voce a migliaia di vittime*"[64] e aver condannato per la prima volta lo **stupro come forma di tortura** e **la schiavitù sessuale come crimine contro l'umanità**, vanno sottolineati anche alcuni importanti limiti della Corte. Il più importante - che entrambi i *tribunali ad hoc* condividono con quelli di Norimberga e Tokyo - è che tali *tribunali ad hoc* si sono ritrovati a **giudicare casi commessi prima della loro stessa istituzione**[65]. Un'altra critica viene mossa alla **lentezza** della Corte, dovuta alla dipendenza, per le indagini, dalla volontà degli stati in cui i presunti criminali sono rimasti saldi al potere per lungo tempo dopo la fine del conflitto. Infine, ci si chiede se il tribunale abbia effettivamente svolto la funzione di **favorire una riconciliazione dei paesi dell'ex Jugoslavia**. In questo senso tutti i paesi coinvolti nel conflitto hanno presentato delle recriminazioni nei confronti della Corte: i Serbi hanno percepito il Tribunale *ad hoc* come "anti-serbo" e parte di una cospirazione per considerarli colpevoli dei crimini commessi, minimizzando le colpe altrui; in Croazia gran parte degli imputati vengono ancora celebrati come eroi di guerra e i loro processi vengono ritenuti una "farsa"; infine, in Bosnia il sentimento principale è la delusione delle speranze che la Corte avrebbe riportato il paese alla condizione di pre-conflitto[66].

L'ultimo processo ad essere completato in prima istanza è stato quello di Ratko **Mladić** - colonnello generale che ha guidato l'Esercito della Repubblica Serba di Bosnia ed Erzegovina e rimasto latitante fino al 2011 - condannato il 22 novembre 2017, per crimini di guerra, crimini contro l'umanità e genocidio. L'ultimo caso ad essere preso in considerazione dall'ICTY è stato un procedimento d'appello che comprendeva sei persone, le cui sentenze sono state confermate il 29 novembre 2017.

- Il Tribunale penale internazionale per il Ruanda (1994-2015)

Il **Ruanda** - Stato africano situato al centro della regione dei Grandi Laghi - nel **1994** è stato teatro di una sanguinosa guerra civile che ha rappresentato uno dei più tragici episodi della storia dell'umanità del XX secolo, con il genocidio della minoranza tutsi e degli hutu moderati per mano dell'esercito regolare e degli *interahamwe*, milizie paramilitari[67]. Secondo le stime di *Human Rights Watch*[68], **dal 7 aprile alla metà di luglio del 1994**, per circa **100 giorni**, **in Ruanda vengono massacrate sistematicamente almeno 500.000 persone**. Le stime sul numero delle vittime sono tuttavia cresciute fino a raggiungere cifre dell'ordine **di 800.000-1.000.000 morti**[69].

Poco più di tre settimane dopo l'inizio del genocidio, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite chiede al Segretario Generale di **indagare sulle gravi violazioni del diritto internazionale umanitario che si stavano consumando in Ruanda**. Il relatore speciale dell'ONU per il Ruanda e una commissione di esperti nominata dal Consiglio di sicurezza concludono entrambi che le autorità ruandesi abbiano commesso un genocidio. Il Consiglio di sicurezza, dunque, seguendo il precedente del Tribunale internazionale per l'ex Jugoslavia, agendo in base al **Capitolo VII della Carta delle Nazioni** Unite relativo alle minacce alla pace internazionale, con la risoluzione n.955 dell'8 novembre 1994 istituisce **il Tribunale Penale Internazionale**

---

[64] Il tribunale nel 2004 ha pubblicato una lista, dettagliando i suoi cinque meriti più importanti: *"'The Tribunal's Accomplishments in Justice and Law'"*

[65] Violando così il cd. "principio di irretroattività" (v., tra gli altri, G. ENDO, *Nullum crimen nulla poena sine lege and the ICTY and ICTR*, in *Revue Quebecoise de Droit International*, vol. 15, n. 1/2002).

