

# Verso la Convenzione ONU per la prevenzione e la punizione dei crimini contro l'umanità: ostacoli e prospettive di un percorso complesso

di Gaetano Calcagno

**Abstract:** *Towards the UN Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Humanity: obstacles and prospects for a complex path* – On December 4, 2024, the resolution 79/122 of the United Nations General Assembly convened an Intergovernmental Conference to be held in New York for three consecutive weeks both in 2028 and 2029. The purpose of the Conference will be to elaborate a legally binding instrument on the prevention and prosecution of the crimes against humanity. If adopted, the UN Convention to prevent and punish crimes against humanity would be a landmark development in the field of international criminal law because it would promote development and harmonization of national legal systems and strengthen international police and judicial cooperation in criminal matters among competent authorities.

**Keywords:** Crimes against humanity; International Cooperation; Draft Articles of ILC; Judicial Cooperation; Convention on prevention and punishment of Crimes against Humanity

1587

## 1. Introduzione

Il 4 dicembre 2024 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, con la Risoluzione 79/122, ha convocato una Conferenza intergovernativa che si terrà a New York per tre settimane consecutive all'inizio del 2028 e per tre settimane consecutive nel 2029 per elaborare uno strumento giuridicamente vincolante sulla prevenzione e sul perseguimento dei crimini contro l'umanità<sup>1</sup>. Al fine di facilitare i lavori preparatori, l'Assemblea Generale ha altresì convocato un Comitato con il compito di supportare le consultazioni sulle proposte e ha incoraggiato gli Stati ad includere nelle loro delegazioni degli esperti in materia<sup>2</sup>. Sia la Conferenza che il Comitato saranno aperti a tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite e ai membri delle agenzie specializzate, nonché agli osservatori permanenti e ai rappresentanti di

---

<sup>1</sup> V., A/RES/79/122. Disponibile al seguente link: [digitallibrary.un.org/](https://digitallibrary.un.org/)

<sup>2</sup> Il Comitato avrà anche il compito di discutere sull'organizzazione e sui metodi di lavoro della Conferenza, compreso il regolamento interno volto ad orientare i lavori preparatori. Inoltre, al fine di facilitare la fase dei lavori preparatori, l'Assemblea Generale ha invitato gli Stati a presentare le proprie proposte relative al Progetto di articoli al Segretario Generale entro il 30 aprile 2026.

organizzazioni intergovernative e internazionali interessate<sup>3</sup>.

L'adozione di uno strumento internazionale volto a prevenire e contrastare i crimini contro l'umanità potrebbe rappresentare una tappa fondamentale nel diritto internazionale penale, poiché potrebbe favorire il dialogo tra le autorità preposte al contrasto di tali crimini e potrebbe garantire un intervento più rapido da parte delle autorità giudiziarie. Difatti, a differenza del crimine di genocidio e dei crimini di guerra, ad oggi, non vi è uno strumento internazionale che imponga agli Stati di adottare delle misure volte a criminalizzare nei propri ordinamenti i crimini contro l'umanità poi di prevenirli e contrastarli anche attraverso la cooperazione internazionale<sup>4</sup>. Occorre evidenziare, però, che già nel 1994 Cherif BASSIOUNI affermò la necessità di adottare una Convenzione sulla prevenzione e perseguimento dei crimini contro l'umanità<sup>5</sup>.

Nel 2013 la Commissione di Diritto internazionale (CDI) inserì nel proprio programma di lavoro la preparazione di un Progetto di Articoli sulla prevenzione e sul perseguimento dei crimini contro l'umanità. Nel 2014, la Commissione nominò come Relatore speciale il Professor Sean D. Murphy. Tra il 2014 e il 2019 il Relatore presentò quattro rapporti, che sottolineano la necessità di prestare attenzione agli obblighi degli Stati di prevenire e punire tali crimini nei rispettivi ordinamenti interni, nonché di definirli in conformità alle disposizioni dello Statuto della Corte penale internazionale (CPI).

Il Progetto di Articoli è stato adottato nel 2019 all'esito della settantunesima Sessione della CDI. Tale Progetto, composto da 15 articoli e un Allegato, contiene alcuni dei meccanismi di dialogo e di cooperazione già previsti da altri strumenti internazionali di lotta alle varie forme di crimine e cerca di facilitare la cooperazione tra le autorità giudiziarie. Inoltre, il Progetto costituirà la base sulla quale le delegazioni e i membri del Comitato lavoreranno per elaborare uno strumento giuridicamente vincolante in materia di prevenzione e repressione dei crimini contro l'umanità<sup>6</sup>.

I crimini contro l'umanità sono espressamente contemplati e criminalizzati a livello internazionale dall'art. 7 dello Statuto della CPI

<sup>3</sup> Sotto questo profilo, la Risoluzione l'Assemblea Generale ha sottolineato la necessità di adottare non soltanto uno strumento che sia giuridicamente vincolante, ma che goda altresì del più ampio sostegno possibile da parte della comunità internazionale.

<sup>4</sup> «Hitherto, efforts of the international community have focused on judging and punishing just penalties to the perpetrators of these crimes at the international level, pushing to the background issues related to the prevention of these crimes, inter-state cooperation or the obligation of states to criminalise these crimes in domestic law». V., K. Maslo, *Crimes against Humanity in the Works of the International Law Commission on the Draft Articles on the Prevention and Punishment of Crimes against Humanity*, in 8 (2) *Pol. Rev. Int. Eur. Law*, 9, 10 (2019).

<sup>5</sup> V., M.C. Bassiouni, *Crimes Against Humanity: The Need for a Specialized Convention*, in 31 *Colum. J. Transnat'l L.*, 457 (1994).

<sup>6</sup> V., *Fourth Report on crimes against humanity*, A/CN.4/25. Disponibile al seguente link: [legal.un.org/ilc/guide/7\\_7.shtml](http://legal.un.org/ilc/guide/7_7.shtml)

(Statuto di Roma), adottato all'esito della *United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court* svoltasi a Roma dal 15 giugno al 17 luglio 1998<sup>7</sup>. Il trattato, entrato in vigore il primo luglio 2002 (trenta giorni dopo il deposito del sessantesimo strumento di ratifica, ai sensi dell'art. 126 dello Statuto della Corte) e ratificato in Italia con la Legge 12 luglio 1999, n. 232, costituisce una tappa fondamentale del percorso di consolidamento del diritto internazionale penale e rappresenta il risultato di progetti e proposte scaturite dall'esigenza di perseguire penalmente i responsabili di crimini internazionali<sup>8</sup>. La CPI, ai sensi dell'art. 5 dello Statuto, ha competenza a giudicare sul crimine di genocidio, sui crimini contro l'umanità, sui crimini di guerra, sul crimine di aggressione e sui crimini contro l'amministrazione della giustizia, ai sensi dell'art. 70 dello Statuto, se perpetrati intenzionalmente<sup>9</sup>.

Scopo del presente contributo è quello di esaminare le prospettive di adozione di uno strumento internazionale per la prevenzione e la repressione dei crimini contro l'umanità, nonché di prevedere le possibili posizioni degli Stati nelle Sessioni della Conferenza intergovernativa del 2028 e del 2029.

Sul piano metodologico, per comprendere al meglio tali posizioni, il contributo analizzerà inizialmente la definizione di crimini contro l'umanità e presterà attenzione alla necessità di adottare uno strumento di prevenzione e perseguimento a questa categoria di crimine internazionale. Tale scelta appare doverosa poiché le divergenze tra Stati, che saranno esaminate nel

---

<sup>7</sup> «The International Law Commission's draft statute of 1994 focused on procedural and organizational matters, leaving the question of defining the crimes and the associated legal principles to the code of crimes, which it had yet to complete. Two years later, at its 1996 session, the Commission adopted the final draft of the 'Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind'. The draft statute of 1994 and the draft code of 1996 played a seminal role in the preparation of the Rome Statute of the International Criminal Court». W.A. Shabas, *An Introduction to the International Criminal Court*, Cambridge, 2020, 9 ss.

<sup>8</sup> Sotto questo profilo, dottrina ha affermato che l'istituzione della Corte «rappresenta il risultato di oltre un cinquantennio di progetti e proposte, scaturite dall'esperienza dei primi tribunali internazionali dell'epoca contemporanea, quelli militari di Norimberga (*International Military Tribunal*, IMT) e Tokyo (*International Military Tribunal for the Far East*, IMTFE), operanti al termine della seconda guerra mondiale, essi stessi eredi spirituali di un analogo organo giurisdizionale, istituito al termine della prima guerra mondiale dall'art. 227 del Trattato di Versailles, il cui compito sarebbe stato quello di giudicare il Kaiser Guglielmo II per l'offesa suprema contro la moralità internazionale e l'inviolabilità dei trattati». V. Fanchiotti (cur.), *La Corte Penale Internazionale: profili sostanziali e processuali*, Giappichelli Editore, 2014, 93 ss.

<sup>9</sup> Rientrano in questa categoria di crimini: la falsa testimonianza (lett. a); la presentazione di elementi di prova falsificati (lett. b); la subordinazione di testi, ostacolo o intralcio alla loro libera presenza o testimonianza, la ritorsione nei loro confronti, la distruzione o la falsificazione di elementi di prova o di intralcio alla loro raccolta (lett. c); ostacolare, intimidire o corrompere un funzionario della Corte allo scopo di obbligarlo o persuaderlo a non ottemperare, o ad ottemperare impropriamente ai suoi obblighi (lett. d); la ritorsione nei confronti di un funzionario della Corte (lett. e); sollecitare o accettare retribuzioni illecite in qualità di funzionario o agente della Corte, in relazione alle proprie mansioni ufficiali (lett. f).

paragrafo conclusivo del presente contributo, hanno riguardato in gran parte la definizione di crimini contro l'umanità.

In secondo luogo, poi, il contributo esaminerà gli strumenti di prevenzione e di perseguimento previsti dal Progetto, che, se adottati, rafforzerebbero l'efficacia della futura Convenzione ONU, favorendone l'applicazione. Sul punto, il contributo cercherà di soffermarsi soltanto a quelle norme del Progetto di Articoli che potrebbero avere un impatto significativo ove recepiti nella futura Convenzione.

Infine, l'ultima parte del contributo, al fine di comprendere quale sarà la sorte della futura Convenzione ONU per la prevenzione e il perseguimento dei crimini contro l'umanità, si concentrerà sulle posizioni espresse degli Stati nel corso del cammino che ha portato all'adozione della Risoluzione 79/122. Sotto questo profilo, ad esempio, si noterà che tale cammino non è stato semplice e lineare ma è stato caratterizzato da innumerevoli difficoltà. Poco prima della sua adozione, ad esempio, la Russia ha presentato diversi emendamenti volti a modificare l'obiettivo della Risoluzione. A ciò si aggiunga che, durante i lavori preparatori della VI Commissione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite<sup>10</sup>, la Russia e alcune delegazioni (Iran, Bielorussia, Nicaragua) hanno sollevato dei dubbi sulla necessità di adottare uno strumento internazionale volto a prevenire e perseguire i crimini contro l'umanità.

## 2. Dal Tribunale di Norimberga alla Corte penale internazionale: l'evoluzione della definizione di crimini contro l'umanità

Prima di procedere all'analisi del Progetto di Articoli elaborato dalla CDI e alle divergenze di ordine giuridico tra Stati, è opportuno prestare attenzione alla definizione di crimini contro l'umanità, alla sua evoluzione sul piano giuridico e alle ragioni che rendono auspicabile l'adozione di uno strumento di lotta a tale categoria di crimini internazionali. L'analisi della definizione di crimini contro l'umanità si rende necessaria poiché le divergenze tra Stati, che saranno esaminate nel paragrafo conclusivo del presente contributo, hanno riguardato in gran parte la definizione giuridica di questa categoria di crimini indicata nell'art. 2 del Progetto di Articoli elaborato dalla CDI.

