

La responsabilità penale degli Stati per i crimini internazionali e il ruolo dei singoli individui¹

International crimes: responsibility of states and role of individuals

Ylenia Parziale

Docente a contratto di Principi di Diritto penale e Giustizia minorile
nell'Università degli Studi di Roma "Unicusano"

Sommario: 1. Il panorama giuridico penale-internazionale: cenni introduttivi - 2. La genesi dei crimini internazionali - 3. Crimini statali vs crimini individuali - 4. Meccanismi di accertamento della responsabilità: il ruolo della Corte Penale Internazionale

ABSTRACT

Il presente contributo affronta un tema che nell'attuale momento storico è al centro del dibattito internazionale, ossia la responsabilità penale derivante dalla commissione di crimini di portata internazionale, e in particolare il rapporto tra la responsabilità penale dello Stato e quella del singolo individuo. Si individueranno i vari meccanismi di repressione di tali reati, dando spazio al ruolo della Corte penale internazionale, ritenuto il soggetto sovranazionale più idoneo a perseguire siffatte violazioni.

This paper will focus on the relationship between the criminal responsibility of States and individuals for international crimes, a topic of great relevance in this historical moment, where international politics and jurisdiction are at the center of economic, social, and legal debate. In particular, the paper will analyze the unique characteristics of the two types of responsibility for the various categories of international crimes, providing at the same time an illustration of the nature, jurisdiction, functioning, and operational limits of the International Criminal Court, which acts as a supranational entity tasked with prosecuting such violations.

¹ Il contributo è destinato alla raccolta degli atti del convegno *From National Sovereignty to Negotiation Sovereignty – “Days of Law Rolando Quadri”*, organizzato dall'Istituto di Diritto Comparato di Belgrado e l'Università degli Studi di Roma “Unicusano” e svoltosi da remoto, il 14 giugno 2024.

1. Il panorama giuridico penale-internazionale: cenni introduttivi

Fin dagli anni Cinquanta del secolo scorso, la comunità scientifica internazionale si è interrogata sulla possibilità di introdurre strumenti di diritto internazionale penale per rafforzare la tutela dei diritti umani e contrastare la commissione di crimini internazionali.

Questa riflessione nasceva dalla consapevolezza che l'azione repressiva di tali forme di criminalità, offensive dei valori fondamentali della comunità internazionale, non poteva più essere affidata soltanto alla potestà punitiva dei singoli Stati, ma occorrevo nuovi modelli di ascrizione della responsabilità penale valevoli per tutti gli Stati².

Nato come reazione della comunità degli Stati alle atrocità commesse nel corso dei due conflitti mondiali, il diritto internazionale penale si è consolidato nel corso del XX secolo assumendo via via una propria autonomia dal diritto internazionale pubblico, dal quale si è distinto per la forma di responsabilità interessata (penale, anziché civile), per i soggetti destinatari (gli individui, e non gli Stati) e per le sanzioni a cui ricorre (tipicamente penali).

Con l'affermarsi di questa nuova branca del diritto internazionale, il principio di sovranità territoriale ha subito, per ovvie ragioni, limitazioni sempre crescenti, che hanno comportato una riduzione degli spazi di applicazione della potestà punitiva dei singoli Stati, in funzione della repressione delle forme più gravi di criminalità internazionale³.

Il potere di sovranità territoriale, come è noto, essendo esclusivo per ogni Stato, può essere limitato soltanto attraverso specifiche convenzioni internazionali. Questo è quello che è accaduto nel secondo dopoguerra, quando, cioè, il rafforzamento delle istituzioni sovranazionali e la crescente regolamentazione di vasti ambiti del diritto internazionale penale tramite accordi convenzionali, hanno via via affievolito l'inviolabilità della sovranità

² E. MACULAN, *La responsabilità per gravi violazioni dei diritti umani tra diritto penale interno e diritto penale internazionale: considerazioni a partire dal caso Fujimori*, in *Arch. Pen.*, 3/2011, p. 1025.

³ Sul punto cfr. M.C. BASSIUNI, *International Criminal Law Conventions and Their Penal Provisions*, Ardsley - New York, 1997; F. MANTOVANI, *Diritto Penale*, Padova, 2015⁹, 927; M. PISANI, *La penetrazione del diritto penale internazionale nel diritto penale italiano*, in *Indice penale*, 1979, 5, G. VASSALLI, *La giustizia internazionale penale*, Milano, 1995; M. VIRGILIO, *Verso i principi generali del diritto criminale internazionale*, in G. Illuminati, L. Stortoni, M. Virgilio (a cura di) *Crimini internazionali tra Diritto e Giustizia*, Torino, 2000, 45 ss.

nazionale. In questo contesto, la repressione dei crimini internazionali ha acquisito un'importanza fondamentale nell'ordinamento giuridico.⁴

Nell'attuale panorama giuridico penale-internazionale, come vedremo meglio in seguito, si è soliti distinguere tra due tipi di crimini internazionali. Il primo è quello che discende dalla matrice storica dei *crimina iuris gentium* e ricomprende quelle attività individuali di rilevanza internazionale, nel senso che costituiscono un attentato a valori che la generalità degli Stati tutela con apposite norme interne o convenzioni internazionali⁵. Il loro rilievo internazionale sta nel fatto che gli Stati: a) possono esercitare la loro giurisdizione penale in deroga ai limiti tradizionali della territorialità o nazionalità; b) devono procedere alla loro repressione, e, infine, c) devono, anche in deroga all'eccezione di delitto politico, accordare l'estradizione del responsabile verso lo Stato che ne faccia richiesta in base ad una fondata pretesa punitiva. Il secondo tipo di crimine internazionale, viceversa, è dato da quelle violazioni particolarmente gravi del diritto internazionale da parte dello Stato, sì da evocare l'idea di responsabilità penale e sanzione penale. A queste daremo il nome di crimini statali di diritto internazionale.