[66] https://www.hrw.org/reports/2004/icty1004/2.htm; https://www.rferl.org/a/balkans-without-borders-hague-tribunal-legacy/28872088.html

[67] Il movente ideologico è l'odio razziale verso la minoranza tutsi - che corrispondeva a circa il 20% della popolazione e aveva costituito l'élite sociale e culturale dello Stato. Il genocidio viene ufficialmente considerato concluso nel luglio del 1994, con la vittoria del Fronte patriottico ruandese - espressione della diaspora tutsi - sulle forze governative. Per approfondire le origini del conflitto in Ruanda: https://www.limesonline.com/hutu-contro-tutsi-le-radici-del-conflitto-in-ruanda/60258; https://www.bbc.com/news/world-africa-13431486

[68] Per consultare il rapporto di *Human Rights Watch*: http://www.hrw.org/reports/1999/rwanda/

[69] Le cifre ufficiali diffuse dal governo ruandese parlano di 1.174.000 vittime in soli 100 giorni.

per il Ruanda (*International Criminal Tribunal for Rwanda*; **ICTR**). Secondo **l'art. 1 dello Statuto**[70], *"il tribunale ha competenza a perseguire le persone responsabili di violazioni gravi del diritto internazionale umanitario commesse nel territorio del Ruanda ed i cittadini ruandesi responsabili delle medesime violazioni compiute nel territorio degli Stati vicini tra il 1° gennaio ed il 31 dicembre 1994"*. La **giurisdizione del tribunale *ad hoc* prevale su quella dei giudici statali** e lo statuto della corte stabilisce le condizioni per la sua cooperazione con le giurisdizioni nazionali[71]. Il Tribunale ha **sede ad Arusha**[72], in Tanzania. La Camera d'appello ha sede all'Aja, nei Paesi Bassi. Il tribunale non ha il potere di infliggere la pena capitale, ma solo **pene detentive**. **La giurisdizione della corte è limitata ai leader ruandesi**, mentre gli imputati di livello inferiore vengono giudicati dai tribunali nazionali. Il Tribunale penale internazionale per il Ruanda originariamente è stato istituito con **due camere** -ciascuna composta da tre giudici - e una **camera d'appello** di cinque giudici condivisa con il tribunale per l'ex- Jugoslavia. La scelta di una comune camera d'appello per entrambi i tribunali *ad hoc* è stata operata per garantire un unico *corpus* di precedenti legali. Inoltre, in risposta alla lentezza dei processi e al gran numero di imputati già in custodia, il Consiglio di sicurezza attraverso la **risoluzione 1165 del 30 aprile 1998** **ha istituito una terza camera** composta da tre giudici. Il procuratore del tribunale per l'ex Jugoslavia è stato incaricato anche di indagare e presentare i casi davanti al tribunale ruandese, assistito da un sostituto procuratore.

A partire dal 1995 **il Tribunale ha incriminato 93 persone**[73] ritenute responsabili di gravi violazioni del diritto internazionale umanitario commesse in Ruanda nel 1994. Il **2 settembre 1998**, il **Tribunale Penale Internazionale per il Ruanda emana la prima condanna a livello mondiale per il reato di genocidio**[74]: **Jean-Paul Akayesu** viene giudicato colpevole di genocidio e di crimini contro l'umanità per le azioni che egli aveva commesso personalmente o alle quali aveva sovrinteso mentre era sindaco di Taba[75]. Il **1 maggio del 1998** l'ex Primo ministro del governo provvisorio **Jean Kambanda si dichiara colpevole di genocidio**. È la prima volta che un imputato ammette la propria responsabilità per genocidio e crimini contro l'umanità. Accettando la sua dichiarazione, il 4 settembre 1998, l'ICTR diventa il primo tribunale internazionale dopo Norimberga a emettere una **sentenza contro un ex capo di Stato e lo condanna al carcere a vita**. Attualmente sconta la sua pena nel penitenziario di Bamako, nel Mali.