I crimini contro l'umanità ebbero un primo riconoscimento formale nella Carta di Norimberga, che istituì un Tribunale militare internazionale con il compito di giudicare e punire i responsabili dei crimini elencati nello Statuto. Autorevole dottrina ha sostenuto però che il riferimento a tale categoria di crimine sia risalente e potrebbe avere origine già nel XV secolo<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> La VI Commissione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (Affari Legali) è il principale forum di discussione per le questioni giuridiche. Tutti gli Stati membri dell'ONU hanno il diritto di essere rappresentati e di partecipare alle sue Sessioni. Disponibile al seguente link: [www.un.org/en/ga/sixth/index.shtml](http://www.un.org/en/ga/sixth/index.shtml)

<sup>11</sup> Secondo questa dottrina una delle prime manifestazioni del concetto di crimini

Tuttavia, alcuni termini come *humanity*, *laws of humanity* e *dictates of humanity* furono utilizzati già prima della Carta di Norimberga<sup>12</sup>. Si pensi, ad esempio, alla Dichiarazione di *St Petersburg* del 1868 sui proiettili esplosivi di peso inferiore a 400 grammi e alla Convenzione dell'Aja concernente le leggi e gli usi della guerra terrestre del 1899. La Dichiarazione del 1868, infatti, riconosceva che l'uso di armi che aggravassero inutilmente i patimenti degli uomini messi fuori combattimento o ne rendessero inevitabile la morte andava considerato "contrario alle leggi dell'umanità"<sup>13</sup>. La Convenzione dell'Aja del 1899, invece, introdusse una nozione, sul piano giuridico, di *humanity* e sottolineava, a tal proposito, che «populations and belligerents remain under the protection and empire of the principles of international law, as they result from the usages established between civilized nations, from the laws of humanity, and the requirements of the public conscience» (la c.d. clausula Martens)<sup>14</sup>. Inoltre, un'espressione molto vicina a quella di crimine contro l'umanità fu richiamata nel 1915 da Francia, Regno Unito e Russia in occasione del massacro degli armeni da parte dell'Impero ottomano. La prima bozza di dichiarazione, proposta dal Ministro degli esteri russo, infatti, condannava i *crimes against Christianity and civilization*<sup>15</sup>.

Un altro strumento che si potrebbe richiamare nel contesto precedente al Tribunale di Norimberga è il *Report* redatto dall'*Inter-Allied Commission on the Responsibility of the Authors of the War and Enforcement of Penalties*<sup>16</sup>, istituita nel 1919 per indagare sulle responsabilità degli autori del primo conflitto mondiale<sup>17</sup>.

---

contro l'umanità si ebbe nel processo a Peter von Hagenbach nel 1474. Hagenbach, governatore nominato da Carlo il Temerario, fu accusato di atrocità contro la popolazione civile in tempo di pace. Le accuse non si basavano su leggi nazionali o sulle leggi di guerra, ma su principi superiori, come quelli "di Dio e dell'Uomo", anticipando l'idea moderna di responsabilità penale per crimini contro l'umanità. G. Mettraux, *International Crimes: Law and Practice*, Oxford, 2020, 1-38.

<sup>12</sup> L'art. 6 della Carta di Norimberga stabiliva la competenza del Tribunale a giudicare e punire «chi agendo nell'interesse dei paesi dell'Asse europeo, individualmente o come membro di un'organizzazione, avesse commesso uno dei crimini di seguito elencati nello Statuto». C. Meloni, *Giustizia universale? Tra gli Stati e la Corte penale internazionale: bilancio di una promessa*, Bologna, 2024, 23.

<sup>13</sup> V., *Declaration of St. Petersburg of 1868 to the Effect of Prohibiting the Use of Certain Projectiles in Wartime* del 29 dicembre 1868. Disponibile al seguente link: [www.legal-tools.org/doc/c951bc/](http://www.legal-tools.org/doc/c951bc/)

<sup>14</sup> V., J. Nilsson, *Crimes against Humanity*, in A. Cassese (Eds.), *The Oxford Companion to International Criminal Justice*, Oxford, 2009, 284-288.

<sup>15</sup> Il ministro francese non condivise tale proposta poiché «this formulation as he feared that the Muslim population under French and British colonial rule might take offence as the expression excluded them». A. Cassese, *International Criminal Law*, Oxford, 2008, 67.

<sup>16</sup> La Commissione era composta da 15 membri. Due membri per ciascun *Great Powers* (Stati Uniti, Regno Unito, Francia, Italia e Giappone) e cinque membri eletti da altri Paesi che avessero avuto interesse. V., *Commission on the Responsibility of the authors of the War and on Enforcement of Penalties*, in 14 (1/2) *Am. J. Int'l L.*, 95 (1920).

<sup>17</sup> Nel Report la Commissione sostenne che durante la guerra le violazioni avevano

I crimini contro l'umanità, come ribadito in precedenza, ebbero un primo riconoscimento formale con l'istituzione del Tribunale di Norimberga<sup>18</sup>. Il Tribunale, istituito con l'Accordo di Londra dell'8 agosto 1945 (firmato da Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia e Unione Sovietica), al quale fu allegato lo Statuto del Tribunale internazionale militare di Norimberga, aveva competenza a giudicare su crimini di guerra, crimini contro la pace e crimini contro l'umanità, fattispecie che comprendeva anche il crimine di genocidio. Segnatamente, l'art. 6, lett. c), dello Statuto del Tribunale di Norimberga, configurò come crimine contro l'umanità: l'assassino, lo sterminio, la riduzione in schiavitù, la deportazione e qualsiasi altro atto inumano commesso ai danni di una qualsiasi popolazione civile, prima e durante la guerra, ovvero le persecuzioni per motivi politici, razziali o religiosi «quando tali atti o persecuzioni - abbiano costituito o meno una violazione del diritto interno del Paese dove sono state perpetrate - siano state commesse nell'esecuzione di uno dei crimini rientranti nella competenza del Tribunale, o in connessione con uno di siffatti crimini».

In primo luogo, dall'analisi della norma si può sottolineare che la sua formulazione riuscì ad offrire delle garanzie nei confronti della popolazione civile. Difatti, il termine “qualsiasi” permise di considerare crimini contro l'umanità, ai sensi del diritto internazionale, gli atti richiamati dalla norma, a prescindere dall'entità delle vittime<sup>19</sup>. L'effetto dell'art. 6, lett. c), fu anche quello di non attribuire alcuna rilevanza al fatto che tali crimini costituissero o meno una violazione del diritto interno. La norma, infatti, individuò alcuni atti che comportavano l'insorgere della responsabilità sul piano internazionale, indipendentemente dal fatto che l'ordinamento interno li avesse considerati leciti o meno<sup>20</sup>.

In secondo luogo, la formulazione della norma subordinò la perseguibilità degli atti qualificabili come crimini contro l'umanità alla sussistenza di un conflitto armato. Tale formulazione limitò la perseguibilità di tali crimini, poiché, nell'ambito del Tribunale di Norimberga, essi erano strettamente connessi all'esistenza di un conflitto armato.

Nel contesto successivo alla fine del secondo conflitto mondiale, i crimini contro l'umanità trovarono un riconoscimento formale anche nello Statuto del Tribunale militare internazionale per l'Estremo Oriente, adottato il 19 gennaio 1946 al fine di istituire un Tribunale (noto come

---

riguardato «not only the established laws and customs of war but also the elementary laws of humanity». *Inter-Allied Commission Report*, 113 (21), 1919.

<sup>18</sup> Il termine “crimine contro l'umanità” fu proposto da Robert Jackson su suggerimento di Hersch Lauterpacht. V., P. Sands, *East West Street: On the Origins of Genocide and Crimes against Humanity*, Weidenfeld and Nicholson, London, 2016.

<sup>19</sup> V., *General Declaration of the Court as to Crimes against Humanity*, in *The Charter and Judgement of the Nurnberg Tribunal - History and Analysis: Memorandum submitted by the Secretary-General*, United Nations- General Assembly International Law Commission Lake Success, New York, 1949, 66; v. anche, A/CN.4/5. Disponibile al seguente link: [digitallibrary.un.org/](http://digitallibrary.un.org/)

<sup>20</sup> V., E. Schwelb, *Crimes against Humanity*, in 23 *Br. Yearb. Int. Law*, 178 (1946).



“Tribunale di Tokyo”) per giudicare sui crimini commessi dalle autorità militari dell’Impero nipponico. Segnatamente, l’art. 5, lett. c), dello Statuto configurò come crimine contro l’umanità: l’omicidio, lo sterminio, la riduzione in schiavitù, la deportazione e altri atti disumani «commessi contro la popolazione civile, prima e durante la guerra, o persecuzioni per ragioni politiche o razziali, in esecuzione di crimini ricadenti sotto la giurisdizione del Tribunale o in relazione con essi, a prescindere dal fatto che il crimine risulti o non in violazione della legislazione interna del paese in cui fu perpetrato». Dall’analisi della norma si potrebbe sostenere che la definizione di crimini contro l’umanità offerta dallo Statuto del Tribunale di Tokyo sia meno precisa rispetto a quella dello Statuto del Tribunale di Norimberga. Si pensi, ad esempio, alla differente terminologia che la norma utilizza con riguardo alle garanzie offerte nei confronti della popolazione civile. A differenza dell’art. 6, lett. c), dello Statuto del Tribunale di Norimberga, infatti, l’art. 5, lett. c), dello Statuto del Tribunale di Tokyo non fece riferimento a crimini commessi contro “qualsiasi popolazione civile”.

Dopo l’esperienza di Norimberga e Tokyo i crimini contro l’umanità continuarono a trovare riferimento in diversi strumenti e furono caratterizzati da uno sviluppo ben diverso rispetto ad altri crimini internazionali. Ad esempio, a differenza del crimine di genocidio, i crimini contro l’umanità non hanno avuto una definizione univoca e si sono caratterizzati per una “flessibilità”, che ha consentito a tale categoria di crimine internazionale di espandersi e comprendere uno spettro ampio di atti da considerare illeciti.

Un’altra tappa fondamentale nel percorso che ha preceduto l’adozione dello Statuto della Corte penale internazionale è quella dei tribunali penali internazionali *ad hoc* per l’ex Jugoslavia (*International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia*, ICTY) e per il Rwanda (*International Criminal Tribunal for Rwanda*, ICTR), istituiti dal Consiglio di Sicurezza con la Risoluzione 827 (1993) e con la Risoluzione 955 (1994)<sup>21</sup>. Entrambi gli Statuti hanno riaffermato e codificato la natura di norma consuetudinaria dei crimini contro l’umanità. Segnatamente, l’art. 5 dello Statuto dell’ICTY ha attribuito al Tribunale la competenza a giudicare su crimini «commessi nel corso di un conflitto armato, di carattere internazionale o interno, e diretti contro una qualsiasi popolazione civile». Sotto questo profilo, l’art. 5 ha considerato

---

<sup>21</sup> L’ICTY fu chiamato ad investigare, processare e punire i responsabili dei gravi crimini commessi a partire dal 1991 sul territorio della ex Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia, mentre l’ICTR i gravi crimini commessi nel 1994 in Rwanda e negli Stati limitrofi. I due Tribunali hanno completato il mandato e terminato le attività (l’ICTY nel 2017 e l’ICTR nel 2015) in attuazione della *completion strategy* delineata dal Consiglio sin dal 2003. Le residue funzioni sono ora svolte da un Meccanismo residuale per i Tribunali penali internazionali (*International Residual Mechanism for Criminal Tribunals*, IRMCT), istituito dalla risoluzione 1966 (2010) del 22 dicembre 2010, la cui struttura più snella consente di ridurre i costi di gestione. A. Sinagra, P. Bargiacchi, *Lezioni di Diritto internazionale*, Milano, 2019, 511-517.

crimini contro l'umanità: l'assassinio; lo sterminio; la riduzione in schiavitù; l'espulsione; l'incarcerazione; la tortura; lo stupro; le persecuzioni per motivi politici, razziali e religiosi; altri atti disumani. L'art. 3 dello Statuto dell'ICTR, invece, ha attribuito al Tribunale la competenza a giudicare su crimini commessi «nel quadro di un attacco su larga scala e sistematico diretto contro qualsiasi popolazione civile in ragione della sua appartenenza nazionale, politica, etnica, razziale o religiosa». A tal riguardo, l'art. 3 ha considerato crimini contro l'umanità: l'assassinio; lo sterminio; la riduzione in schiavitù; la deportazione; la prigionia; la tortura; lo stupro; la persecuzione per motivi politici, razziali e religiosi; altri atti disumani.

Dall'analisi dello Statuto dell'ICTY e dello Statuto dell'ICTR si ricavano alcuni elementi idonei ad arricchire di contenuti la definizione di crimini contro l'umanità rispetto allo Statuto del Tribunale di Norimberga e allo Statuto del Tribunale militare internazionale per l'Estremo Oriente.