Il diritto penale, dunque, nato storicamente per legittimare, disciplinare e delimitare il potere punitivo dello Stato nei confronti di individui macchiatisi di singoli episodi criminosi, si è trovato a fronteggiare anche manifestazioni di criminalità di Stato, caratterizzate dalla commissione massiva e sistematica di gravi violazioni dei diritti umani fondamentali, pianificata e perpetrata dalle alte sfere e dalle istituzioni statali⁶.

2. La genesi dei crimini internazionali

Prima di affrontare il tema della responsabilità penale derivante dalla commissione dei crimini internazionali, occorre interrogarsi sulla nozione e natura di tali figure criminose.

⁴ Su questi temi si rinvia a A. CENTONZE, *Crimini di guerra e contro l'umanità (tutela delle persone offese da)*, in *Dig. Disc. Pen.*, 10/2016, 211 ss. e bibliografia ivi citata.

⁵ F. FRANCONI, *Voce Crimini internazionali*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 1989, vol. IV, p. 467. Cfr. inoltre N. RONZITTI, *Crimini internazionali, tribunali interni e giustizia penale internazionale*, in *Cooperazione fra Stati e giustizia penale internazionale*, Napoli 1999, U. PIOLETTI, *Diritto penale internazionale e diritto interno. Crimini di guerra, crimini contro l'umanità e responsabilità apicale*, in *Annali della Facoltà Giuridica dell'Università di Camerino – Studi* – n. 9/2020.

⁶ E. MACULAN, *op. cit.*, 1026.

Si tratta, come noto, di fattispecie di massiccia e sistematica violazione dei diritti umani che la comunità internazionale ha progressivamente riconosciuto come comportanti, oltre alla responsabilità statale per illecito internazionale, anche la responsabilità penale individuale di coloro che li commettono o comunque favoriscono⁷.

È bene ricordare che fu solo al termine della Seconda guerra mondiale che la comunità degli Stati sentì l'esigenza di punire i responsabili di gravi crimini commessi durante il conflitto e, per la prima volta, si parlò concretamente di crimini internazionali e di responsabilità degli individui⁸. L'occasione fu offerta, *in primis*, con il noto processo di Norimberga, istituito con la finalità di giudicare e condannare i criminali nazisti. Tre erano le figure di crimini internazionali previste dagli Statuti del Tribunale Militare Internazionale (TMI) di Norimberga⁹ e di Tokyo¹⁰: i crimini di guerra, i crimini contro la pace e i crimini contro l'umanità (c.d. *elements of crimes*). Negli stessi anni l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, nella *Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio*, codificava il crimine di genocidio, inteso come «sistematica distruzione di un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso»¹¹. A cinquant'anni da quei processi, si è insistentemente tornati a parlare di crimini internazionali in relazione ai gravi avvenimenti verificatisi nella ex Jugoslavia e nel Ruanda. Anche in questo caso la comunità internazionale avvertiva la necessità di non lasciare impuniti i responsabili dei gravi crimini

⁷ C. ZANGHÌ - L. PANELLA, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*⁴, Torino, 2019, 35 ss.

⁸ A. CONTINIELLO, *Gli istituti del crimine di aggressione e del crimine di guerra nel diritto internazionale*, in *Giur. Pen.*, 3/2022, p. 2.

⁹ L'8 agosto 1945 gli Stati Uniti, la Gran Bretagna, la Francia e l'Unione Sovietica stipularono a Londra un accordo che prevedeva l'istituzione a Norimberga di un Tribunale militare internazionale, allo scopo di giudicare i presunti criminali nazisti. Per la prima volta, nella storia moderna, vide la luce un organo giurisdizionale internazionale, connotato in questo caso dall'aggettivo "militare", competente a svolgere processi per "crimini contro la pace", "crimini di guerra" e "crimini contro l'umanità". Sul punto cfr. M. BALBONI, *Da Norimberga alla Corte penale Internazionale*, in G. Illuminati, L. Stortoni, M. Virgilio (a cura di) *Crimini internazionali tra Diritto e Giustizia*, Torino, 2000, 3 ss.

¹⁰ Il Tribunale militare internazionale per l'estremo Oriente, o più comunemente noto come il Tribunale di Tokyo, fu il corrispettivo del Tribunale di Norimberga nel continente asiatico. Venne istituito nel 1946 nella capitale nipponica allo scopo di perseguire coloro i quali vennero accusati di aver commesso atrocità durante la cosiddetta Guerra dei Quindici anni, un periodo di tempo che ebbe inizio con l'incidente di Mukden del settembre 1931 e si concluse con la fine della Seconda Guerra Mondiale.

¹¹ Articolo 2 della Convenzione per la Prevenzione e la Repressione del Delitto di Genocidio, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 260 (III) A del 9 dicembre 1948 ed entrata in vigore il 12 gennaio 1951.

commessi: a questo fine, il Consiglio di Sicurezza dell'ONU istituiva due Tribunali penali internazionali *ad hoc*.

Il punto di arrivo di questo percorso, nella sua prospettiva multilaterale, è costituito dallo Statuto della Corte Penale Internazionale (CPI) che, approvato a Roma il 17 luglio 1998 ed entrato in vigore il 1° luglio 2002, rappresenta ancora oggi la base giuridica più compiuta che definisce i *crimini di genocidio* (art.6), i *crimini contro l'umanità* (art.7), i *crimini guerra* (art. 8), e, dopo la Conferenza di Kampala del 2010, anche l'*aggressione* (art.8-bis), ovvero l'attacco illegittimo contro la sovranità degli Stati, in violazione dei principi della Carta delle Nazioni Unite¹².

