

I riflessi del diritto internazionale penale sull'ordinamento giuridico italiano



Nozioni di Diritto internazionale penale

Sommario



I meccanismi nazionali di
adattamento al diritto
internazionale



L'esecuzione delle sentenze dei
tribunali penali internazionali
nell'ordinamento nazionale

I meccanismi nazionali di adattamento al diritto internazionale

a) Il procedimento di adattamento ad diritto internazionale generale

Art. 10, 1°co., Costituzione

**“L'ordinamento giuridico italiano si conforma
alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute”**



- La norma internazionale generale acquisisce quindi **rango costituzionale** e, in certi casi, in ragione del suo contenuto può implicare anche deroghe a singole norme costituzionali senza che sia necessaria una revisione della Costituzione.
- Tuttavia, la Corte costituzionale ha sottolineato come questa potenzialità derogatoria non possa mettere in discussione l'identità costituzionale dello Stato, rappresentata dai **principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dai diritti inalienabili della persona** che in quanto tali costituiscono dei «**controlimiti**» al **processo di adattamento** dell'ordinamento interno al diritto internazionale generale (Corte Costituzionale, sentenza del 22 ottobre 2014 n. 238).

b) Il procedimento di adattamento ad diritto internazionale pattizio

Nessuna norma della Costituzione si occupa dell'adattamento dell'ordinamento giuridico italiano al diritto pattizio.



- È quindi necessario un **atto normativo *ad hoc*** che provveda a dare piena ed intera esecuzione nell'ordinamento italiano agli obblighi assunti dal nostro paese con la stipulazione e in seguito ratifica di un trattato internazionale. Tale atto normativo è l'**ordine di esecuzione** (contenuto nella legge con cui il Parlamento autorizza la ratifica del trattato), con cui il trattato viene immesso nell'ordinamento interno e mediante il quale il legislatore opera un mero rinvio al testo del trattato stesso (**procedimento speciale**); solo in questo modo esso sarà fonte regolatrice interna della materia considerata.

- Non sempre l'adattamento mediante ordine di esecuzione è sufficiente a rendere concretamente applicabili le disposizioni **convenzionali**. Nell'ipotesi che esse siano **non *self-executing*** si deve ricorrere al **procedimento ordinario** in forza del quale le norme internazionali vengono riformulate in norme interne che ne riproducono, specificano o anche completano il contenuto.



- Ad esempio, **lo Statuto della CPI è in gran parte non *self-executing***: esso, infatti, non fissa le pene e richiede agli Stati parti di determinare le procedure interne per la cooperazione con la Corte. I crimini previsti dallo Statuto, inoltre, devono essere previsti dalla legislazione nazionale per essere perseguibili davanti ai tribunali interni.

- Le norme convenzionali immesse nell'ordinamento interno acquistano il rango dell'atto normativo con cui si è provveduto all'adattamento (generalmente l'ordine di esecuzione è dato con **legge ordinaria**).
- Le norme interne prodotte per effetto dell'ordine di esecuzione entrano in vigore e si estinguono in funzione dell'entrata in vigore e della estinzione delle norme convenzionali a cui si riferiscono.
- Le modifiche di dette norme convenzionali generalmente avvengono in seguito alla conclusione di un nuovo accordo internazionale e sono quindi soggette a un nuovo processo di ratifica e all'adozione di un nuovo ordine di esecuzione.

Cosa succede in caso di conflitto tra norme pattizie rese esecutive mediante legge ordinaria e la legislazione penale ordinaria successiva avente ad oggetto la medesima materia del trattato?



- In assenza di un'espressa norma costituzionale in base alla quale le norme convenzionali prevalgono sul diritto interno, **il principio generale è che la legge successiva deroghi quella precedente**. L'applicazione di un tale principio porterebbe tuttavia non pochi problemi allo Stato che dovesse regolare con legge emanata successivamente ad un trattato la stessa materia oggetto del trattato: lo Stato incorrerebbe in un illecito internazionale.
- La dottrina così come la giurisprudenza ha ritenuto, generalmente, che **la norma di origine internazionale in quanto *lex specialis rationae materiae* debba prevalere sulle norme generali**.
- **Art. 117, 1° co., Cost.:** “La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”



- La Corte costituzionale può valutare la costituzionalità delle leggi alla luce del rispetto dell’art. 117, 1° co., Cost.
- Tuttavia, in un procedimento di costituzionalità, la Corte costituzionale deve valutare se la legge posteriore adottata dal Parlamento possa comunque prevalere se è chiara ed evidente la volontà del legislatore di ripudiare gli impegni internazionali contratti.