In primo luogo, dalla lettura dell'art. 5 dello Statuto dell'ICTY, emerge che tali crimini debbano essere commessi nel contesto di un conflitto armato, sia esso di carattere internazionale o interno, e nell'ambito di un attacco diffuso o sistematico contro la popolazione civile<sup>22</sup>. Sotto questo profilo, però, è importante evidenziare che l'art. 3 dello Statuto dell'ICTR, a differenza dello Statuto dell'ICTY, non richiede che tali crimini siano commessi in un conflitto armato, attribuendo rilevanza all'attacco su larga scala e sistematico contro qualsiasi popolazione civile<sup>23</sup>. Questo elemento rappresenta un'importante novità poiché la perseguibilità dei crimini contro l'umanità non è più condizionata dalla presenza di un conflitto armato<sup>24</sup>.

In secondo luogo, oltre ad ampliare il novero di condotte punibili, nel quadro dei tribunali penali internazionali *ad hoc* si ravvisa altresì la scelta di perseguire tali crimini indipendentemente dal fatto che siano stati commessi per portare a termine un piano a carattere politico ed escludere l'esistenza di un legame con il genocidio<sup>25</sup>.

I crimini contro l'umanità trovano oggi riferimento all'art. 7 dello Statuto della CPI (o Statuto di Roma). Ai sensi dell'art. 7 dello Statuto, per crimine contro l'umanità s'intende uno degli atti elencati dalla norma se commesso nell'ambito di «un attacco esteso o sistematico contro popolazioni civili» e con la «consapevolezza dell'attacco». Segnatamente, ai sensi dell'art. 7 dello Statuto, gli atti che costituiscono crimine contro l'umanità sono:

<sup>22</sup> Nel quadro dell'ICTR l'attacco può essere considerato «diffuso» in presenza di un'azione massiccia, frequente e su vasta scala, condotta contro una molteplicità di vittime. V., ICTR-96-4-T, *Akayesu*, Judgement 2-10-1998.

<sup>23</sup> V., V. Peskin, *International Justice in Rwanda and the Balkans*, Cambridge, 2009.

<sup>24</sup> Anche se questa novità trovò riferimento soltanto nello Statuto dell'ICTR va evidenziato che l'ICTY nella decisione su *Tadic* affermò che «there is no logical or legal basis for this requirement, and it has been abandoned in subsequent States practice with respect to crimes against humanity». IT-94-1-AR72, *Tadic*, *Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction*, para. 140.

<sup>25</sup> V., L.N. Sadat, *Crimes Against Humanity in the Modern Age*, in 107 (2) *Am. J. Int'l L.*, 334 (2013).



l'omicidio (lett. a); lo sterminio (lett. b); la riduzione in schiavitù (lett. c); la deportazione o trasferimento forzato della popolazione (lett. d); l'imprigionamento o altre gravi forme di privazione della libertà personale in violazione di norme fondamentali di diritto internazionale (lett. e); la tortura (lett. f); lo stupro, la schiavitù sessuale, la prostituzione forzata, gravidanza forzata, sterilizzazione forzata e altre forme di violenza sessuale di analoga gravità (lett. g); la persecuzione contro un gruppo o una collettività dotati di propria identità, ispirata da ragioni di ordine politico, razziale, nazionale, etnico, culturale, religioso o di genere sessuale ai sensi del paragrafo 3, o da altre ragioni universalmente riconosciute come non permissibili ai sensi del diritto internazionale, collegate ad atti previsti dalle disposizioni del presente paragrafo o a crimini di competenza della Corte (lett. h); sparizione forzata delle persone (lett. i); l'*apartheid* (lett. j); altri atti inumani di analogo carattere diretti a provocare intenzionalmente grandi sofferenze o gravi danni all'integrità fisica o alla salute fisica o mentale (lett. k).

Dall'analisi dell'art. 7 dello Statuto di Roma si ricavano, sul piano giuridico, degli elementi costitutivi molto importanti ai fini dell'accertamento dei crimini contro l'umanità.

In primo luogo, l'art. 7, par. 1, fa riferimento a cinque elementi di fondamentale importanza per accertare tale categoria di crimine internazionale: attacco esteso o sistematico contro popolazioni civili; consapevolezza dell'attacco; attacco di natura diffusa o sistematica; nesso tra l'atto e l'attacco; conoscenza dell'attacco<sup>26</sup>. Inoltre, dalla lettura della norma si potrebbe sostenere altresì che gli atti individuati all'art. 7 siano delle condotte frutto di un processo evolutivo pluridecennale e particolarmente gravi da preoccupare la comunità internazionale nel suo complesso. Sotto questo profilo, ad esempio, l'art. 7 ha recepito e confermato l'orientamento giurisprudenziale precedentemente richiamato, secondo cui i crimini contro l'umanità possono configurarsi anche in tempo di pace. Pertanto, ai fini dell'accertamento dei crimini contro l'umanità, rileva la sussistenza di una condotta inammissibile ai sensi del diritto internazionale, non vincolata, in alcun modo, all'esistenza di un conflitto armato<sup>27</sup>. In altri termini, lo Statuto della CPI ha definitivamente svincolato la sussistenza di tale categoria di crimine internazionale dall'esistenza di un conflitto armato.

<sup>26</sup> Nel caso *Katanga*, la II Camera di primo grado della CPI aveva precisato che accanto a questi elementi ai fini dell'accertamento dei crimini contro l'umanità era opportuno perseguire un approccio volto ad accertare tre fasi. La prima fase era quella di accertare l'esistenza o meno di un attacco diretto contro la popolazione civile, condotto «in pursuance of a policy of a State organization». La seconda fase volta ad accertare se l'attacco era «diffuso e sistematico». La terza fase, invece, avrebbe dovuto accertare «a *lien de rattachement* or *nexus* between the widespread or systematic attack and the knowledge of the perpetrator that there is such a *lien* or *nexus*». V., ICC-01/04-01/07, para. 1097.

<sup>27</sup> V., C. Márquez Carrasco, *Los Elementos Comunes de los Crímenes Contra la Humanidad en Derecho Internacional Penal*, in 9 *Rev. Gen. Der. Pen.*, 1 (2008).

In secondo luogo, con riguardo all'attacco esteso contro popolazioni civili, sulla base di quanto previsto all'art. 7 Statuto, appare irrilevante il fatto che l'attacco perpetrato abbia carattere militare o meno. Difatti, in continuità con quanto affermato in precedenza nell'analisi dei tribunali penali internazionali *ad hoc*<sup>28</sup>, la norma richiama delle condotte che non implicano necessariamente la presenza di un attacco militare. Si pensi, ad esempio, alla persecuzione, all'*apartheid* e ai crimini a sfondo sessuale, che costituiscono un'importante novità nel quadro che emerge dall'analisi dello Statuto della CPI. A ciò si aggiunga che tale elemento distingue il crimine contro l'umanità dai crimini di guerra, disciplinati all'art. 8 dello Statuto<sup>29</sup>.

Ai fini dell'accertamento, poi, come ribadito in precedenza, è necessario che l'attacco sia "esteso o sistematico contro popolazioni civili" e che l'autore ne abbia "consapevolezza". Per attacco "esteso o sistematico" si fa riferimento ad un attacco su larga scala, caratterizzato da condotte simili su base regolare<sup>30</sup>. Sul punto, è opportuno precisare che i due requisiti non sono cumulativi, ma alternativi. Ai fini dell'accertamento dei crimini contro l'umanità, infatti, non è richiesta la sussistenza di entrambi i requisiti<sup>31</sup>.

In terzo luogo, l'art. 7 dello Statuto tra gli elementi costitutivi del crimine contro l'umanità include l'attuazione o l'esecuzione di un «disegno politico di uno Stato o di una organizzazione, diretto a realizzare l'attacco». Sotto questo profilo, lo Statuto di Roma si basa sul presupposto che, per commettere l'attacco esteso o sistematico, lo Stato o l'organizzazione agiscano attivamente (promuovendo o incoraggiando l'attacco) ai danni della popolazione civile. Inoltre, rispetto al passato, tale elemento rappresenta un'importante novità, poiché dalla formulazione della norma si ravvisa che il disegno politico può realizzarsi anche mediante condotte omissive idonee a favorire o incoraggiare l'attacco. Pertanto, l'art. 7, par. 2, lett. c), potrebbe far riferimento sia ad organi dello Stato che agiscono a titolo personale, purché vi sia un'approvazione (anche implicita) da parte dello Stato o che il crimine si inserisca in un disegno politico di carattere generale, sia ad

<sup>28</sup> «According to the Appeals Chamber of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, the expression 'directed against' is an expression which specifies that in the context of crime against humanity the civilian population is the primary object of the attack». W.A. Shabas, *The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute*, Oxford, 2016, 145-213; v., anche IT-98-32-T, *Vasiljevic*, Judgement, 29-10-2002, para. 29 e IT-96-23/1-A, *Kunarac*, Judgement, 12-06-2002, para. 86.

<sup>29</sup> V., W.A. Shabas, *An Introduction to the International Criminal Court*, Cambridge, 2020, 9 ss.

<sup>30</sup> V., ITY, *Prosecutor v. Blaškić*, IT-95-14, Judgment, 3 March 2000, para. 206 (*Blaškić Trial Judgment*); ITY *Kunarac Appeal Judgment*, para. 94-95.

<sup>31</sup> Occorre evidenziare che «Customary international law does not require a showing that the acts charged as crimes against humanity were committed as a result of or as part of a plan or policy to commit them. The existence of such a policy or plan may be evidentially relevant (for instance, to determining the 'systematic' character of the attack), but it is not a legal element of the definition of crimes against humanity under general, customary international law». G. Mettraux, *International Crimes: Law and Practice*, op. cit. 287.

individui che agiscono a titolo personale e in linea con un disegno politico statale<sup>32</sup>. L'elemento in questione suscitò difficoltà interpretative, non essendo stato previsto dai Tribunali ad hoc tra i requisiti del crimine. Tale questione non si presentò a Norimberga, poiché gli imputati appartenevano tutti al vertice della gerarchia nazista.

In quarto luogo, l'art. 7 dello Statuto si contraddistingue per la previsione di un catalogo ampio e dettagliato di condotte qualificabili come crimini contro l'umanità, offrendo una disciplina più articolata rispetto a quella contenuta negli Statuti dell'ICTY e dell'ICTR e negli Statuti dei Tribunali del secondo dopoguerra. Tale elenco riflette l'evoluzione del diritto internazionale dei diritti umani, raccogliendo condotte già richiamate nei Tribunali del secondo dopoguerra e successivamente ampliate nel corso dei decenni. Si pensi, ad esempio, all'art. 7, par. 2, lett. d), che, oltre alla deportazione, fa riferimento al trasferimento forzato della popolazione, sulla scia delle atrocità emerse nei conflitti in *ex* Jugoslavia e Rwanda<sup>33</sup>.

Alla luce di quanto sarà esaminato nel paragrafo conclusivo del contributo relativo alla previsione della posizione degli Stati in occasione della Conferenza del 2028 e del 2029, va evidenziato che alla Conferenza di Roma la definizione di crimini contro l'umanità dell'art. 7 dello Statuto non fu condivisa da tutte le delegazioni. Alcune delegazioni, infatti, sostennero che i crimini contro l'umanità dovevano limitarsi al contesto di un conflitto armato. Tra queste delegazioni si può richiamare, ad esempio, il c.d. gruppo degli Stati arabi e la Cina che, tra le varie ragioni espresse a sostegno del suo voto contrario al testo del trattato, sottolineò che «it was still opposed to the inclusion of crimes against humanity without a link to international armed conflict»<sup>34</sup>. Questa "frattura" può essere ricondotta, con buona probabilità, al compromesso raggiunto in sede di lavori preparatori che limitò la definizione di crimini contro l'umanità entro il diritto internazionale consuetudinario, precludendone un'evoluzione rispetto alle esperienze pregresse. Tutte le altre delegazioni, compresa quella degli Stati Uniti, sostennero invece che i crimini contro l'umanità, a differenza dei crimini di guerra, potessero essere commessi anche al di fuori di qualsiasi conflitto armato. Inoltre, la delegazione statunitense, nella propria proposta, precisò che gli atti qualificabili come crimini contro l'umanità si caratterizzavano, anzitutto, per

---

<sup>32</sup> La formulazione dell'art. 7, par. 2, lett. c), è riuscita a porre fine ad un dibattito cominciato a Norimberga. Sul punto, è stato affermato che «The Nuremberg court made the statement in answer to charge that the Nazi leaders were not responsible because they were acting in the interest of the State. Where the famous pronouncement about 'abstract entities' may mislead is in suggesting that the State's role is irrelevant or even secondary to the discussion about crimes against international law». W.A. Shabas, *The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute*, Oxford, Second Edition, 2016, 157 ss.