In particolare, sono considerati crimini di genocidio gli atti il cui scopo è la distruzione totale o parziale di un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso. Tra questi figurano: l'uccisione; i danni gravi all'integrità fisica o psichica; le misure per impedire le nascite o distruggere fisicamente un gruppo etnico; il trasferimento forzato di bambini da un gruppo a un altro¹³.

I crimini contro l'umanità comprendono, invece, quelle operazioni che, nell'ambito di un attacco generalizzato o sistematico sulla popolazione civile, provocano intenzionalmente grandi sofferenze o un grave danno all'integrità fisica o psichica. Tra essi si annoverano, in particolare: l'omicidio intenzionale, lo sterminio, la riduzione in schiavitù, la deportazione della popolazione, la privazione della libertà in violazione delle regole fondamentali del diritto internazionale; la tortura, lo stupro, la schiavitù sessuale, la prostituzione, la gravidanza e/o la sterilizzazione forzata e qualsiasi altra forma di gravi atti di violenza sessuale; la persecuzione per motivi politici, razziali, nazionali, etnici, culturali, religiosi o sessuali; l'*apartheid* e le "sparizioni forzate"¹⁴.

¹² M. DELLI SANTI, 17 luglio 1998: una data da non dimenticare per l'Italia e la giustizia penale internazionale. Il 24° Anniversario dello Statuto della Corte penale internazionale, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2022, 7-8.

¹³ Sul crimine di genocidio, cfr. fra i molti, S. CANESTRARI, «Genocidio», in *Enc. giur.*, XV, Roma, 1989, 1-4; M. CATENACCI, «Legalità» e «Tipicità» del reato nello Statuto della Corte penale internazionale, Milano, 2003; A. CASSESE, G. ACQUAVIVA, M. FAN, A. WHITING, *International Criminal Law: Cases & Commentary*, Oxford University Press, New York, 2011; P. GAETA, *The UN Genocide Convention: a commentary*, Oxford University Press, New-York, 2009; E. MEZZETTI, *I crimini di genocidio*, in *La Corte penale internazionale. Organi - Competenza - Reati - Processo*, coordinato da G. Lattanzi - V. Monetti, Milano, 2006, 559-597;

¹⁴ Per l'inquadramento delle nozioni di crimini di guerra e contro l'umanità, si rinvia agli studi monografici di E. AMATI, *I crimini contro l'umanità*, in E. Amati et al., *Introduzione al diritto penale internazionale*², Milano, 2010, pp. 410-436; M. FRULLI, *Immunità e crimini internazionali: l'esercizio della giurisdizione penale e civile nei confronti degli organi statali sospettati di gravi crimini*

Per crimini di guerra s'intendono le violazioni gravi del diritto umanitario bellico inteso come quel complesso di regole consuetudinarie e convenzionali che, specialmente a partire dal secolo scorso, si sono sviluppate al fine di rendere il meno crudele e disumano possibile l'esercizio della violenza bellica¹⁵. Essi sono costituiti da azioni od omissioni comportanti l'uso della violenza bellica nei confronti di soggetti indifesi - civili, malati, feriti o naufraghi -, l'uso di armi proibite, quali i gas asfissianti, le armi chimiche o le armi comportanti sofferenze superflue, il ricorso a pratiche disumane quali la tortura o la cattura di ostaggi.¹⁶

Per quel che concerne, infine, il crimine di aggressione, si fa riferimento, in particolare, a condotte come l'invasione, l'occupazione militare o l'annessione con l'uso della forza, ma anche il blocco dei porti e delle coste.

La caratteristica comune di questi crimini è da ricondurre al fatto che ciascuno di essi non si limita a sanzionare una singola condotta criminosa, ma ricomprende una moltitudine di possibili condotte, accomunate da un elemento di contesto. Tali incriminazioni sono quindi costruite secondo una tecnica di normazione differente rispetto ai reati comuni: accanto alle singole condotte criminose - che sono di varia natura, poiché ricomprendono tanto offese contro la persona, quanto offese contro il patrimonio - viene previsto un elemento comune (il c.d. elemento di contesto, *contextual element*, *chapeau* o *Gesamttat*). Per i crimini contro l'umanità, ad esempio, è necessario provare che i singoli comportamenti criminali (deportazione, tortura, ecc.) siano stati commessi nell'ambito di un attacco esteso o sistematico contro la popolazione civile¹⁷. Ancora, i crimini di guerra devono essere stati posti in essere in connessione con un conflitto armato. L'elemento di contesto svolge dunque una funzione selettiva in un duplice senso. Da un lato permette di distinguere i crimini internazionali dai delitti comuni: l'omicidio quale crimine contro l'umanità si distingue dall'omicidio comune in quanto commesso nell'ambito di un esteso o

internazionali, Torino, 2007; G. GIOFFREDI, *Globalizzazione, nuove guerre e diritto internazionale*, Padova, 2012; E. GREPPI, *Crimini di guerra e contro l'umanità nel diritto internazionale: lineamenti generali*, Torino, 2001.

¹⁵ F. FRANCONI, *Voce Crimini internazionali*, cit., p. 469.

¹⁶ P. LOBBA, *I crimini di guerra*, in E. Amati et al., *Introduzione al diritto penale internazionale*³, cit., p. 385.

