

**Mandati di arresto emessi dai tribunali penali internazionali e negoziati di pace  
Tra pace e giustizia: obblighi giuridici internazionali e realtà politiche**

**Osservazioni introduttive di PERFR**

**I. Il dilemma contemporaneo**

- Cari colleghi, illustri relatori, amici,
- i conflitti armati in corso in Europa e in Medio Oriente hanno riportato ancora una volta alla ribalta una questione che accompagna la giustizia penale internazionale sin dai suoi albori moderni: il rapporto tra diplomazia di pace e responsabilità per i crimini internazionali più gravi.
- Questa tensione diventa particolarmente acuta in uno scenario molto concreto: quando i negoziati di pace si svolgono sul territorio di uno Stato parte allo Statuto di Roma della Corte penale internazionale (CPI) e richiedono la presenza fisica di persone soggette a un mandato di arresto emesso dalla Corte.
- In una situazione del genere, la posizione prevista dallo Statuto sembra, a prima vista, chiara. Tuttavia, le implicazioni giuridiche, politiche e diplomatiche sono tutt'altro che semplici.

**II. Il quadro giuridico e la giurisprudenza della CPI**

- Ai sensi dello Statuto di Roma e della giurisprudenza consolidata della CPI, in particolare in considerazione della decisione unanime della Camera d'appello nella causa contro Omar Al-Bashir («Prosecutor v. Omar Al-Bashir; Jordan Referral re Al-Bashir Appeal») nonché della risposta della Camera Preliminare al Sudafrica sulla situazione in Ucraina, non sussiste alcuna immunità «ratione personae» dinanzi alla Corte.
- La Corte ha affermato che:
  - i capi di Stato o di governo non godono di immunità dinanzi alla CPI ai sensi del diritto consuetudinario internazionale, anche se si tratta di un capo di Stato o di governo di uno Stato non parte allo Statuto di Roma;
  - gli Stati parte hanno l'obbligo di eseguire i mandati di arresto della CPI, anche qualora possano essere invocati altri strumenti giuridici internazionali; e
  - gli obblighi di uno Stato parte ai sensi dello Statuto di Roma prevalgono su qualsiasi obbligo che possa derivare dal suo rapporto orizzontale con lo Stato

di nazionalità della persona ricercata, anche qualora tale Stato non sia parte allo Statuto di Roma.

- In altre parole, per uno Stato parte l'obbligo di cooperare, compresa l'esecuzione dei mandati d'arresto, è rigoroso.
- Questa interpretazione della Corte afferma che la responsabilità per genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra non può essere sospesa per considerazioni politiche o diplomatiche. Tuttavia, solleva anche questioni difficili e forse scomode. Per esempio:
  - cosa succede quando l'applicazione del diritto penale internazionale rischia di rendere impossibili o significativamente più difficili i negoziati di pace?
  - I fondatori dello Statuto di Roma intendevano davvero impedire lo svolgimento di negoziati di pace sul territorio di uno Stato parte se questi richiedono la presenza di una persona incriminata dalla CPI?
  - In questo scenario, l'adesione universale allo Statuto di Roma, a cui puntiamo, renderebbe impossibile tenere colloqui di pace

### **III. La posizione particolare di uno Stato ospite**

- Dal punto di vista della Svizzera, questo dilemma non è astratto.
- In qualità di Stato parte allo Statuto di Roma, forte sostenitore della Corte sin dalla sua istituzione e Stato ospite con una lunga tradizione di offerta di buoni uffici e di facilitazione dei processi diplomatici, la Svizzera si trova di fronte a imperativi contrastanti.
  - Da un lato, vanno rispettati gli obblighi previsti dallo Statuto di Roma, compresa l'esecuzione dei mandati d'arresto, e l'impegno nella lotta contro l'impunità.
  - Dall'altro, è essenziale continuare a fornire buoni uffici e promuovere la pace ospitando negoziati ad essa finalizzati, il che richiede l'assicurazione che le parti negoziali siano in grado di partecipare fisicamente ai colloqui tenuti sul territorio dello Stato ospite. Per uno Stato ospite, la credibilità di un processo di pace dipende spesso dalle garanzie di una partecipazione sicura. Senza di esse, i negoziati potrebbero non avere nemmeno inizio.
- Ciò crea una tensione tra due impegni internazionali:
  - il dovere di cooperare pienamente con la CPI, e

- il dovere di sostenere la risoluzione pacifica delle controversie come previsto dalla Carta delle Nazioni Unite.