Il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, con la **risoluzione 1503 del 2003** e la **risoluzione 1534 del 2004**, ha invitato i due Tribunali penali internazionali per l'ex Jugoslavia e per il Ruanda a prendere tutte le misure possibili per completare le indagini entro la fine del 2004, per completare tutte le attività processuali di primo grado entro la fine del 2008 e per completare tutto il lavoro nel 2010 (le Strategie di completamento). Il **22 dicembre 2010**, con **risoluzione 1966** il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha istituito *l'**International Residual Mechanism for Criminal Tribunals*** **(IRMCT)**, con il compito di concludere le attività residuali dei due tribunali[76]. Il 20 dicembre 2012 l'ICTR ha emesso la sua ultima sentenza nel caso Ngirabatware e a seguito di essa il restante lavoro giudiziario del Tribunale spetta esclusivamente alla Camera d'appello del Meccanismo per i tribunali penali internazionali[77]. Il **31 dicembre 2015**, il Tribunale penale

---

[70] https://unipd-centrodirittiumani.it/it/strumenti_internazionali/Statuto-del-Tribunale-penale-internazionale-per-il-Ruanda-1994/177

[71] Il Consiglio di sicurezza, con la risoluzione 978 del 27 febbraio 1995, ha inoltre imposto la collaborazione di tutti gli Stati dell'ONU con il tribunale.

[72] Come disposto dalla risoluzione 977 del 7 febbraio il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite

[73] https://unictr.irmct.org/en/tribunal

[74] Nel caso Akayesu viene applicata per la prima volta da una corte internazionale la Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio del 9 dicembre 1948 contro un individuo.

[75] https://encyclopedia.ushmm.org/content/it/article/rwanda-the-first-conviction-for-genocide

[76] Nella risoluzione, il Consiglio di Sicurezza ha stabilito che l'IRMCT mantenga la competenza, i diritti, gli obblighi e le funzioni essenziali proprie dei due Tribunali e che sia suddiviso in due sezioni. La prima sezione - relativa all'ICTR - ha iniziato le sue funzioni il 1 luglio 2012.

[77] Una funzione chiave assunta dal Meccanismo è il rintracciamento e l'arresto dei tre imputati che rimangono latitanti. L'ICTR ha incriminato Félicien Kabuga, Protais Mpiranya e Augustin Bizimana con l'accusa di genocidio e crimini contro l'umanità, ma gli accusati si sono finora sottratti alla giustizia.

internazionale per il Ruanda ha **formalmente terminato il suo mandato** dopo 61 condanne e 14 assoluzioni per il genocidio del 1994[78].

Con i suoi tribunali e corti internazionali gemelle, l'ICTR ha svolto un ruolo pionieristico nell'istituzione di un sistema di giustizia penale internazionale, producendo un ***corpus* sostanziale di giurisprudenza** su genocidio, crimini contro l'umanità, crimini di guerra e forme di responsabilità individuale e superiore. L'ICTR è il **primo tribunale internazionale a emettere verdetti in materia di genocidio** e il primo a interpretare la definizione di genocidio contenuta nella Convenzione di Ginevra del 1948. È anche **il primo tribunale internazionale a definire lo stupro nel diritto penale internazionale** e a riconoscerlo come mezzo per perpetrare un genocidio[79].

---

20 febbraio 2023

A cura di Vitaliana Curigliano

Hanno collaborato Domenico Argondizzo e, nell'ambito di un tirocinio formativo svolto presso il Servizio Affari internazionali del Senato della Repubblica, Elisabetta Belardo e Giorgia Gabucci.

---

[78] Durante i suoi due decenni di lavoro, l'ICTR ha tenuto 5.800 giorni di procedimenti, ha incriminato 93 persone, ha emesso 55 sentenze di primo grado e 45 sentenze d'appello e ha ascoltato le testimonianze di oltre 3.000 testimoni che hanno coraggiosamente raccontato alcuni degli eventi più traumatici che si possano immaginare durante i processi dell'ICTR (https://news.un.org/en/story/2015/12/519212)

[79] La corte ha riconosciuto anche che "lo stupro e la violenza sessuale costituiscono genocidio... purché siano stati commessi con l'intento specifico di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo particolare, preso di mira in quanto tale" - come è avvenuto nel conflitto ruandese, dove il governo provvisorio dominato dagli hutu ha organizzato lo stupro di massa delle donne tutsi da parte di uomini infetti da HIV. Il tribunale è stato quindi uno dei primi organismi internazionali a riconoscere formalmente la violenza sessuale come crimine di guerra.