¹⁷ In questo senso, G. METTRAUX, *International Crimes: Law and Practice*, in *Oxford Scholarly Authorities on International Law*, 13 June 2019; O. GRECH, *The contextual elements in Crimes Against Humanity: key developments from the Nuremberg Tribunal to the Rome Statute*, in www.um.edu.mt, 2021.

sistematico attacco contro la popolazione civile. In secondo luogo, l'elemento di contesto consente di distinguere le varie ipotesi di crimine internazionale¹⁸. Una condotta di stupro, ad esempio, può costituire, a seconda del contesto in cui viene commessa, un crimine di guerra (se realizzata in connessione a un conflitto armato) ovvero un crimine contro l'umanità (se è, invece, parte di un attacco esteso o sistematico contro la popolazione civile). In altri casi, invece, l'elemento di contesto rende penalmente perseguibili fatti che negli ordinamenti nazionali non sono necessariamente previsti come reati. Ne è dimostrazione la *policy* di dichiarare aboliti, sospesi o improcedibili in giudizio diritti e azioni dei cittadini della nazione nemica che, se commesso durante un conflitto armato, può costituire un crimine di guerra, ma non un delitto comune.

Per ciò che concerne l'elemento soggettivo di tali delitti si evidenziano tre passaggi essenziali relativi alla *mens rea*. Il soggetto attivo del reato deve agire con l'intenzione di causare un determinato evento (dolo intenzionale o diretto); deve avere «cognizione del nesso esistente tra la sua condotta e la politica o prassi sistematica di atrocità»¹⁹, prevedendo le specifiche conseguenze della sua condotta illecita, relativamente ai singoli reati sottostanti - omicidio volontario, stupro, deportazione, tortura, etc. - (dolo eventuale); infine, le offese devono essere realizzate con lo specifico scopo di provocare sofferenza (dolo specifico). È, pertanto, implicita la consapevolezza che l'azione criminale individuale sia parte di attacco sistematico e su larga scala. Il giudice dovrà necessariamente prendere in considerazione «il movente dell'atto per determinare se le azioni compiute siano state dettate da fini privati o siano frutto dell'applicazione di una politica»²⁰. Nel contesto retroattivo della qualificazione, la fattispecie penale include, pertanto, nei suoi elementi costitutivi il progetto politico che ha guidato le azioni criminose commesse²¹.

Ergo, se un Capo di Stato ordina, con azioni belliche, la commissione di condotte *ut supra* previste, con intenzione e consapevolezza delle conseguenze, nei confronti di altri cittadini di uno Stato e in violazione della sovranità e

¹⁸ M. COSTI – E. FRONZA, Il diritto penale internazionale: nascita ed evoluzione, in E. Amati et al., *Introduzione al diritto penale internazionale*³, cit., p. 1-56.

¹⁹A. CASSESE, *Lineamenti di diritto penale internazionale*, Bologna, 2006, 102.

²⁰ E. MEZZETTI, *L'elemento soggettivo dei crimini internazionali*, in *Commentario allo Statuto della Corte Penale Internazionale*, a cura di G. Lattanzi, Milano, 2006, 313-353.

²¹ E. AMATI - E. MACULAN, *I crimini contro l'umanità*, in *Digesto delle Discipline Penalistiche*, 364-5; M. A. PASCULLI, *Giustizia penale internazionale*, in *Digesto Discipline Penalistiche*, Torino, 2018, 306-332.

integrità di quest'ultimo, ne dovrà necessariamente rispondere allorché le condotte perpetrate avranno come conseguenza uno dei crimini previsti a livello internazionale.²²

La gravità di queste condotte, il loro carattere macro-offensivo e plurisoggettivo, nonché il dato che spesso gli autori dei crimini rivestono posizioni apicali, hanno evidenti ripercussioni sul regime giuridico. Tali caratteristiche alterano il quadro di intervento del diritto penale, giustificando deroghe ai principi generali. Si pensi, ad esempio, all'imprescrittibilità di tali reati (art. 29 ICC St), alla irrilevanza di qualsivoglia immunità²³ (art. 27 ICC St) o alla previsione, in taluni testi, del criterio di giurisdizione universale.

3. Crimini statali vs crimini individuali

In un ordinamento come quello internazionale, nel quale il ruolo di soggetto primario è sempre stato mantenuto dallo Stato, il concetto di responsabilità penale dell'individuo non si presta ad un facile inquadramento giuridico.

Come accennato nell'introduzione, di crimini individuali si incomincia a parlare per la prima volta solo all'inizio del XX secolo, grazie principalmente alla vasta produzione convenzionale di diritto bellico che caratterizza tale periodo. La dottrina giuridica si trova, infatti, obbligata ad affrontare il principale problema del diritto internazionale penale, ovvero quello della sua diretta applicabilità agli individui²⁴. La successiva creazione di una Corte penale internazionale ha sancito definitivamente il principio della responsabilità dell'individuo di fronte all'ordinamento internazionale, di talché, attualmente, si ritiene pacificamente che si possano distinguere due categorie di crimini internazionali: quelli dell'individuo e quelli dello Stato.

I primi sono atroci delitti commessi dagli individui, la cui riprovevolezza è sancita a livello internazionale e la cui repressione è affidata agli Stati o, come recentemente avviene, ai Tribunali internazionali; i secondi, invece, sono azioni

²²A. CONTINIELLO, *op. cit.*, 5 ss.

²³ Sul concetto di immunità nel diritto internazionale e nel diritto interno cfr. A. ABUKAR HAYO, *L'immunità penale come species dell'inesigibilità*, Giappichelli, Torino, 2006.