Esempi di adattamento agli obblighi convenzionali

Repressione del crimine di genocidio

Ratifica del trattato:

- Legge 11 marzo 1952, n. 153 “Adesione dell'Italia alla Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite”

Adeguamento dell'ordinamento interno:

- [Legge costituzionale 21 giugno 1967, n. 1 “Estradizione per i delitti di genocidio”](#)
- [Legge 9 ottobre 1967, n. 962 “Prevenzione e repressione del delitto di genocidio”](#)

Repressione del crimine di sparizione forzata

Ratifica del trattato:

- Legge 29 luglio 2015, n. 131 “Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 dicembre 2006”

Adeguamento dell'ordinamento interno:

- manca l'esclusione delle sparizioni forzate dal novero dei «reati politici» ai fini dell'estradizione come richiesto dall'art. 13, par. 1, Convenzione
- manca una norma incriminatrice nel Codice penale: l'art. 605 Codice penale (sequestro di persona) che viene applicato in caso di una sparizione forzata non riflette la gravità e la specificità del reato di sparizione forzata come crimine contro l'umanità

Statuto della CPI

Ratifica del trattato:

- Legge 12 luglio 1999, n. 232 "Ratifica ed esecuzione dello statuto istitutivo della Corte penale internazionale, con atto finale ed allegati, adottato dalla Conferenza diplomatica delle Nazioni Unite di Roma, il 17 luglio 1998"
- Legge del 2021 di "Ratifica ed esecuzione degli emendamenti allo Statuto istitutivo della Corte penale internazionale, ratificato ai sensi della legge 12 luglio 1999, n. 232, adottati a Kampala il 10 e l'11 giugno 2010"

Adeguamento dell'ordinamento interno:

- Legge 20 dicembre 2012, n. 237 "Norme per l'adeguamento alle disposizioni dello statuto istitutivo della Corte penale internazionale": si occupa solo di attuare gli obblighi dello Statuto relativi alla cooperazione con la CPI in attività istruttorie, in materia di consegna, di esecuzione delle sentenze e sulla previsione dei delitti contro la Corte penale internazionale.



**Cour
Pénale
Internationale**

**International
Criminal
Court**

Il principio di legalità penale (art. 25, 2° co., Cost.) e le norme penali internazionali

Art. 25, 2° co., Cost.

« Nessuno può essere punito se non in forza di una legge
che sia entrata in vigore prima del fatto commesso ».



- Questa norma definisce il **principio di legalità penale** nell'ambito dell'ordinamento italiano ed è strettamente correlata al **principio di irretroattività della legge penale** e più in generale al **principio di tassatività della fattispecie criminosa e della relativa sanzione**.
- La norma svolge anche una funzione ulteriore, quella cioè di prescrivere una « **riserva di atto** » a favore del Parlamento, quale manifestazione della tutela della divisione dei poteri in materia penale.

- Alla luce di ciò, la dottrina prevalente e la giurisprudenza sono concordi nel ritenere necessario seguire un **procedimento ordinario di attuazione della norma internazionale**, non ritenendo adeguato e sufficiente per il precetto costituzionale della tassatività della fattispecie penale il solo procedimento di adattamento automatico nel caso di norme internazionali generali o l'ordine di esecuzione nel caso di trattati internazionali, i quali per loro natura rinviano direttamente al contenuto normativo definito a livello internazionale.
- Tuttavia, se l'art. 25, 2° co., Cost. stabilisce in modo chiaro che la responsabilità penale individuale può discendere soltanto da atti legislativi, è pur vero che il contenuto di tali atti, sia in relazione alla determinazione del precetto che della relativa sanzione, oggi, è sempre più determinato da norme internazionali. È questo il caso di alcuni particolari trattati, i quali possono rilevare anche per la materia penale:
 - **Trattati dell'UE**
 - **CEDU**
 - **Convenzioni internazionali a vocazione costituzionale**

- Sebbene il principio espresso dall'art. 25, 2° co., Cost. sembra resistere quando le fattispecie penali derivino da norme di diritto internazionale generale, queste stesse norme sono tuttavia produttive, in virtù dell'art. 10, 1° co., Cost., di altri effetti nell'ordinamento italiano:
 - l'operatore giuridico ha un **obbligo di interpretare il diritto interno in « conformità » al diritto internazionale generale;**
 - sembra ragionevole ritenere che discenda anche un **obbligo per lo Stato di non adottare misure legislative o di altro genere pregiudizievoli all'attuazione degli obblighi internazionali di natura consuetudinaria, su esso gravanti, in materia di repressione di crimini internazionali, in quanto norme cogenti dell'ordinamento internazionale.**

- **Le « norme internazionali generalmente riconosciute » in materia penale sembrano essere invece produttive di effetti diretti quando l'ambito applicativo interno abbia natura civilistica e non penalistica.**



Tribunale di Torino (Sez. IV civ.), Giudice unico Ciccarelli, *De Guglielmi /Repubblica Federale di Germania/ Presidenza del Consiglio dei Ministri*, sent. 19 maggio 2010