<sup>33</sup> V., D. Robinson, *Defining "Crimes Against Humanity" at the Rome Conference*, in 93 (1) *Am. J. Int'l L.*, 43 (1999).

<sup>34</sup> V., UN Doc. A/CONF.183/SR.9, para. 38. Disponibile al seguente link: [digitallibrary.un.org/](http://digitallibrary.un.org/)

l'intenzione di partecipare a un attacco esteso o sistematico e che non fosse necessario che l'autore ne fosse materialmente il responsabile<sup>35</sup>.

Tuttavia, con riguardo alla posizione degli Stati Uniti d'America in occasione della Conferenza di Roma, va osservato che il timore principale riguardò il pericolo di una persecuzione giudiziaria nei loro confronti per atti e operazioni attuate a tutela di interessi essenziali di sicurezza nazionale. Gli Stati Uniti, infatti, sostennero che era necessario disciplinare una procedura che riconoscesse la capacità dei sistemi giuridici nazionali di indagare e perseguire i responsabili di crimini internazionali. È importante sottolineare che gli Stati Uniti a maggio 2002 (successivamente al deposito del sessantesimo strumento di ratifica) effettuarono l'*unsign* e ad agosto 2002 promulgarono l'*American Servicemembers' Protection Act* (ASPA), una legge di non cooperazione e di boicottaggio delle attività della CPI<sup>36</sup>.

Un'ulteriore "frattura" alla Conferenza di Roma si manifestò riguardo alla precisazione dell'attacco diretto contro popolazioni civili, in quanto alcune delegazioni considerarono tali espressioni «*inaccurate and unnecessary*»<sup>37</sup>. Con riguardo alla futura Convenzione ONU, questa criticità è stata riscontrata a febbraio 2019 anche dal Relatore speciale nel suo ultimo *Report*, in cui è stato sottolineato che la mancanza di espressioni condivise da parte della comunità internazionale rischi di rallentare i lavori preparatori del testo in via di adozione<sup>38</sup>. Di conseguenza, sulla base delle divergenze emerse durante la Conferenza di Roma, si può ritenere che la futura Convenzione ONU rappresenti un'occasione per elaborare una definizione di crimini contro l'umanità che sia idonea a superare tali disaccordi<sup>39</sup>.

### 3. La necessità di adottare uno strumento di cooperazione internazionale di prevenzione e perseguimento dei crimini contro l'umanità

Dopo aver analizzato la definizione di crimine contro l'umanità elaborata dai principali strumenti di lotta ai crimini internazionali, che hanno accompagnato gli sviluppi dal secondo dopoguerra ad oggi, è importante soffermarsi sulle ragioni che rendono auspicabile l'adozione di una

<sup>35</sup> V., A/CONF.183/C.1/L.10. Disponibile al seguente link: [digitallibrary.un.org/](http://digitallibrary.un.org/)

<sup>36</sup> V., M. Fairlie, *The United States and the International Criminal Court Post-Bush: A Beautiful Courtship but an Unlikely Marriage*, in 29 (2) *Berkeley J. Int'l L.*, 529 (2011).

<sup>37</sup> V., O. Triffterer, K. Ambos, *Rome Statute of the International Criminal Court: a Commentary*, Munich, 2016.

<sup>38</sup> V., A/CN.4/725. Disponibile al seguente link: [digitallibrary.un.org/](http://digitallibrary.un.org/)

<sup>39</sup> «During the Rome Statute's negotiation, recognizing this, the late Professor M. Cherif Bassiouni, who Chaired the Drafting Committee at Rome, proposed the inclusion of a provision in the future court's statute to endeavor to preserve the existence of customary international law outside the Rome Statute». L.N. Sadat, *Crimes Against Humanity and Customary International Law The Practice of Interpretation in International Law: Unity, Diversity, and Evolution*, (Forthcoming), in *Leg. Stud. Res. Pap. Ser.*, 1, 10 (2025).

Convenzione ONU sulla prevenzione e il perseguimento dei crimini contro l'umanità.

In primo luogo, l'adozione di una Convenzione ONU finalizzata a prevenire e punire tale categoria di crimine internazionale rappresenterà una tappa fondamentale nella giustizia penale internazionale. Questo strumento potrebbe incoraggiare la cooperazione tra Stati e potrebbe inserirsi in un contesto volto a favorire l'adozione di misure a carattere preventivo<sup>40</sup>, sulla falsariga dell'obiettivo perseguito nel 1948 con l'adozione della Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio<sup>41</sup>. La Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio, adottata il 9 dicembre 1948 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 260 (III) ed entrata in vigore il 12 gennaio 1951, infatti, prevede all'art. V l'obbligo per gli Stati Parte di impegnarsi ad emanare, in conformità alle loro rispettive costituzioni, le leggi necessarie per dare attuazione alla prevenzione del genocidio. Inoltre, la Convenzione vincola gli Stati Parte ad intervenire, anche al di fuori del proprio territorio, con "all means reasonably available"<sup>42</sup>. Sotto questo profilo, va evidenziato che la Convenzione potrà raggiungere tale obiettivo grazie all'obbligo di criminalizzazione sancito all'art. 6 del Progetto di Articoli elaborato dalla CDI.

In secondo luogo, alla luce di quanto affermato nel precedente paragrafo con riguardo alla definizione di crimini contro l'umanità, la futura Convenzione ONU potrebbe contribuire a codificare o cristallizzare una norma consuetudinaria già esistente. La Convenzione sul genocidio del 1948, ad esempio, codificò e consolidò una norma generale già presente nell'ordinamento internazionale. Analogamente, la futura Convenzione sulla prevenzione e il perseguimento dei crimini contro l'umanità potrebbe

---

<sup>40</sup> «Crimes against humanity are not regulated by any general multilateral treaty, though some crimes against humanity such as torture are subject to specific treaty regimes. The Rome Statute of the International Criminal Court addresses cooperation between the International Criminal Court and States but is not a framework for cooperation between States *inter se*». F. Ward, *Improving Inter-State Cooperation for the National Prosecution of International Crimes: Towards a New Treaty?*, in 18 (15) *Am. J. Int'l L.*, 1 (2014).

<sup>41</sup> «The Genocide Convention provides little in the way of guidance as to the scope of the duty to prevent genocide. The Convention concentrates on criminal prosecution of genocide. Prevention seems to be contemplated in an exceedingly narrow sense, whereby the crime is prevented by prosecuting the perpetrators. Arguably, the existence of the Convention may also provide some measure of deterrence, which contributes to prevention. Over the decades following the adoption of the Genocide Convention, little attention was devoted to fulfilment of the obligation to prevent the crime. ». W.A. Shabas, *Prevention of Crimes Against Humanity*, in 16 (4) *J. Int. Crim. Justice*, 705, 714 (2018).

<sup>42</sup> Sul punto, sono state esaminate le conseguenze nel caso in cui uno Stato violasse l'obbligo di prevenire degli atti considerati genocidio in base alla Convenzione del 1948 e ha richiamato, a tal proposito, quanto accaduto a Srebrenica nel 1995. A. Kloppe, *Seventy-Five Years of the Genocide Convention: The Obligations on States to Prevent Genocide*, in 30 (2) *Fundamina*, 64 (2024).

svolgere la stessa funzione.

In terzo luogo, la Convenzione arricchirà un tessuto normativo già esistente, integrando strumenti di lotta ad alcuni atti considerati crimini contro l'umanità, ai sensi dello Statuto della Corte, se commessi nel contesto di un attacco esteso o sistematico. Sotto questo profilo, ad esempio, si potrebbe richiamare la Convenzione internazionale sull'eliminazione e la repressione del crimine di apartheid, adottata dall'Assemblea Generale con la Risoluzione 3068 (XXVIII) del 30 novembre 1973 ed entrata in vigore il 18 luglio 1976 e la Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata, adottata dall'Assemblea Generale con la Risoluzione 61/117 del 20 dicembre 2006 ed entrata in vigore il 23 dicembre 2010. Segnatamente, con riguardo all'*apartheid*, crimine contro l'umanità ai sensi dell'art. 7, par. 1, lett. j), dello Statuto della CPI (se commesso nel contesto di un attacco esteso o sistematico), l'art. I della Convenzione internazionale sull'eliminazione e la repressione del crimine di apartheid prevede che gli Stati Parte dichiarino che «l'apartheid è un crimine contro l'umanità e che gli atti disumani derivanti dalle politiche e dalle pratiche di apartheid e da altre politiche e pratiche simili di segregazione e di discriminazione razziali, definite all'articolo 2 della presente Convenzione, sono dei crimini che violano i principi del diritto internazionale ed in particolare le finalità ed i principi dello Statuto delle Nazioni Unite e costituiscono una seria minaccia per la pace e la sicurezza internazionali». Inoltre, l'art. IV della Convenzione prevede che gli Stati Parte si impegnino ad adottare tutte le misure, legislative o di altro genere, necessarie ad impedire o prevenire qualsiasi incoraggiamento del crimine di *apartheid* o di politiche segregazioniste analoghe e a punirne i responsabili.

Con riguardo alla sparizione forzata, l'art. 5 della Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata riconosce all'art. 4 che ciascun Stato Parte adotti le misure necessarie per garantire che tale crimine costituisca un reato secondo la propria legge penale. Inoltre, l'art. 6 prevede che gli Stati Parte adottino delle misure per affermare la responsabilità penale nei confronti di chiunque commetta o agevoli la sparizione forzata.

Sul piano internazionale, oltre alle Convenzioni menzionate, si ravvisano ulteriori strumenti volti a prevenire il compimento di atti considerati crimini contro l'umanità. Si pensi, ad esempio, alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, adottata dall'Assemblea Generale il 10 dicembre 1984 con la Risoluzione 39/46 del 10 dicembre 1984 ed entrata in vigore il 26 giugno 1987, nonché alla Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, adottata dall'Assemblea Generale il 21 dicembre 1965 ed entrata in vigore il 4 gennaio 1969<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Ai sensi dell'art. 3 della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale: «Gli Stati contraenti condannano in particolar modo la



Si potrebbe sostenere dunque che la Convenzione ONU sulla prevenzione e il perseguimento dei crimini contro l'umanità potrebbe incoraggiare gli Stati ad adottare delle misure volte a prevenire tale crimine e a rafforzare la cooperazione internazionale per perseguirne i responsabili<sup>44</sup>. Sotto questo profilo, infatti, il testo in via di adozione, oltre a confermare gli strumenti internazionali preesistenti (richiamati in questo paragrafo), favorirà l'adozione di misure da parte degli Stati e arricchirà di contenuti un tessuto normativo che comprende altri strumenti di lotta ai crimini internazionali.

È opportuno precisare che gli strumenti giuridici richiamati in questo paragrafo, nonostante siano finalizzati a prevenire e perseguire atti indicati all'art. 7 dello Statuto di Roma, non fanno alcun riferimento al requisito dell'attacco esteso o sistematico. Tale differenza deriva sia dal contesto storico e giuridico in cui si collocano, antecedente ai tribunali penali internazionali *ad hoc* e allo Statuto di Roma, che dalla necessità di prevenire e reprimere tali atti in ogni circostanza, indipendentemente dal requisito dell'attacco esteso o sistematico. Si pensi, ad esempio, all'*apartheid*. L'art. I della Convenzione afferma esplicitamente che l'*apartheid* è un crimine contro l'umanità e che «gli atti disumani derivanti dalle politiche e dalle pratiche di apartheid e da altre politiche e pratiche simili di segregazione e di discriminazione razziali, definite all'articolo 2 della presente Convenzione, sono dei crimini che violano i principi del diritto internazionale». A differenza dello Statuto di Roma, la Convenzione afferma che l'*apartheid* è un crimine contro l'umanità e non fa alcun riferimento al requisito dell'attacco esteso o sistematico<sup>45</sup>.