²⁴ Sulla posizione giuridica dell'individuo nel diritto internazionale cfr. P. BARGIACCHI, A. SINAGRA, *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, Milano, 2009, p. 91 ss.; A. GIOIA, *Diritto internazionale*, Milano, 2010, 4; S. MARCHISIO, *Corso di diritto internazionale*, Torino, 2014, 281; R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, 1968, IV; R. SAPIENZA, *Diritto internazionale*, Torino, 2013, 51; R. SAMPERI, *La posizione dell'individuo nel diritto internazionale*, in *Cammino Diritto*, n. 4/2020, 4 ss.

compiute dallo Stato, riflesso della sua volontà politica e istituzionale, che lo espongono a sanzioni volte a colpire la sua posizione all'interno della comunità internazionale²⁵.

Il concetto di crimine di Stato introduce l'idea di sanzione (penale) che si aggiunge all'obbligo tradizionale di riparazione dell'illecito commesso²⁶. Lo Stato responsabile, infatti, non solo ha l'obbligo di riparare, ma può essere anche assoggettato a sanzioni, anche non implicanti l'uso della forza, da parte del Consiglio di Sicurezza.²⁷

La distinzione fra crimini individuali e statali, già presente nella Convenzione contro il genocidio²⁸, è stata mantenuta anche nello Statuto della Corte penale internazionale, il cui art. 25, 4° comma, prevede che «nessuna disposizione relativa alla responsabilità penale degli individui pregiudica la responsabilità degli Stati nel diritto internazionale».

A tale distinzione concettuale, tuttavia, non corrisponde una netta separazione dei due regimi di responsabilità. La nozione di crimine internazionale dello Stato, infatti, non è totalmente estranea a quella di crimine internazionale dell'individuo. Questa parziale sovrapposizione si verifica quando detti crimini sono commessi da individui che agiscono in qualità di organi di uno Stato. In questi casi, i reati perpetrati sono sì imputabili allo Stato di appartenenza, ma restano in qualche modo propri degli individui che li hanno commessi e il diritto internazionale autorizza la loro repressione senza tener conto della qualità di organi statali.

²⁵ N. RONZITTI, op. cit., 3.

²⁶ K. CREUTZ, *State Responsibility in the International Legal Order*, Cambridge, 2020; H.M. Ten Napel, *The Concept Of International Crimes of States: Walking the Thin Line Between Progressive Development and Disintegration of the International Legal Order*, Cambridge, 2009.

²⁷ Tale principio è espressamente previsto dallo Statuto delle Nazioni Unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945, che all'art. 41 prevede: «Il Consiglio di Sicurezza può decidere quali misure, non implicanti l'impiego della forza armata, debbano essere adottate per dare effetto alle sue decisioni, e può invitare i membri delle Nazioni Unite ad applicare tali misure. Queste possono comprendere un'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio ed altre, e la rottura delle relazioni diplomatiche».

²⁸ La Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio, adottata nel 1948, all'art. IX prevede, oltre alla competenza di una Corte internazionale in materia di responsabilità individuale, anche quella della Corte internazionale di Giustizia per risolvere le controversie tra le Parti contraenti relative alla responsabilità di uno Stato per atti di genocidio o per uno degli altri atti elencati nell'art. III.

Tale considerazione vale particolarmente per i crimini di guerra, che sono la più vecchia categoria di crimini internazionali. Di regola il crimine di guerra è commesso dall'individuo organo belligerante; ma può essere commesso anche da civili (come, ad esempio, l'uccisione di un prigioniero di guerra o il linciaggio di un pilota sceso con il paracadute).

Tuttavia, l'ampliamento della nozione di crimine internazionale e l'istituzione di nuove categorie, ha in parte segnato il superamento della concezione secondo cui il crimine internazionale è per definizione un illecito commesso da un individuo organo. Ne sono un esempio, i crimini contro l'umanità, i quali possono essere compiuti sia da individui organi sia da cittadini privati. A conferma di ciò, l'art. 4 della Convenzione sulla prevenzione e repressione del delitto di genocidio obbliga a punire le persone che commettono genocidio «sia che rivestano il ruolo di governanti o che siano funzionari pubblici o persone private»²⁹. Quello che viene in evidenza, per la commissione del crimine contro l'umanità, non è tanto la qualifica dell'individuo che lo commette, quanto il fatto che il crimine sia parte di un disegno sistematico o sia commesso su larga scala ad istigazione o sotto la direzione del governo o di altra organizzazione o gruppo.

Secondo la dottrina internazionalistica, la categoria di crimini di Stato è più ristretta, nel senso che non tutte le azioni individuali qualificabili come crimini internazionali, e di cui lo Stato sia tenuto internazionalmente responsabile, sono *ipso facto* classificabili come crimini statali³⁰. Ad esempio, la guerra di aggressione è un fatto illecito che si concreta in un crimine dello Stato e costituisce altresì un crimine internazionale individuale per coloro che ne sono responsabili. Invece, la pirateria non è da classificare tra i crimini dello Stato, ma solo tra i crimini internazionali di individui.

In altri termini, l'imputabilità allo Stato dell'atto costituente un crimine internazionale non è una condizione *sine qua non* per la sussistenza di un crimine di Stato.

Ma il problema fondamentale non è tanto quello di stabilire se l'atto compiuto dall'autore del crimine sia imputabile o meno allo Stato, bensì quello di poter procedere alla repressione nonostante che, in taluni casi, l'atto sia imputabile allo Stato.

²⁹ Il testo della Convenzione è reperibile su <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CrimeOfGenocide.aspx>.

³⁰ N. Ronzitti, *op. cit.*, *passim*.