Il Tribunale ha messo in rilievo come l'ordinamento giuridico italiano si dovesse conformare automaticamente alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute ex art. 10, 1° co., Cost., segnatamente alla norma sull'imprescrittibilità dei crimini internazionali, affermando:

«Nel caso concreto la conformazione opera nel senso di ritenere che, se il fatto illecito civile consiste in un crimine contro l'umanità, esso deve considerarsi imprescrittibile. A questa conclusione non è di ostacolo il principio secondo cui le norme consuetudinarie internazionali contrarie ai principi fondamentali della nostra Costituzione non possono trovare ingresso nel nostro ordinamento in base all'art. 10 (Cass. S.U. 530/2000). Infatti, [...] la norma internazionale concorre alla individuazione di un elemento della fattispecie civilistica, e non tocca invece il contenuto della fattispecie incriminatrice. Con la conseguenza che non risultano compromessi i principi di tassatività e di irretroattività della legge penale sanciti dall'art. 25 Cost.»

- Le « norme internazionali generalmente riconosciute » in materia penale sembrano essere invece produttive di effetti diretti quando l'ambito applicativo è limitato ad aspetti procedurali. Questo è il caso ad esempio delle procedure di estradizione.



Corte Cassazione (Sez. Penale VI), caso *Reverberi*, sentenza n. 29951 del 30 giugno 2022:

Reverberi, sacerdote argentino di origine italiana, era accusato dall'Argentina che ne richiedeva l'estradizione di aver commesso crimini contro l'umanità durante il periodo della dittatura militare in quel paese:

«... può ritenersi vigente una norma del diritto internazionale "cogente" che esclude la prescrizione dei crimini contro l'umanità e che non possa essere derogata dal Trattato bilaterale di estradizione. Considerare ai fini dell'estradizione come prescritti i crimini contro l'umanità e quindi, impedire l'azione di un altro Stato di reprimere tali reati — che non li considera prescritti - è misura contraria allo *jus cogens*, la cui osservanza è proclamata nella stessa Costituzione (là dove riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo e assicura l'adeguamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale cogente)».

**L'esecuzione delle sentenze dei tribunali penali internazionali
nell'ordinamento nazionale**

- L'esecuzione delle sentenze di un tribunale penale internazionale negli ordinamenti interni incontra la barriera della sovranità statale: tali sentenze restano cioè condizionate dalla loro natura strettamente internazionale delle norme statutarie dei tribunali.
- Ciò accade sia per i Tribunali penali internazionali *ad hoc* sia per la CPI, ma con la differenza che se i primi possono giovare eventualmente dei poteri coercitivi del Consiglio di Sicurezza per sanzionare i comportamenti non cooperativi degli Stati, la CPI solo in casi alquanto limitati potrà giovare di tali poteri.
- Gli ordinamenti interni si trovano ad affrontare due ordini di problemi:
 - ⇒ **esecuzione delle pene detentive**
 - ⇒ **effetti della sentenza penale internazionale**

L'esecuzione delle pene detentive

a) I Tribunali penali internazionali *ad hoc*:

In materia di esecuzione delle pene, la collaborazione degli Stati non rientra tra le attività di cooperazione giudiziaria in senso proprio e, negli Statuti appare netta la distinzione tra la cooperazione e l'assistenza giudiziaria degli Stati con i tribunali (art. 29 TPIY e art. 28 TPIR) e l'esecuzione delle pene detentive (articoli 27 e 28 TPIY; articoli 26 e 27 TPIR). Da tali ultime disposizioni emergono due aspetti interessanti:

1. contrariamente alla cooperazione giudiziaria che è obbligatoria per gli Stati, **non si impone un obbligo agli Stati di eseguire nel loro territorio le sentenze di condanna emesse dal TPI**. Si tratta, piuttosto, di un'amministrazione della giustizia penitenziaria delegata agli Stati che, volontariamente, concludono, a tale fine, appositi **accordi con le Nazioni Unite**.
2. ai Tribunali penali *ad hoc* si riserva la supervisione dell'esecuzione della pena, dalla quale derivano i limiti della delegazione. Gli articoli 28 TPIY e 27 TPIR stabiliscono, a tale riguardo, che se il condannato può beneficiare, secondo le leggi nazionali dello Stato in cui espia la pena, della grazia o della commutazione della pena, lo Stato deve darne comunicazione al Presidente del tribunale internazionale, il quale, in consultazione con i giudici, decide nel merito, considerando se la concessione dei benefici sia nell'interesse della giustizia e sia conforme ai principi generali del diritto (es. questo può comportare che la pena comminata dal TPI debba essere adeguata ai limiti vigenti nel sistema sanzionatorio statale (es. Cassazione pen., sentenza 14 gennaio 2003, n. 3785).