Inoltre, come si dirà nel paragrafo successivo, il testo in via di adozione

---

segregazione razziale e l'*apartheid* e si impegnano a prevenire, vietare ed eliminare sui territori sottoposti alla loro giurisdizione, tutte le pratiche di tale natura». V., *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*. Disponibile al seguente link: [treaties.un.org/](https://treaties.un.org/)

<sup>44</sup> Autorevole dottrina ha affermato che il divieto di crimini contro l'umanità implica «a monte» l'obbligo prevenire e contrastare i crimini contro l'umanità. «This may be inferred both from the standing of crimes against humanity as *jus cogens* crimes and from the above-mentioned expectation that states must protect their population from the above-mentioned expectation that states must protect their population from such acts and prevent the commission of such crimes. It implies that a state and its organs, or those under its control, must not engage directly or indirectly in any conduct by which it would knowingly contribute to the commission of a crime against humanity». G. Mettraux, *International Crimes: Law and Practice*, op. cit., 73; v., anche, ILC 2017 Report, 6, para. 55-59.

<sup>45</sup> «Besides the crime of apartheid, other international agreements circumscribe the role of national criminal jurisdictions in the suppression of a number of underlying crimes. In particular, slavery, torture and forced disappearance of persons are regulated by treaties. The suppression of these crimes, as envisaged by the respective treaty, applies regardless of whether or not they are committed as part of a widespread or systematic attack against a civilian population». J.K. Kleffner, *Complementarity in the Rome Statute and National Criminal Jurisdictions*, in R. Mackenzie, C.P.R. Romano, P. Sands (Eds.), *International Courts and Tribunals Series*, Oxford, 2008, 19 ss.

rafforzerà il tessuto normativo già esistente mediante strumenti finalizzati a promuovere la cooperazione già a livello degli Stati Parte. Sotto questo profilo, va evidenziato che la futura Convenzione ONU si pone in continuità con altri strumenti adottati recentemente volti a contrastare varie forme di crimine. Si pensi, ad esempio, alla Convenzione di Lubiana-L'Aja<sup>46</sup> e alla Convenzione ONU sul *cyber-crime*<sup>47</sup>.

#### 4. Il Progetto di Articoli sulla prevenzione e il perseguimento dei crimini contro l'umanità elaborato dalla Commissione di Diritto internazionale

Prima di esaminare le divergenze tra Stati e comprendere se i lavori preparatori dei prossimi anni potranno concludersi con l'adozione di una Convenzione ONU, è cruciale, sul piano metodologico, prestare attenzione ad alcune norme del Progetto di Articoli sulla prevenzione e il perseguimento dei crimini contro l'umanità. Questa scelta è utile non solo a facilitare l'analisi delle divergenze, ma anche a mettere in evidenza le potenzialità della futura Convenzione ONU.

Il Progetto elaborato dalla CDI è composto da 15 articoli e un Allegato volto a disciplinare le richieste di *Mutual Legal Assistance*. Per agevolare l'analisi del Progetto è opportuno procedere a una ricostruzione giuridica, distinguendo le norme di contenuto sostanziale da quelle processuali. Inoltre, l'analisi si concentrerà soltanto su alcune disposizioni di particolare rilevanza con riguardo alla prevenzione e al perseguimento dei crimini contro l'umanità.

##### 4.1 Norme di contenuto sostanziale nel Progetto di Articoli elaborato dalla CDI

Le prime norme di contenuto sostanziale da esaminare in questa breve analisi sono gli artt. 2 e 3 del Progetto, riguardanti rispettivamente la definizione di crimini contro l'umanità e gli obblighi generali in capo agli Stati. Tale approccio consente di comprendere più agevolmente le divergenze tra Stati in seno alla VI Commissione dell'Assemblea Generale (che saranno richiamate nel paragrafo successivo), relative, in gran parte, alla definizione di crimini contro l'umanità.

---

<sup>46</sup> La Convenzione di Lubiana-L'Aja (Convenzione sulla cooperazione internazionale in materia di indagini e di azione penale per il crimine di genocidio, i crimini contro l'umanità, i crimini di guerra e altri crimini internazionali) è stata aperta alla firma degli Stati membri il 14 febbraio 2024 e a febbraio 2025 è stata firmata da 40 Stati. V., il seguente link: [www.gov.si/en/registries/projects/mla-initiative/](http://www.gov.si/en/registries/projects/mla-initiative/)

<sup>47</sup> La Convenzione è stata approvata per *consensus* dall'Assemblea Generale il 24 dicembre 2024 ed è stata aperta alla firma degli Stati in occasione della Conferenza che si è tenuta ad Hanoi, in Vietnam, ad ottobre 2025. A novembre 2025 la Convenzione è stata firmata da 73 Stati Parte. V., A/RES/79/243. Disponibile al seguente link: [www.unodc.org/unodc/en/cybercrime/ad\\_hoc\\_committee/home](http://www.unodc.org/unodc/en/cybercrime/ad_hoc_committee/home)

L'art. 2 del Progetto di Articoli elaborato dalla CDI fa riferimento alla definizione di crimini contro l'umanità prevista dall'art. 7 dello Statuto di Roma<sup>48</sup> e al paragrafo 2 riprende le definizioni degli atti riconducibili a tale categoria di crimine internazionale, ai sensi dell'art. 2, par. 1 (e dell'art. 7, par. 3, dello Statuto di Roma)<sup>49</sup>, secondo le interpretazioni offerte nel corso degli anni dalla CPI<sup>50</sup>. Tale aspetto è di fondamentale importanza, poiché potrebbe arricchire di contenuti la definizione di crimini contro l'umanità grazie alla giurisprudenza maturata nel corso degli anni in seno alla CPI. Al contempo, però, va evidenziato che questa definizione potrebbe ostacolare l'adozione del testo, poiché, oltre alle divergenze sorte in occasione della Conferenza di Roma, non è attualmente condivisa da tutta la comunità internazionale.

Tuttavia, a differenza dell'art. 7 dello Statuto di Roma, l'art. 2, par. 3, precisa che il Progetto di Articoli «is without prejudice to any broader definition provided for in any international instrument, in customary international law or in national law»<sup>51</sup>. Pertanto, si potrebbe sostenere che l'approccio adottato dalla CDI sia quello di seguire il solco tracciato dalla definizione di crimini contro l'umanità dello Statuto di Roma, senza pregiudicare, però, la possibilità che altri strumenti internazionali o nazionali ne offrano un'interpretazione più ampia. Si pensi, ad esempio, all'art. I della Convenzione internazionale sull'eliminazione e la repressione del crimine di *apartheid*, che considera l'*apartheid* crimine contro l'umanità, senza far alcun riferimento al requisito dell'attacco esteso o sistematico. Sotto questo profilo, preme rilevare che la CDI, nel Progetto di Articoli sull'immunità dei funzionari statali dalla giurisdizione penale straniera, ha

<sup>48</sup> V. Art. 2, par. 1, *Draft articles on Prevention and Punishment of Crimes Against Humanity*, A/74/10, Disponibile al seguente link: [digitallibrary.un.org/](http://digitallibrary.un.org/)

<sup>49</sup> «The adoption of Article 7 should have provoked a more robust discussion. This might have included consideration of whether the definitional provision was a codification or progressive development of international criminal law, especially given the differing definitions of this crime since the Nuremberg Tribunal. The discussion would be important because the definition of the crime has potentially far-reaching implications about the scope of the prohibition and therefore the reach of the crime». C.C. Jalloh, *The International Law Commission's First Draft Convention on Crimes against Humanity: Codification, Progressive Development, or Both?*, in 52 *Case We. Res. J. Int'l L.*, 331, 367 (2020).

<sup>50</sup> A tal proposito, la CDI ha sostenuto che «No doubt the evolving jurisprudence of the International Criminal Court and other international criminal courts and tribunals will continue to help inform national authorities, including courts, as to the meaning of this definition, and thereby will promote harmonized approaches at the national level». V., *Yearbook of the International Law Commission*, 2019, 2, Part Two, A/74/10. Disponibile al seguente link: [digitallibrary.un.org/](http://digitallibrary.un.org/)

<sup>51</sup> A conferma di quanto esaminato nei paragrafi precedenti con riguardo agli elementi costitutivi della definizione di crimini contro l'umanità, la CDI ha precisato che l'art. 2, par. 3, «is meant to ensure that the definition of “crimes against humanity” set forth in the first two paragraphs of draft article 2 does not call into question any broader definitions that may exist in international law, in particular in international instruments or in customary international law, or in national legislation». V., *Yearbook of the International Law Commission*, 2019, op. cit. 47.

considerato la tortura, l'*apartheid* e la sparizione forzata crimini idonei ad escludere l'immunità *rationae materiae*, senza far riferimento all'attacco esteso o sistematico<sup>52</sup>.

Inoltre, la formulazione dell'art. 2 potrebbe contribuire ad arricchire la definizione di crimini contro l'umanità poiché, in sede di lavori preparatori, alcune delegazioni (principalmente gli Stati africani e le delegazioni dell'America Latina) hanno proposto di includere ulteriori condotte da considerare crimini contro l'umanità<sup>53</sup>.

L'art. 3 del Progetto di Articoli elaborato dalla CDI individua degli obblighi a carattere generale nei confronti degli Stati. Sotto questo profilo, la norma obbliga gli Stati a non commettere atti che costituiscano crimini contro l'umanità e si impegnino a prevenire e a perseguire tali crimini, a prescindere che siano commessi in un conflitto armato o meno. Inoltre, l'art. 3, par. 3, precisa che «no exceptional circumstances whatsoever, such as armed conflict, internal political instability or other public emergency, may be invoked as a justification of crimes against humanity». Di conseguenza, dalla lettura della norma si potrebbe sostenere che il Progetto di Articoli, oltre a promuovere la prevenzione e il perseguimento dei crimini contro l'umanità, escluda categoricamente l'esistenza di circostanze idonee a giustificarne la commissione.

L'art. 4 del Progetto, in linea con i più importanti strumenti di prevenzione e perseguimento alle varie forme di crimine, prevede che gli Stati Parte si impegnino a prevenire i crimini contro l'umanità in conformità con il diritto internazionale, attraverso misure legislative, amministrative e giudiziarie appropriate e attraverso la cooperazione tra Stati, organizzazioni intergovernative pertinenti, nonché «as appropriate, other organizations»<sup>54</sup>. La norma va analizzata in continuità con la definizione di crimini contro l'umanità di cui all'art. 2 del Progetto di Articoli e potrebbe essere legata alla necessità di favorire l'adozione di misure a carattere preventivo, in conformità con il diritto internazionale. Difatti, la CDI, riprendendo un

<sup>52</sup> La CDI ha giustificato tale scelta sottolineando come alcuni strumenti internazionali o di diritto interno volti a reprimere questi atti, che costituiscono crimini contro l'umanità, non fanno riferimento al requisito dell'attacco esteso o sistematico, a differenza dello Statuto di Roma. V., *Draft articles on Prevention and Punishment of Crimes Against Humanity*, A/74/10. Disponibile al seguente link: [digitallibrary.un.org/](http://digitallibrary.un.org/)

<sup>53</sup> V., A/C.6/78/SR.38. Disponibile al seguente link: [digitallibrary.un.org/](http://digitallibrary.un.org/)

<sup>54</sup> Sul punto, è stato affermato che «Article 4 is the principal provision dealing with the obligation to prevent crimes against humanity. That it should be a distinct provision emerged in the report of the Drafting Committee at the 2015 session of the Commission and underscores the attention attached to prevention. The Drafting Committee described the purpose of the article as being 'to set forth the various elements that collectively promote the prevention crimes against humanity'. The Drafting Committee gave the provision the title 'Obligation of prevention'. This is meant to suggest that the obligation has a range of elements rather than a single focus». W.A. Schabas, *Prevention of Crimes Against Humanity*, in 16 (4) *J. Int. Crim. Just.*, 705, 708 (2018).

orientamento consolidato della Corte Internazionale di Giustizia, ha affermato che l'adozione di misure volte a prevenire i crimini contro l'umanità «must be consistent with the rules of international law, including rules on the use of force set forth in the Charter of the United Nations, international humanitarian law, and human rights law»<sup>55</sup>.

Tra le norme volte a promuovere la prevenzione dei crimini contro l'umanità si inserisce anche l'art. 6 del Progetto di Articoli relativa alla c.d. *criminalization*. La norma pone l'obbligo per ciascun Stato Parte di adottare delle misure per garantire che i crimini contro l'umanità costituiscano un crimine secondo il proprio ordinamento interno. A tal proposito, lo Stato Parte deve adottare tutte le misure necessarie affinché sia considerato reato: commettere un crimine contro l'umanità; tentare di commettere un crimine contro l'umanità; ordinare, sollecitare, indurre, aiutare, istigare o altrimenti assistere o contribuire alla commissione o al tentativo di commissione di tale crimine. L'obbligo in capo agli Stati Parte di adottare tali misure sarà di fondamentale importanza nel perseguimento degli autori di crimini contro l'umanità. Va notato infatti che la norma si caratterizza per l'utilizzo dell'espressione “*shall take*” e non “*may take*”, così da ottenere un maggiore margine di incisività.