Secondo le regole del diritto internazionale, uno Stato è obbligato a rispettare l'organizzazione degli altri Stati e le regole di imputazione che attribuiscono l'atto non all'individuo organo che lo ha materialmente commesso, ma all'ente cui l'atto è imputabile. Tuttavia, quando viene commesso un crimine internazionale tale regola non è più valida. Anche se l'atto è imputabile allo Stato secondo i normali criteri, sarà l'individuo a essere punito e non potrà reclamare la qualità di organo per sfuggire alla responsabilità. Il principio, affermato dal Tribunale di Norimberga, è ribadito negli statuti dei Tribunali per la ex-Jugoslavia e il Ruanda e nell'art. 2 del progetto di codice dei crimini contro la pace e l'umanità³¹.

Talvolta la commissione di un crimine internazionale dello Stato costituisce il presupposto necessario per la qualificazione di un atto come crimine internazionale dell'individuo. Questo perché lo Stato, essendo un'entità astratta, può commettere un crimine soltanto tramite una condotta illecita di individui. Per tale motivo l'art. 16 del progetto, nel definire il crimine di aggressione dell'individuo, fa riferimento all'aggressione commessa dallo Stato³².

Dunque, da quando l'individuo è stato riconosciuto come soggetto di diritto internazionale risponde penalmente dei crimini commessi, a prescindere dalla qualifica rivestita. La responsabilità dello Stato sarà configurabile, invece, sotto forma di illecito omissivo: gli viene imputato, cioè, di non aver adottato misure idonee a prevenire e reprimere il fatto.

³¹ La Commissione del diritto internazionale, quale organo sussidiario permanente delle Nazioni Unite, fu istituita dall'Assemblea Generale con la risoluzione n. 174-II del 21 novembre 1947 per promuovere "lo sviluppo progressivo del diritto internazionale e la sua codificazione". In particolare, le fu attribuito il compito di formulare i principi del diritto internazionale così come previsti dalla Carta del Tribunale di Norimberga e nelle sentenze dello stesso e di preparare un codice per i crimini contro la pace e la sicurezza dell'umanità.

Recentemente, il 23 marzo del 2022, è stata istituita dal Ministero della Giustizia la c.d. "Commissione Crimini internazionali", presieduta dai Prof.ri Francesco Palazzo e Fausto Pocar., con la finalità di redigere un Codice dei crimini internazionali per assicurare il compiuto adattamento della normativa italiana allo Statuto di Roma. Il testo della Relazione finale è consultabile su <https://www.giustizia.it/>. Sul punto cfr. anche F. PALAZZO, *Crimini internazionali e giurisdizione interna*, in *Dir. Pen. e Processo*, 2/2024, 145 ss.

³² «The words 'aggression committed by a State' clearly indicate that such a violation of the law by a State is a sine qua non condition for the possible attribution to an individual of responsibility for a crime of aggression» (Report of the ILC, 1996, p. 86).

4. Meccanismi di accertamento della responsabilità: il ruolo della Corte Penale Internazionale

Come è noto, l'accertamento del crimine e la punizione dei colpevoli sono compiti che spettano in primo luogo agli Stati; tuttavia, come più volte sottolineato, i crimini internazionali sono quei reati la cui repressione è regolamentata in un contesto che va oltre la sfera esclusivamente statale.³³La ragione più spesso invocata a sostegno di tale trattamento speciale è che essi sono sentiti come lesivi di valori universali, trascendenti il sistema di una singola comunità statale, e che è interesse di ogni Stato prevenirne e reprimerne la commissione indipendentemente dal luogo in cui questa abbia luogo.

A questa motivazione di tipo ideale se ne aggiungono altre di natura pratica. I responsabili dei crimini internazionali, infatti, spesso godono di impunità a causa del coinvolgimento di apparati statali che dispongono dei mezzi per evitare la punizione, rendendo inefficace il sistema interno di repressione³⁴.

Di fronte a crimini che ledono valori universali e che difficilmente saranno puniti a livello statale, esistono diverse risposte internazionali.

La prima consiste nella creazione norme pattizie o consuetudinarie che autorizzano e talvolta impongono agli Stati di esercitare una giurisdizione penale più ampia³⁵. Questo sistema, regolato da disposizioni che disciplinano aspetti cruciali della giustizia penale, come l'immunità, l'esclusione dell'illiceità, la prescrizione, e altri, permette a Stati diversi da quello territoriale (come il

³³A. MARCHESI, *La Corte Penale Internazionale: ruolo della Corte e ruolo degli Stati*, in G. illuminati, L. Stortoni, M. Virgilio (a cura di), *Crimini internazionali tra Diritto e Giustizia*, Torino, 2000, 28 ss.

³⁴ Cfr. A. ABUKAR HAYO, *op. cit.*, 29 ss; N. RONZITTI, *op. cit.*, 7 ss.

³⁵ Tale principio, detto di "giurisdizione universale", comporta la facoltà per ogni stato di indagare e perseguire alcune categorie di reati, così gravi da essere considerati lesivi della comunità internazionale nel suo complesso, a prescindere dal luogo in cui siano stati commessi o dalla nazionalità della vittima o del carnefice, criteri, questi ultimi, che generalmente sono alla base della giurisdizione nazionale. In questi termini si è espresso il Report degli Esperti dell'Unione Africana e dell'Unione Europea sul Principio della Giurisdizione Universale (AU-EU Expert Report on the Principle of Universal Jurisdiction), Consiglio dell'Unione Europea, Bruxelles, 16 aprile 2009: «Universal criminal jurisdiction is the assertion by one state of its jurisdiction over crimes allegedly committed in the territory of another state by nationals of another state against nationals of another state where the crime alleged poses no direct threat to the vital interests of the state asserting jurisdiction. In other words, universal jurisdiction amounts to the claim by a state to prosecute crimes in circumstances where none of the traditional links of territoriality, nationality, passive personality or the protective principle exists at the time of the commission of the alleged offence».

paese dell'autore del reato, della vittima, o il *locus commissi delicti*) di perseguire i responsabili di violazioni sistematiche dei diritti umani, facilitando in questo modo la punizione degli autori³⁶.