L'esecuzione delle sentenze del TPIY

- Legge 14 febbraio 1994, n. 120 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 1993, n. 544, recante disposizioni in materia di cooperazione con il Tribunale internazionale competente per gravi violazioni del diritto umanitario commesse nei territori della ex Jugoslavia”
- Accordo fra il governo della Repubblica italiana e le Nazioni Unite per l'esecuzione delle sentenze del Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia, fatto a l'Aja il 6 febbraio 1997

L'esecuzione delle sentenze del TPIR

- Legge 2 agosto 2002, n. 181 "Disposizioni in materia di cooperazione con il Tribunale internazionale competente per gravi violazioni del diritto umanitario commesse nel territorio del Ruanda e Stati vicini":

b) La Corte penale internazionale:

- Anche la CPI si affida agli Stati parte per l'esecuzione delle pene detentive (Parte 10 dello Statuto di Roma). Gli Stati parte **“dovrebbero condividere la responsabilità dell'esecuzione delle pene detentive secondo principi di equa distribuzione”** (art. 103, par. 3 dello Statuto di Roma). La Corte designa lo Stato dove la pena verrà scontata da una lista di Stati che hanno indicato la loro disponibilità ad accettare persone condannate (art. 103, par. 1, lett. *a*).
- **La sentenza della CPI è vincolante per gli Stati parte, che in nessun caso la possono modificare** (art. 105). **Modifiche delle pene stabilite dalla Corte non possono essere decise dai tribunali interni senza il consenso della Corte stessa.**
- Come previsto dall'art. 106, par. 3, dello Statuto di Roma, la legislazione nazionale di attuazione dovrebbe permettere alla CPI di comunicare con le persone condannate e di accedere ai luoghi dove queste stanno scontando la pena. Le condizioni di detenzione devono essere conformi agli standard internazionali generalmente accettati in materia di trattamento di detenuti e non essere né più né meno favorevoli di quelle applicate ai prigionieri condannati per gli stessi crimini nello Stato di esecuzione (art. 106, par. 2).

Legge 20 dicembre 2012, n. 237 “Norme per l’adeguamento alle disposizioni dello statuto istitutivo della Corte penale internazionale”:

Art. 16 - Esecuzione delle pene detentive nel territorio dello Stato italiano

1. Le sentenze irrevocabili di condanna ad una pena detentiva pronunciate dalla Corte penale internazionale sono eseguibili nel territorio dello Stato italiano in conformità a quanto stabilito nello statuto.
 2. Se la Corte penale internazionale indica lo Stato italiano come luogo di espiazione della pena, il Ministro della giustizia richiede preliminarmente il riconoscimento della sentenza della Corte penale internazionale. A tale scopo trasmette al procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma la richiesta, unitamente ad una copia della sentenza e alla traduzione della medesima in lingua italiana, con gli atti che vi sono allegati. Il procuratore generale promuove il riconoscimento con richiesta alla Corte d'appello.
 3. La sentenza della Corte penale internazionale non può essere riconosciuta se ricorre una delle seguenti ipotesi:
 - a) la sentenza non è divenuta irrevocabile a norma dello statuto e delle altre disposizioni che regolano l’attività della Corte penale internazionale;
 - b) la sentenza contiene disposizioni contrarie ai principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dello Stato;
 - c) per lo stesso fatto e nei confronti della stessa persona è stata pronunciata nello Stato sentenza irrevocabile.
- (...)

Gli effetti della sentenza penale internazionale

- Diversa è la questione relativa alla possibile natura delle decisioni dei Tribunali penali internazionali *ad hoc* come regole di diritto applicabile per le parti di un procedimento innanzi ad un tribunale nazionale.
- Nessuna disposizione degli Statuti del TPIY e del TPIR stabilisce espressamente un obbligo generale di riconoscimento delle sentenze dei tribunali *ad hoc* per gli Stati.
- Tuttavia, è significativo notare che l'obbligo di cooperazione (es. art. 29 TPIY) sia stato inteso in senso assai ampio in alcuni ordinamenti nazionali che hanno adottato leggi di attuazione di tale obbligo, stabilendo espressamente che le sentenze dei tribunali *ad hoc* siano riconosciute anche negli ordinamenti interni, al fine, ad esempio, di determinare gli effetti che esse producono in procedimenti civili interni.



- L'art. 26 della Legge federale austriaca sulla cooperazione con i tribunali internazionali, 1° giugno 1996: “*In proceedings before the Austrian courts relating to legal action taken against the convicted person by the victim, a final judgment of the International Tribunal shall constitute full proof of that which was declared in the said final judgment on the basis of evidence. Proof of the incorrectness of declarations is admissible*”.

- Nessuna disposizione dello Statuto della CPI stabilisce espressamente un obbligo generale di riconoscimento delle sentenze della Corte da parte degli Stati.