#### **IV. Pace e giustizia: esclusione reciproca o rafforzamento reciproco?**

- La posizione della Svizzera è che la pace e la giustizia sono obiettivi complementari, non mutuamente esclusivi. Il preambolo dello Statuto di Roma afferma la determinazione a porre fine all'impunità degli autori di gravi crimini internazionali e a contribuire così alla prevenzione di nuovi crimini. Il protrarsi dei conflitti non aiuterà certamente a raggiungere tale obiettivo; al contrario, porterà solo a un aumento dei crimini commessi e delle vittime.
- Lo Statuto di Roma non era inteso a ostacolare la pace. Era inteso a promuoverla e a renderla duratura.
- Per ottenere la pace, in particolare una pace sostenibile e duratura, i negoziati tra le parti in conflitto sono indispensabili.
- Tali negoziati non sono semplici conferenze diplomatiche, ma costituiscono piuttosto processi strutturati volti a porre fine alle ostilità armate e a ripristinare la pace e la sicurezza internazionali.
- Inoltre, sono spesso condotti su richiesta o con il sostegno della comunità internazionale e sono esplicitamente diretti a porre fine a conflitti armati e ai relativi crimini, nonché a ripristinare la pace e la sicurezza internazionali.
- Servono un interesse collettivo che trascende la diplomazia bilaterale.
- Questo ci porta alla questione centrale dell'evento odierno:  
**uno Stato parte deve sempre scegliere tra l'adempimento dei propri obblighi ai sensi dello Statuto di Roma e la facilitazione di un autentico processo di pace? Oppure questi obblighi possono e devono essere conciliati?**

#### **V. La dimensione della Carta delle Nazioni Unite**

- La Svizzera ritiene che questa questione non possa essere esaminata esclusivamente nell'ambito dello Statuto di Roma.
- Ai sensi della Carta delle Nazioni Unite, gli Stati membri sono tenuti a risolvere le controversie internazionali con mezzi pacifici e a sostenere il mantenimento e il ripristino della pace e della sicurezza internazionali.
- L'articolo 103 della Carta sancisce il primato degli obblighi derivanti dalla Carta in caso di conflitto con obblighi derivanti da altri trattati.

- Se ospitare negoziati di pace fa parte dello sforzo della comunità internazionale per porre fine a un conflitto armato, sorge una seria questione su come gli obblighi della Carta interagiscano con quelli dello Statuto di Roma.
- Non si tratta di minare l'autorità della CPI. Si tratta piuttosto di capire come una regola o una norma specifica debba essere interpretata in relazione al corpus più ampio del diritto internazionale (art. 31 par. 3 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati).

## **VI. Sono possibili soluzioni temporanee e su misura?**

- In questo contesto, la Svizzera ritiene che il diritto internazionale possa consentire soluzioni temporanee e strettamente mirate in circostanze eccezionali.
- Tali soluzioni dovrebbero soddisfare criteri rigorosi:
  - non dovrebbero pregiudicare l'eventuale esecuzione dei mandati d'arresto e, pertanto, non dovrebbero ostacolare l'accertamento della responsabilità penale;
  - dovrebbero applicarsi esclusivamente per consentire la partecipazione in buona fede a negoziati di pace; e
  - dovrebbero essere limitate nel tempo, nel luogo e nello scopo.
- A nostro avviso, le possibili modalità potrebbero includere, per esempio:
  - una sospensione temporanea dell'esecuzione di un mandato d'arresto decisa dalla stessa CPI;
  - il riconoscimento da parte della CPI di un salvacondotto per le persone la cui partecipazione ai negoziati di pace è indispensabile.
- È importante sottolineare che, idealmente, tale meccanismo dovrebbe fondarsi sull'autorità della Corte.
- La mancata cooperazione unilaterale di uno Stato parte non fornirebbe una soluzione giuridicamente sostenibile e rischierebbe di minare l'autorità e la credibilità della Corte.