L'altro strumento di repressione dei crimini internazionali consiste nella creazione di organi penali internazionali che integrano lacune della giustizia interna, subentrando ad essa quando non funziona. Questo secondo modo di operare è cresciuto di importanza con la creazione da parte del Consiglio di Sicurezza della Nazioni Unite, rispettivamente nel 1993 e nel 1994, dei due Tribunali *ad hoc* per la ex Jugoslavia e per il Ruanda e, in seguito, con l'approvazione, nel luglio 1998, dello Statuto della Corte penale internazionale.

A queste esperienze si affiancano, i più recenti modelli di tribunali regionali, definiti "misti" o "internazionalizzati" in virtù degli elementi di internazionalizzazione che ne caratterizzano il funzionamento.³⁷

Non esiste, dunque, un'unica modalità per accertare la responsabilità penale internazionale, ma una serie di strumenti che possono essere utilizzati singolarmente o in combinazione, a seconda della situazione. La scelta del metodo dipende da vari fattori come gli obiettivi delle parti, la loro volontà di riconciliazione, l'entità dei crimini, la durata del conflitto e altre variabili interne ed esterne.³⁸

³⁶A. CASSESE, *Realizing Utopia: The Future of International Law*, Oxford, 2012; Id. *L'incidence du Droit International sur le Droit Interne*, France, 2002; F. LAFONTAINE, *Universal Jurisdiction – the Realistic Utopia*, in *Journal of International Criminal Justice* 10(2012), 1277-1302; G. P. FLETCHER, *Against Universal Jurisdiction*, in *Journal of International Criminal Justice* 1 (2003), 580-584; R.O'KEEFE, *Universal Jurisdiction - Clarifying the Basic Concept*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2/2004), 735-760; M. A. PASCULLI, *op. cit.*, 270.

³⁷Rientrano in tale tipologia la Corte Speciale per la Sierra Leone (*Special Court for Sierra Leone – SCSL 16*), la Corte Speciale di Timor Est (*Special Panel for Serious Crimes – SPSC 17*), le Camere straordinarie delle Corti in Cambogia per la persecuzione dei crimini commessi durante il periodo della Kampuchea Democratica (*Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia – ECCC 18*), e le Camere straordinarie africane in Senegal (*The Extraordinary African Chambers*). Cfr. S. CANNATA - M. COSTI, *Da consumarsi preferibilmente entro... Brevi considerazioni sulla dimensione temporale del tribunale penale internazionale*, in G. CALVETTI, T. SCOVAZZI (a cura di), *Il Tribunale per la ex-Jugoslavia: attività svolta e prospettive in vista del suo scioglimento*, Giuffrè, Milano, 2007, 282-295. Si veda altresì, F. DONLON, *The Transition of Responsibilities from the Special Court to the Residual Special Court for Sierra Leone. Challenges and Lessons Learned for Other International Tribunals*, in *Journal of International Criminal Justice*, 11, 2013, 857-874; L.A. BARRIA, S.D. ROPER, *Judicial Capacity Building in Bosnia and Herzegovina: Understanding Legal Reform Beyond the Completion Strategy of the ICTY*, in *Human Rights Review*, 9/2008, 317-330.

³⁸M. C. BASSIOUNI, *La valutazione delle conseguenze dei conflitti: L'accertamento delle responsabilità e l'impunità*, in *Criminalia*, 2010, 44 e ss.

Sicuramente la Corte penale internazionale (di qui in avanti CPI), per le sue stesse modalità di funzionamento può, a nostro avviso, essere ritenuta l'Autorità giudiziaria più idonea a perseguire siffatte violazioni.

Istituita con un Trattato multilaterale, la CPI, a differenza degli altri meccanismi fin qui descritti - operanti per un lasso di tempo limitato - ha infatti carattere permanente³⁹ e giudica i crimini internazionali commessi nei territori o da cittadini degli Stati parte successivamente all'entrata in vigore dello Statuto⁴⁰.

Inoltre, una delle caratteristiche peculiari che la differenzia dai Tribunali *ad hoc*, è la sua natura complementare: mentre questi si pongono in posizione di primazia rispetto ai Tribunali nazionali, la Corte può intervenire solo nel caso in cui lo Stato "non voglia o non possa" perseguire i crimini per cui essa stessa è competente (cd. "principio di complementarità") per *unwillingness* (difetto di volontà), o *perinability* (incapacità) o "collasso istituzionale" dello Stato (cd "principio di sussidiarietà")⁴¹. La previsione di un intervento solo sussidiario da parte della Corte Penale Internazionale risponde alla duplice esigenza di garantire il rispetto delle sovranità nazionali, realizzando contestualmente un sistema di giustizia penale internazionale primariamente esercitato dalle giurisdizioni locali⁴².

In tal modo, infatti, gli ordinamenti domestici agiscono da protagonisti della giustizia penale internazionale e sono incoraggiati a dotarsi delle strutture idonee alla conduzione di indagini e procedimenti, il che presuppone *in primis* l'adozione di una legislazione nazionale adeguata⁴³.