Con riguardo all'art. 6, la CDI ha chiarito che la norma prende spunto dalla Convenzione contro la tortura del 1984 e dovrebbe promuovere l'obbligo di criminalizzazione grazie a quanto previsto all'art. 2, par. 3, che consente agli Stati di far riferimento a un'interpretazione più ampia di crimini contro l'umanità rispetto a quella prevista dalla norma. Inoltre, il Relatore speciale ha rilevato che l'art. 6, nella sua attuale formulazione, “stigmatizza” la particolare gravità di questa categoria di crimini internazionali all'interno degli ordinamenti degli Stati Parte<sup>56</sup>.

L'art. 6 fa riferimento anche ad alcune circostanze idonee a costituire motivo di esclusione di crimini contro l'umanità e che potrebbero essere invocate dagli autori di tali crimini. Sotto questo profilo, l'art. 6, par. 3, prevede che gli Stati Parte adottino le misure necessarie per garantire che i comandanti ed altri superiori siano penalmente responsabili dei crimini contro l'umanità commessi dai loro subordinati nel caso in cui erano a conoscenza, o avevano motivo di sapere, della commissione di tali crimini e non hanno intrapreso tutte le misure in loro potere per impedirne la commissione e perseguirne i responsabili. In continuità, l'art. 6, par. 4, pone l'obbligo agli Stati Parte di adottare le misure necessarie affinché l'esecuzione di un ordine di un governo o di un superiore, militare o civile,

<sup>55</sup> Secondo la Corte Internazionale di Giustizia l'adozione di misure a carattere preventivo «it is clear that every State may only act within the limits permitted by international law». V., *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Judgment, 43, 221, para. 430.

<sup>56</sup> V., *Draft articles on Prevention and Punishment of Crimes Against Humanity*, A/CN.4/725. Disponibile al seguente link: [digitallibrary.un.org/](http://digitallibrary.un.org/)

non costituisca motivo di esclusione della responsabilità penale. Inoltre, l'art. 6, par. 5, esclude che il rivestimento di una carica ufficiale costituisca motivo di esclusione della responsabilità nell'ambito delle condotte ai quali si applica il Progetto di Articoli<sup>57</sup>.

Tra le norme di contenuto sostanziale da esaminare in questo paragrafo rientrano gli artt. 7, 8 e 9 del Progetto. Tali norme sono molto simili a quelle dettate dalla Convenzione contro la tortura e dalla Convenzione contro le sparizioni forzate, ma presentano delle peculiarità che meritano di essere brevemente richiamate. L'art. 7, par. 2, in aggiunta a quanto previsto nel primo paragrafo<sup>58</sup>, prevede che ciascun Stato Parte «shall also take the necessary measures to establish its jurisdiction over the offences covered by the present draft articles in cases where the alleged offender is present in any territory under its jurisdiction, and it does not extradite or surrender the person in accordance with the present draft articles». L'art. 7, par. 3, poi, riconosce «the exercise of any criminal jurisdiction established by a State in accordance with its national law». Sul punto, si può sostenere che la norma riconosce una forma “condizionata” di giurisdizione universale, che rimane, tuttavia, residuale rispetto all'obbligo di estradare l'autore di tali crimini ad altri Stati<sup>59</sup>. In altri termini, la norma del Progetto elaborato dalla CDI non chiarisce, come auspicato dalla dottrina, se sia riconosciuta o meno una giurisdizione universale sui crimini contro l'umanità<sup>60</sup>.

Tale problematica si ravvisa anche dalla lettura degli artt. 8 e 9 del

<sup>57</sup> «This position is consistent with the ILC commentary that Draft Article 6, Paragraph 5, has no effect on the procedural immunity afforded to foreign State officials before national courts of other States. On this view, the draft convention preserves the right of States to pursue their interstate relations during the incumbency of their most senior officials, while ensuring that the international community's interest in challenging impunity is safeguarded by the possibility of bringing such officials to trial after they leave office». A.B.M. Marong, *The ILC Draft Articles on Crimes against Humanity: An African Perspective*, in 2 *Afr. J. Int. Crim. Just.*, 93, 109 (2020).

<sup>58</sup> Ai sensi dell'art. 7, par. 1: «Ciascun Stato Parte adotti le misure necessarie per stabilire la giurisdizione nelle seguenti ipotesi: quando il reato è commesso in un territorio sottoposto alla propria giurisdizione o a bordo di una nave o di un aeromobile immatricolato in tale Stato; quando il presunto autore del reato è un cittadino di uno Stato Parte o nel caso di un apolide che risiede abitualmente nel territorio di tale Stato se quest'ultimo, lo ritiene opportuno; quando la vittima è cittadina di uno Stato Parte». V., *Draft articles on Prevention and Punishment of Crimes Against Humanity*, A/CN.4/725. Disponibile al seguente link: [digitallibrary.un.org/](http://digitallibrary.un.org/)

<sup>59</sup> «The Commission did not explicitly say anything on this, which might strike the reader as odd given the widespread acceptance by States of the existence of universal jurisdiction for crimes against humanity». C.C. Jalloh, *The International Law Commission's First Draft Convention on Crimes against Humanity: Codification, Progressive Development, or Both?*, in 52 *Case W. Res. J. Int'l L.*, 331, 369 (2020).

<sup>60</sup> «Con ogni probabilità, il futuro di questo testo segnerà l'evoluzione della prassi in materia di repressione dei crimini contro l'umanità, confermando il trend esistente, che ammette la giurisdizione universale, oppure ridimensionandolo». M. La Manna, *La giurisdizione penale universale nel diritto internazionale*, Napoli, 2020, 78 ss.



Progetto di Articoli. L'art. 8, relativo alle indagini, prevede che ciascun Stato Parte assicuri che le proprie autorità competenti procedano ad un'indagine «prompt, thorough and impartial», ogniqualvolta vi siano fondati motivi per ritenere che in un territorio sottoposto alla propria giurisdizione siano stati commessi o siano in corso crimini contro l'umanità<sup>61</sup>. Anche la formulazione utilizzata all'art. 8, seppur in linea con altri strumenti sul piano internazionale (si pensi, ad esempio, all'art. 12 della Convenzione contro la tortura)<sup>62</sup>, si caratterizza per un elevato grado di indeterminatezza. La norma infatti limita il proprio ambito di applicazione al territorio soggetto alla giurisdizione dello Stato Parte, senza estendersi anche ai suoi cittadini che si trovano all'estero. L'art. 9, poi, pone genericamente degli obblighi relativi agli atti preliminari all'instaurazione di un procedimento nei confronti dell'autore di condotte incriminate dal Progetto e si caratterizza per la presenza di espressioni generiche che potrebbero precluderne l'efficacia<sup>63</sup>. Si pensi, ad esempio, all'espressione «circumstances so warrant», che, secondo il Relatore speciale, potrebbe essere interpretata dagli Stati per invocare garanzie procedurali nei confronti dell'autore di condotte riconducibili a tale categoria di crimine internazionale<sup>64</sup>.

Infine, l'art. 10 del Progetto di Articoli elaborato dalla CDI pone l'obbligo agli Stati Parte di processare o di consegnare a un altro Stato, oppure a un organo di giustizia internazionale, i presunti autori di crimini contro l'umanità<sup>65</sup>. Tale principio, noto come *aut dedere aut judicare*, è in linea con i più importanti strumenti di prevenzione e perseguimento di crimini internazionali (a cominciare dallo Statuto di Roma)<sup>66</sup>.

<sup>61</sup> La CDI ha chiarito che: il termine “prompt” comporta che «as soon as there is a reasonable ground to believe that crimes against humanity have been or are being committed, the State must initiate an investigation without delay»; il termine “thorough” debba essere inteso nel senso che «a State must proceed with its investigation in a manner that takes all reasonable steps available to that State to secure evidence and that enables the serious assessment of that evidence»; il termine “impartial” significa che «the State must proceed with its investigation in a serious, effective and unbiased manner». V., *Yearbook of the International Law Commission*, 2019, 2, Part Two, A/74/10. Disponibile al seguente link: [digitallibrary.un.org/](http://digitallibrary.un.org/)

<sup>62</sup> V., Art. 12, *Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*. Disponibile al seguente link: [treaties.un.org/](http://treaties.un.org/)

<sup>63</sup> V., A. Coco, *The Universal Duty to Establish Jurisdiction over, and Investigate, Crimes Against Humanity: Preliminary Remarks on Draft Articles 7, 8, 9 and 11 by the International Law Commission*, in 16 (4) *J. Int. Crim. Justice*, 751 (2018).

<sup>64</sup> V., A/CN.4/725. Disponibile al seguente link: [digitallibrary.un.org/](http://digitallibrary.un.org/)

<sup>65</sup> V., M. Colorio, *The Aut Dedere Aut Judicare System for Crimes Against Humanity. A Critical but Missing Tool in the Fight Against Impunity*, in 22 (1) *J. Int. Crim. Justice*, 1 (2025).

<sup>66</sup> «Il principio *aut dedere aut judicare* è stato individuato come cardine del sistema di repressione dei crimini contro l'umanità, dei crimini di guerra e dei crimini di genocidio nel Progetto di Codice dei crimini contro la pace e la sicurezza dell'umanità, adottato in seconda lettura dalla Commissione di diritto internazionale nel 1996». A. Caligiuri, *L'obbligo aut dedere aut judicare nel diritto internazionale*, Milano, 2012; V. anche ILC, *The obligation to extradite or prosecute (aut dedere aut judicare)*, Final Report of the International Law Commission, 2014. Disponibile al seguente link:

#### 4.2 Norme di contenuto processuale nel Progetto di Articoli elaborato dalla CDI

Le norme di contenuto processuale che meritano di essere richiamate in questa breve analisi di alcune norme del Progetto elaborato dalla CDI sono gli artt. 13 e 14. Queste norme, oltre a rafforzare il dialogo tra gli Stati Parte, disciplinano due strumenti fondamentali nella lotta ai crimini contro l'umanità: l'estradizione e la *Mutual Legal Assistance*.

Con riguardo all'estradizione, il Progetto di Articoli introduce delle importanti novità. In primo luogo, l'art. 13 non menziona la c.d. doppia incriminazione, un principio secondo il quale, per dare avvio all'estradizione, è necessario che il reato per cui si procede sia punibile secondo il diritto interno dello Stato Parte richiedente e dello Stato Parte richiesto. Sotto questo profilo, infatti, l'art. 13, par. 2, precisa soltanto che i crimini ai quali si applica il Progetto di Articoli «shall be deemed to be included as an extraditable offence in any extradition treaty existing between States». In secondo luogo, l'art. 13, par. 3, prevede che la condotta ai quali si applica il Progetto di Articoli «shall not be regarded as a political offence or as an offence connected with a political offence or as an offence inspired by political motives»<sup>67</sup>.

Tuttavia, nonostante queste importanti novità, il Relatore speciale ha suggerito di includere un ulteriore paragrafo all'art. 13 al fine di rafforzare ulteriormente la cooperazione tra gli Stati Parte e prevenire l'insorgere di problematiche sul piano operativo. Segnatamente, il Relatore ha proposto di riconoscere esplicitamente, attraverso l'inserimento di un ulteriore paragrafo, l'esigenza di "accelerare" l'estradizione delle persone accusate di crimini contro l'umanità ed individuare un'autorità giudiziaria per superare eventuali criticità. Sotto questo profilo, secondo il Relatore, si potrebbe includere una disposizione conforme a quanto previsto dall'art. VI della Convenzione sulla prevenzione e la repressione del crimine di genocidio<sup>68</sup>.

Per quanto concerne la *Mutual Legal Assistance*, è importante

---

[digitallibrary.un.org/](http://digitallibrary.un.org/)

<sup>67</sup> «The inclusion of a provision on the exclusion of the political offence exception raises the question whether crimes against humanity and other core crimes could ever qualify as political offences. Apparently, the answer is not self-evident, because the drafters of the 1948 Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide took the trouble to clarify that genocide and other enumerated acts shall not be considered as political crimes for the purpose of extradition». H. Van der Wilt, *Extradition and Mutual Legal Assistance in the Draft Convention on Crimes Against Humanity*, in 16 (4) *Journal of International Criminal Justice*, 795-812 (2018).