## **VII. Il salvacondotto nella pratica: consuetudine, principio o eccezione?**

- Nei processi di pace è prassi consolidata e diffusa concedere il salvacondotto alle parti negoziali, incluse, talvolta, persone accusate di crimini gravi.
- Questa pratica solleva ulteriori questioni giuridiche:
  - costituisce un principio generale di diritto internazionale?
  - È conciliabile con gli obblighi di cooperazione previsti dai trattati?

- Oppure rimane uno strumento diplomatico pragmatico ma giuridicamente fragile?
- La CPI non ha ancora affrontato in modo autorevole questo specifico scenario, il che espone gli Stati parte a rischi giuridici e politici.

### **VIII. Conseguenze**

- La posta in gioco non si limita a un singolo negoziato in un particolare conflitto.
- La questione istituzionale più ampia è se la giustizia penale internazionale possa adattarsi alle realtà operative della diplomazia di pace senza sacrificare la propria indipendenza giudiziaria, la propria credibilità e la propria autorità.
- Occorre tenere conto di due rischi contrapposti:
  - se i mandati di arresto precludessero categoricamente la partecipazione ai negoziati, i processi di pace potrebbero essere ostacolati;
  - se gli obblighi di cooperazione venissero messi troppo facilmente da parte, l'autorità e l'effetto deterrente della CPI potrebbero essere compromessi.
- La sfida consiste nell'evitare sia l'impunità che la paralisi.
- Ma soprattutto, facilitare un processo di pace credibile, in condizioni rigorosamente definite e controllate dalla Corte, potrebbe, a nostro avviso, rafforzare la legittimità della CPI, dimostrando che giustizia e pace sono componenti complementari di un ordine giuridico internazionale coerente.

### **IX. Scopo dell'evento odierno**

- In questo contesto, l'obiettivo dell'evento odierno non è quello di prescrivere una soluzione definitiva. Si tratta piuttosto di:
  - chiarire il panorama giuridico;
  - individuare le aree di incertezza dottrinale;
  - esaminare i possibili meccanismi procedurali nel quadro dello Statuto di Roma;
  - riflettere sulle conseguenze istituzionali per la Corte e per gli Stati parte.
- Questa discussione richiede franchezza. Esige inoltre rigore nel ragionamento giuridico. Le realtà politiche non possono semplicemente prevalere sugli obblighi derivanti dai trattati. Ma neppure l'interpretazione dei trattati può ignorare il contesto sistemico in cui tali obblighi operano.

### **X. Riflessioni conclusive**

- Permettetemi di concludere con un'osservazione di più ampio respiro.

- La tensione tra pace e giustizia non è una novità. Ciò che è nuovo è il grado di istituzionalizzazione raggiunto dalla giustizia penale internazionale attraverso la giurisprudenza dei tribunali penali internazionali.
- Lo Statuto di Roma rappresenta un impegno collettivo a favore dell'assunzione di responsabilità. Ma non è mai stato concepito come un ostacolo alla pace.
- Qualsiasi soluzione a questa sfida non dovrebbe far regredire i progressi compiuti nel diritto penale internazionale negli ultimi due decenni né minare il perseguimento della giustizia penale internazionale.
- Tuttavia, se accettiamo che l'obiettivo finale sia della diplomazia di pace che della giustizia penale internazionale è il ripristino di un ordine internazionale legittimo e stabile, allora il compito da affrontare non è quello di scegliere tra pace e giustizia.
- Si tratta di determinare in che modo il sistema che abbiamo creato possa conciliarle in situazioni di estrema delicatezza politica.
- Ne sono convinto: dobbiamo promuovere entrambe, giustizia e pace. La pace senza giustizia non sarebbe una soluzione sostenibile. E, cosa più importante: la giustizia senza pace non è un'opzione.
- È questa la questione che invitiamo i due gruppi di esperti ad approfondire oggi.

Grazie.