L'innovativo ruolo attribuito agli Stati parte è riconosciuto già nel Preambolo dello Statuto della CPI, nel quale si afferma che «i delitti più gravi

³⁹ Art. 1 Statuto della CPI.

⁴⁰ Artt. 4, comma 2, e 12 Statuto della CPI.

⁴¹ Sul punto, tra molti, cfr. M.C. BASSIOUNI, *The Universal Model: the International Criminal Court*, in *Post-Conflict Justice*, New York, 2002, 820; F. VIGANÒ, *L'arbitrio del non punire. Sugli obblighi di tutela penale dei diritti fondamentali*, Studi in onore di Mario Romano, Jovene Editore, Napoli, 2011, p. 2654-2704.

⁴² M. CRIPPA, *Sulla (perdurante?) Necessità di un adeguamento della legislazione interna in materia di crimini internazionali ai sensi dello statuto della corte penale internazionale*, in *Diritto Penale contemporaneo*, 2016.

⁴³ M. BERGSMO, O. BEKOU, A. JONES, *Complementarity and the Construction of National Ability*, in C. Stahn, M. El Zeidy, *The International Criminal Court and Complementarity, From Theory to Practice*, Cambridge, 2011, 1052-1070. Cfr. anche K. L. DOHERTY, T.L.H. MCCORMACK, *Complementarity as a "Catalyst" for Comprehensive Domestic Penal Legislation*, in *U.C. Davis Journal of International Law & Policy*, 5/1999, 147.

che riguardano l'insieme della comunità internazionale non possono rimanere impuniti e che la loro repressione deve essere efficacemente garantita mediante provvedimenti adottati in ambito nazionale ed attraverso il rafforzamento della cooperazione internazionale».

Se da un lato, per questi motivi, la CPI rappresenta lo strumento di giustizia penale più adatto alla repressione dei crimini internazionali, non bisogna tralasciare gli evidenti limiti operativi strutturali che ne condizionano l'azione. Primo fra tutti la competenza *ratione loci e ratione materiae*.

Ai sensi dell'art. 12 dello Statuto di Roma, infatti la CPI può esercitare la propria giurisdizione sui crimini commessi nel territorio di uno Stato parte o sui crimini commessi da un cittadino di uno Stato parte. La competenza *ratione materiae*, invece, è delineata dall'art. 5 dello Statuto. Esso prevede che la Corte possa attivarsi solo in presenza dei più gravi crimini di rilevanza internazionale (c.d. *core crimes*): genocidio, crimini contro l'umanità, crimini di guerra e, soggetto ad alcune condizioni, il crimine di aggressione.

A ciò si aggiunga che la Corte esercita la propria giurisdizione solamente su persone fisiche sospettate di aver commesso fattispecie criminali previste dallo Statuto. E' esclusa la possibilità che la sua competenza possa affermarsi nei confronti di Stati, di persone giuridiche (art. 25) e di individui minori di 18 anni.

Nonostante i vari limiti che pesano e incidono sull'efficacia del suo lavoro, come dimostrato anche nei recenti conflitti che si contendono l'attuale scenario internazionale, si ritiene che la CPI sia e resti sicuramente l'organo più competente a giudicare i crimini internazionali; da un lato perché garantisce standard giudiziari uniformi e dall'altro perché esercita la propria giurisdizione nel rispetto della sovranità nazionale.

Essa rappresenta infatti la forma più emblematica di una cooperazione giudiziaria internazionale, indispensabile per contrastare fenomeni di criminalità particolarmente invasiva⁴⁴.

Inoltre, le recenti decisioni prese dalla CPI nei confronti di alcuni Stati non firmatari dello Statuto di Roma⁴⁵ sono certamente un chiaro ammonimento al

⁴⁴Su questi temi, si veda M.C. BASSIUNI, *Le modalità di cooperazione internazionale in materia penale: il "sistema di esecuzione indiretta" e i regimi di "cooperazione inter-statale in materia penale"*, in AA.VV., *La cooperazione internazionale per la prevenzione e la repressione della criminalità organizzata e del terrorismo*, Milano, 2005, 33.

⁴⁵ Ci si riferisce, in particolare, al mandato di arresto emesso il 17 marzo 2023 dalla Camera Preliminare II della CPI nei confronti del Presidente della Federazione Russa Vladimir Putin e

rispetto delle norme del diritto internazionale umanitario, i cui sviluppi saranno da valutare sia nel breve che nel lungo termine⁴⁶.

Si tratta comunque di un forte segnale da parte della Corte, che, nonostante i propri limiti statutari, vuole e deve fare la sua parte nel garantire la giustizia e il rispetto del diritto internazionale.

INOC

di Maria Alekseevna L'vova-Belova, commissaria presidenziale per i diritti dei bambini in Russia., e alla richiesta del Procuratore capo della CPI, nel maggio 2024, di emettere un mandato di arresto contro il Primo Ministro israeliano Netanyahu e il suo ministro della Difesa Yoav Gallant per "crimini di guerra e crimini contro l'umanità" nella Striscia di Gaza dall'8 ottobre 2023.

Ne hanno scritto, tra gli altri, M. DONINI, *Sottoporre gli Stati ai diritti per non tornare al diritto di Guerra*, in *Sist. Pen.*, 17 marzo 2022; C. MELONI, *Come affrontare l'aggressione russa dell'ucraina con gli strumenti del diritto (penale) internazionale*, in *Sist. Pen.*, 19.03.2022;

⁴⁶ G. CHIARINI, *Le (im)possibilità della Corte Penale Internazionale nella crisi ucraina*, in *www.ispionline.it/*, 3 Mar 2022.