<sup>68</sup> Ai sensi dell'art. VI della Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio: «Le persone accusate di genocidio o di uno degli altri atti elencati nell'articolo III saranno processate dai tribunali competenti dello Stato nel cui territorio l'atto sia stato commesso, o dal tribunale penale internazionale competente rispetto a quelle Parti contraenti che ne abbiano riconosciuto la giurisdizione». *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*. Disponibile al seguente link: [treaties.un.org/](http://treaties.un.org/)

soffermarsi su alcune precisazioni contenute nei primi paragrafi dell'art. 14 del Progetto di Articoli. Il primo paragrafo prevede che gli Stati Parte «shall afford one another the widest measure of mutual legal assistance in investigations, prosecutions and judicial proceedings in relation to the offences covered by the present draft articles». L'art. 14, par. 2, poi, stabilisce che la *Mutual Legal Assistance* «shall be afforded to the fullest extent possible under relevant laws, treaties, agreements and arrangements of the requested State with respect to investigations, prosecutions, judicial and other proceedings».

Tra le importanti novità relative alla disciplina della *Mutual Legal Assistance* merita di essere richiamato anche l'art. 14, par. 3, che introduce alcuni elementi legati alle peculiarità che contraddistinguono i crimini contro la umanità. A tal riguardo, la disposizione riconosce un'ampia assistenza giudiziaria non solo finalizzata all'identificazione degli autori dei crimini contro l'umanità, ma anche all'individuazione delle vittime e dei testimoni. Pertanto, oltre alla necessità di favorire il dialogo tra gli Stati Parte, il Progetto di Articoli introduce un meccanismo volto ad offrire alcune garanzie alle vittime e ai testimoni<sup>69</sup>.

Occorre evidenziare che nel Progetto di Articoli elaborato dalla CDI la disciplina relativa alla *Mutual Legal Assistance* trova completamento in un Allegato, composto da 20 paragrafi, volto a disciplinare le richieste di assistenza giudiziaria di cui all'art. 14, par. 8. Tale precisazione è necessaria poiché la disposizione prevede che, in assenza di un trattato volto a regolare le richieste di assistenza giudiziaria reciproca, gli Stati Parte applichino la disciplina prevista dall'Allegato. Pertanto, si può affermare che l'art. 14, par. 8, in linea con i più importanti strumenti di lotta alle varie forme di crimine, incoraggia gli Stati ad applicare l'Allegato al fine di facilitare la cooperazione. Potrebbe essere questa la ragione per cui l'Allegato disciplina in maniera dettagliata le richieste di assistenza giudiziaria e le cause di eventuale rifiuto.

Alla luce di quanto esaminato in questo paragrafo si può ritenere che il Progetto di Articoli mira a “massimizzare” la cooperazione tra gli Stati Parte, inserendosi nel solco tracciato dai più importanti strumenti di lotta alle varie forme di crimine. Sotto questo profilo, ad esempio, si potrebbe

---

<sup>69</sup> «The inclusion of this activity in MLATs is of recent date and has particularly been propounded in the context of the suppression of trafficking in human beings. A comprehensive provision on identification features, for instance, in Article 14 of the Association of Southeast Asian Nations Convention against Trafficking Persons, Especially Women and Children (ACTIP). Article 14(1) of the ACTIP obliges states to establish guidelines or procedures for the proper identification of victims of trafficking in persons, whilst paragraph 2 prescribes that states parties shall respect and recognize identification in other states on a mutual basis and paragraph 3 instructs the 'receiving party' to notify the identification to the 'sending party', unless the victim otherwise informs». H. Van der Wilt, *Extradition and Mutual Legal Assistance in the Draft Convention on Crimes Against Humanity*, op. cit. 798.

richiamare la Convenzione di Palermo<sup>70</sup>, la Convenzione di Lubiana-L'Aja e la Convenzione ONU sul *cyber crime*. A ciò si aggiunga che la futura Convenzione ONU, in linea con questi strumenti, promuove un modello di cooperazione “orizzontale” che intercorre a livello degli Stati Parte, anche, e soprattutto, con riguardo alla *Mutual Legal Assistance* e all'estradizione.

Inoltre, nonostante la Convenzione di Lubiana-L'Aja includa una disciplina più dettagliata in materia, dedicando un intero capitolo a questi due meccanismi di cooperazione (rispettivamente il Capitolo III e il Capitolo IV della Convenzione), l'Allegato al Progetto di Articoli contiene due disposizioni che potrebbero estendere notevolmente la portata della *Mutual Legal Assistance*. L'art. 14, par. 6, infatti, nel rispetto degli ordinamenti interni, consente agli Stati Parte di trasmettere informazioni riguardanti la commissione di crimini contro l'umanità ad un'altra autorità «where they believe that such information could assist the authority in undertaking or successfully concluding investigations, prosecutions and judicial proceedings». L'Allegato, poi, precisa che lo Stato Parte richiesto può fornire allo Stato richiedente copie di tutti i documenti e informazioni in suo possesso che ritenga opportuno<sup>71</sup>.

## 5. Divergenze tra Stati e l'adozione della Risoluzione 79/122: quali prospettive in vista di una futura Convenzione ONU sulla prevenzione e il perseguimento dei crimini contro l'umanità?

Dopo aver analizzato i principali strumenti previsti dal Progetto di Articoli sulla prevenzione e il perseguimento dei crimini contro l'umanità e le più importanti novità, è possibile, a questo punto, analizzare le divergenze emerse nel corso dell'esame del Progetto di Articoli in seno alla VI Commissione dell'Assemblea Generale (Affari legali). Quest'analisi ci consente di prevedere quali sarà l'orientamento degli Stati in occasione delle Sessioni della Conferenza intergovernativa (che si terrà a New York per tre settimane consecutive all'inizio del 2028 e per tre settimane consecutive nel 2029) e comprendere se il percorso potrà concludersi con l'adozione di una Convenzione.

Come ribadito in precedenza, il cammino che ha portato all'adozione della Risoluzione 79/122 non è stato semplice e lineare, ma è stato caratterizzato da innumerevoli difficoltà. Poco prima dell'adozione della Risoluzione 79/122<sup>72</sup>, ad esempio, la Russia ha presentato diversi

<sup>70</sup> La Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale è stata adottata a Palermo nel 2000 con la risoluzione A/RES/55/25 ed è entrata in vigore il 29 settembre 2003. Al 22 febbraio 2025 ne sono parte 192 Stati. Il testo della Convenzione e l'elenco degli Stati Parte della Convenzione di Palermo sono disponibili al seguente link: [treaties.un.org/](https://treaties.un.org/)

<sup>71</sup> V., *Draft articles on Prevention and Punishment of Crimes Against Humanity*, A/CN.4/725. Disponibile al seguente link: [digitallibrary.un.org/](https://digitallibrary.un.org/)

<sup>72</sup> La bozza di risoluzione fu presentata da 101 Stati. V. A/C.6/79/L.2. Disponibile al

emendamenti volti a modificare l'obiettivo della Risoluzione<sup>73</sup>. Inoltre, durante i lavori della VI Commissione, la Russia e alcune delegazioni (Iran, Bielorussia e Nicaragua) hanno sollevato dei dubbi sulla necessità di adottare uno strumento internazionale per la prevenzione e il perseguimento dei crimini contro l'umanità<sup>74</sup>.

Per agevolare l'analisi delle divergenze tra Stati occorre esaminare alcune dichiarazioni delle delegazioni in seno alla VI Commissione dell'AG (Affari legali), in occasione delle Sessioni del 2023 e del 2024. È in questa fase che le divergenze hanno cominciato gradualmente ad emergere, pur a fronte degli sviluppi significativi conseguiti grazie all'attività dei c.d. "gruppi tematici"<sup>75</sup>. Questi gruppi, infatti, costituiti nel 2023, in occasione della trentasettesima riunione innanzi alla VI Commissione dell'AG, hanno velocizzato l'esame del Progetto di Articoli elaborato dalla CDI<sup>76</sup>.

Tra le delegazioni che hanno mostrato delle perplessità, con riguardo al contenuto di alcune disposizioni del Progetto di Articoli, si può richiamare un gruppo di Stati, composto principalmente da Russia, Cina, India, Iran, Siria e Bielorussia.

Va evidenziato che le divergenze hanno cominciato ad emergere in modo significativo in occasione della Sessione del 2023 e hanno riguardato, in gran parte, la definizione di crimini contro l'umanità di cui all'art. 2 del Progetto di Articoli. Sotto questo profilo, infatti, nel corso della settantasettesima Sessione del 2023, queste delegazioni hanno sostenuto che tale definizione avrebbe potuto prestarsi ad interpretazioni, da parte di alcuni Stati, finalizzate a qualificare come crimini contro l'umanità condotte non riconducibili a tale categoria di crimine internazionale<sup>77</sup>. Inoltre, questo

---

seguinte link: [digitallibrary.un.org/](https://digitallibrary.un.org/)

<sup>73</sup> Gli emendamenti proposti dalla Russia, sostenuti da Corea del Nord e Nicaragua, miravano a modificare l'iter relativo alla Conferenza intergovernativa e a rallentare i lavori del Comitato. V. A/C.6/79/L.20. Disponibile al seguente link: [digitallibrary.un.org/](https://digitallibrary.un.org/)

<sup>74</sup> V., L. N. Sadat, M. George, *An Analysis of State Reactions to the ILC's Work on Crimes Against Humanity: A Pattern of Growing Support*, in 6 (2) *African Journal of International Criminal Justice*, 162-190 (2020).

<sup>75</sup> Sul punto, è stato affermato altresì che «The program eliminated any general debate and imported from the ILC its practice of "mini-debates" as a way to encourage state-to-state interaction on the points raised and positions taken. Unsurprisingly, most interventions were positive, given the strong showing of support for Resolution 77/249. That said, not all interventions were complimentary of the work or the meeting's organization, particularly at the outset of the session». L.N. Sadat, *2023 Klatsky Endowed Lecture in Human Rights: The Forgotten Crime: Forging a Convention for Crimes Against Humanity*, in 56 (1) *Case We. Res. J. Int'l L.*, 523, 542 (2024).

<sup>76</sup> A partire da quel momento, il Progetto è stato esaminato da cinque gruppi tematici, ciascuno incaricato di analizzare soltanto alcuni articoli. Al primo gruppo tematico è stato attribuito il compito di analizzare il preambolo e l'articolo 1 del Progetto. Al secondo gruppo, l'analisi degli artt. 2, 3 e 4. Al terzo gruppo gli artt. 6, 7, 8, 9 e 10. Al quarto gruppo l'esame degli artt. 13, 14 15 e l'Allegato al Progetto di Articoli. Al quinto gruppo, infine, gli artt. 5, 11 e 12 del Progetto di Articoli elaborato dalla CDI. V., A/C.6/78/2. Disponibile al seguente link: [digitallibrary.un.org/](https://digitallibrary.un.org/)

<sup>77</sup> Sul punto, la Russia ha anche precisato che «Rather than provide a clear definition

gruppo di Stati ha evidenziato la necessità di chiarire alcuni aspetti relativi all'immunità e alla giurisdizione<sup>78</sup>.

Queste delegazioni hanno anche affermato che la futura Convenzione ONU dovrebbe rispettare il principio della sovrana uguaglianza degli Stati e della non ingerenza negli affari interni. A tal riguardo, la delegazione russa, alla luce delle divergenze che cominciavano ad emergere, proponeva di prestare attenzione ad altri strumenti come il Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali<sup>79</sup> e il Progetto di Articoli sull'espulsione degli stranieri<sup>80</sup>.

Le divergenze e le contrapposizioni tra Stati hanno continuato a manifestarsi nel corso della settantottesima Sessione del 2024. Anche in questa fase le divergenze hanno riguardato in gran parte la definizione di crimini contro l'umanità di cui all'art. 2 del Progetto.

Nel corso della Sessione, alcune delegazioni appartenenti al gruppo di Stati ostile alla definizione di crimini contro l'umanità (Russia e Cina)<sup>81</sup> hanno proposto di prestare attenzione all'art. 6, lett. c), dello Statuto del Tribunale di Norimberga e, in particolar modo, alle sentenze emesse dal Tribunale tra novembre 1945 ed ottobre 1946, nonché allo Statuto del Tribunale militare internazionale per l'Estremo Oriente e allo Statuto dell'ICTY<sup>82</sup>. Secondo queste delegazioni la definizione dell'art. 6, lett. c),

---

of crimes against humanity in draft article 2, the Commission had listed disparate acts that failed to give a sense of what a crime against humanity really was. It had provided a similarly deficient description of the subjective elements of crimes against humanity. Furthermore, the list of crimes it had provided was far from exhaustive». V., A/C.6/78/SR.11. Disponibile al seguente link: [digitallibrary.un.org/](http://digitallibrary.un.org/)

<sup>78</sup> V., La delegazione cinese ha sottolineato altresì che la definizione di crimini contro l'umanità, contenuta nell'art. 7 dello Statuto di Roma, non avrebbe dovuto trovare conferma anche nel Progetto di Articoli elaborato dalla CDI e in una futura Convenzione ONU, poiché lo Statuto di Roma non è stato riconosciuto da tutta la comunità internazionale. *Ibi*.

<sup>79</sup> Il Progetto di Articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali è stato adottato dalla CDI nel 2011 durante la LXIV Sessione ed è stato presentato all'Assemblea Generale come parte del *report* sui lavori di tale Sessione. V., *Yearbook of the International Law Commission*, 2011, vol. II, Part Two, op. cit., para. 87.

<sup>80</sup> Il Progetto di Articoli sull'espulsione degli stranieri è stato adottato dalla CDI nel 2014 durante la LXVI Sessione ed è stato sottoposto all'AG come parte del *report* sui lavori di tale Sessione. V., *Yearbook of the International Law Commission*, 2, Part Two, 2014. Disponibile al seguente link: [digitallibrary.un.org/](http://digitallibrary.un.org/)

<sup>81</sup> Sulla formulazione della norma, la Russia ha affermato altresì che «paragraph 1 provided that the acts listed therein were considered crimes against humanity when committed as part of an attack that was characterized as either widespread or systematic. In his delegation's view, attacks should have both of those characteristics to be considered crimes against humanity. The phrase "with knowledge of the attack", which reflected the subjective element, was insufficient to qualify a crime as a crime against humanity. The perpetrator needed to act not only with knowledge of the attack, but also with the intent that his or her acts were part of a plan or policy. The draft article also did not specify the conditions, or the elements required to fulfil the objective requirement for qualifying a crime as a crime against humanity». V., A/C.6/78/SR.41. Disponibile al seguente link: [digitallibrary.un.org/](http://digitallibrary.un.org/)

<sup>82</sup> V., V. Tochilovsky, *Crimes against Humanity: The Russian Interpretation of Crimes*



dello Statuto del Tribunale di Norimberga avrebbe trovato conferma anche nella *Convention on the non-applicability of statutory limitations to war crimes and crimes against humanity*, adottata dall'Assemblea Generale con la Risoluzione 2391 (XXIII) del 26 novembre 1968 ed entrata in vigore l'11 novembre 1970<sup>83</sup>.

Nel corso della settantottesima Sessione, poi, alcune delegazioni degli Stati africani (Eritrea, Niger, Mali e Nigeria) hanno sottolineato che per garantire l'efficacia di uno strumento volto a prevenire e perseguire i crimini contro l'umanità la Commissione di diritto internazionale avrebbe dovuto evitare di ricalcare modelli esistenti come lo Statuto di Roma, in quanto non universalmente accettato<sup>84</sup>. A ciò si aggiunga che, in questa fase, oltre al gruppo di Stati richiamati in precedenza, Iran e India hanno evidenziato alcune criticità che caratterizzano la definizione di crimini contro l'umanità dell'art. 7 dello Statuto di Roma<sup>85</sup>.

Va osservato che la definizione dell'art. 2 del Progetto è stata condivisa da circa 120 Stati e in questo gruppo si inseriscono gli Stati membri dell'Unione europea. Quest'ultima inoltre ha sostenuto che le divergenze relative al rispetto della sovranità e del principio della non ingerenza negli affari interni, avrebbero potuto essere superate in occasione dei lavori preparatori, senza minare le finalità della futura Convenzione ONU.

Anche gli Stati Uniti hanno condiviso la definizione di crimini contro l'umanità proposta nel Progetto elaborato dalla CDI, ritenendo che essa avesse carattere consuetudinario e potesse costituire una base solida per avviare i negoziati. Tuttavia, questa delegazione ha precisato che l'accettazione della definizione dell'art. 2 del Progetto non implicherebbe l'accettazione o approvazione dello Statuto di Roma e della giurisdizione della CPI. Pertanto, si può sostenere che l'orientamento di questa delegazione sia in linea con quello della Conferenza di Roma del 1998. Inoltre, gli Stati Uniti hanno mostrato delle perplessità con riguardo agli strumenti di cooperazione con gli Stati e con le organizzazioni internazionali previsti dal Progetto di Articoli, poiché in alcune circostanze tale cooperazione potrebbe non essere appropriata<sup>86</sup>.

---

*against Humanity*, in 16 (5) *J. Int. Crim. Justice*, 1011 (2018).

<sup>83</sup> Per gli approfondimenti sulla Convenzione e sullo stato delle ratifiche v. il seguente link: [treaties.un.org/](https://treaties.un.org/)

<sup>84</sup> Anche la delegazione nigeriana ha affermato non ha condiviso la scelta della CDI di far riferimento allo Statuto di Roma poiché «it did not reflect all the constituent elements of such crimes». V. A/C.6/78/SR.38.

<sup>85</sup> La delegazione indiana non ha condiviso la formulazione dell'art. 2 del Progetto poiché la CDI avrebbe dovuto prestare attenzione alle differenze che intercorrono tra sistemi giuridici e al rispetto della sovrana uguaglianza degli Stati. L'Iran ha affermato che «an effective fight against such crimes required genuine and effective fulfilment of obligations free from double standards, politicization and selectivity; the fragmentation of international law on the current topic would serve no purpose». V., A/C.6/77/SR.9. Disponibile al seguente link: [digitallibrary.un.org/](https://digitallibrary.un.org/)

<sup>86</sup> L'esigenza di evitare di "massimizzare" la cooperazione con le organizzazioni internazionali e di guardare, invece, al caso di specie, fu affermata dagli Stati Uniti

Delle divergenze tra Stati si ravvisano anche con riguardo all'immunità dei funzionari statali dalla giurisdizione penale straniera<sup>87</sup>. Alcune delegazioni, infatti, (tra cui Eritrea, Cina, Russia, Camerun e Bielorussia) hanno espresso preoccupazioni in merito all'assenza, all'interno del Progetto di Articoli, di disposizioni idonee a superare le criticità legate alle differenti opinioni su un tema così complesso e strettamente legato al Progetto di Articoli elaborato dalla CDI.

Le divergenze tra Stati e le contrapposizioni analizzate ci consentono di formulare alcune considerazioni a carattere giuridico.

In primo luogo, si potrebbe affermare che l'adozione della Risoluzione 79/122, con la quale è stata convocata la Conferenza intergovernativa per elaborare uno strumento giuridicamente vincolante sulla prevenzione e il perseguimento dei crimini contro l'umanità, non sia la fine di un percorso, ma un punto di partenza. Tale percorso, infatti, dovrebbe concludersi con l'adozione di un trattato volto a prevenire e perseguire i crimini contro l'umanità, ma saranno fondamentali, in tal senso, le Sessioni della Conferenza dei plenipotenziari del 2028 e del 2029. Si può ritenere che le divergenze richiamate in questa parte del contributo incideranno significativamente nel corso dei lavori preparatori.

Un elemento che potrebbe far ben sperare è l'adozione per consenso della Risoluzione, poiché, inizialmente, molti delegati pensavano che sarebbe stato necessario procedere con il voto, a causa delle opposizioni della Russia<sup>88</sup>. Quest'ultima, infatti, dopo aver presentato una serie di emendamenti volti ad ostacolare l'adozione della risoluzione ha proceduto a ritirarli poco prima del voto, così da evitare che i negoziati subissero dei rallentamenti.

Tuttavia, l'inversione di rotta da parte della Russia ha portato ad alcune concessioni, a cominciare dal ritardo di un anno nella convocazione della Conferenza rispetto alla proposta iniziale. Tale ritardo, purtroppo, rischia di alimentare le divergenze emerse nel corso dei lavori preparatori, come quelle relative ad alcune norme del Progetto di Articoli (frutto di importanti evoluzioni nella giustizia penale internazionale) e potrebbe

---

anche durante i lavori preparatori alla Convenzione ONU sul *cyber crime*. V., A/AC.291/12. Disponibile al seguente link: [www.unodc.org/unodc/en/cybercrime/ad\\_hoc\\_committee/home](http://www.unodc.org/unodc/en/cybercrime/ad_hoc_committee/home)

<sup>87</sup> Con riguardo alle immunità e i crimini internazionali, è stato affermato che «il riconoscimento dell'immunità ai Capi di Stato in carica, e in alcuni casi anche ad altri organi di rango elevato, è stata riconosciuta in termini pressoché unanimi anche quando fossero stati loro contestati crimini internazionali. Nessun dubbio, dunque, che l'immunità *rationae personae* di cui godono alcuni organi dello Stato durante il loro mandato, venga riconosciuta nella prassi anche quando questi ultimi siano accusati di crimini internazionali. Quanto all'immunità funzionale l'orientamento diffuso è quello di negare l'immunità *rationae materiae* per alcune tipologie di reati, tra cui crimini internazionali». R. Nigro, *Le immunità giurisdizionali dello Stato e dei suoi organi e l'evoluzione della sovranità nel diritto internazionale*, Padova, 2018, 175 ss.

<sup>88</sup> V., GA/L/3738. Disponibile al seguente link: [press.un.org/en/2024/gal3738.doc.htm](http://press.un.org/en/2024/gal3738.doc.htm)

condurre ad alcune modifiche al testo elaborato dalla CDI. Pertanto, si può prevedere una lunga fase “prenegoziale” che anticiperà probabilmente i tempi, ma potrebbe prestarsi a diverse intemperie politiche e a tutte le conseguenti difficoltà.

In secondo luogo, si può ritenere che le principali divergenze tra Stati riguarderanno la definizione di crimini contro l'umanità e l'immunità dei funzionari statali dalla giurisdizione penale straniera. Con riguardo alla definizione contenuta nell'art. 2, sebbene la scelta della CDI sia apprezzabile, va osservato che lo Statuto di Roma è stato firmato e ratificato da circa due terzi della comunità internazionale e dunque non gode di un consenso unanime da parte degli Stati. Tuttavia, alcune dinamiche sul piano geopolitico ci consentono di prevedere che nel corso della conferenza delle delegazioni potranno cambiare il proprio orientamento. La Siria, ad esempio, potrebbe adottare una posizione significativamente diversa rispetto quella espressa nel corso della settantasettesima e della sessantottesima Sessione. A ciò si aggiunga che alcune delegazioni potrebbero mostrare gradualmente delle aperture. La Cina, ad esempio, in continuità con l'orientamento espresso durante la Conferenza di Roma del 1998, ha negato l'esistenza di un legame tra crimini contro l'umanità e conflitto armato, ma al di là di tale rilievo non ha sollevato ulteriori obiezioni.

Con riguardo all'immunità, invece, è importante sottolineare che la CDI ha scelto di non approfondire tale aspetto per non pregiudicare i lavori sul Progetto di Articoli sull'immunità dei funzionari statali dalla giurisdizione penale straniera<sup>89</sup>. Difatti, una delle norme sulla quale persistono attualmente delle divergenze tra Stati è l'art. 7 del Progetto che nega ai funzionari statali l'applicazione dell'immunità *rationae materiae* dall'esercizio dell'azione penale straniera per i seguenti crimini: genocidio; crimini contro l'umanità; crimini di guerra; crimine di *apartheid*; tortura; sparizione forzata; crimine di aggressione; schiavitù; tratta di schiavi. Dunque, l'art. 7 del Progetto attualmente al vaglio della CDI, oltre ad includere crimini internazionali già disciplinati dallo Statuto della Corte penale internazionale, fa riferimento ad atti, come la tortura, l'*apartheid*, la sparizione forzata e la schiavitù, che costituiscono crimini contro l'umanità, ai sensi dell'art. 7 dello Statuto di Roma, se commessi nel contesto di un attacco esteso o sistematico<sup>90</sup>. A differenza dello Statuto di Roma, però, il Progetto considera tali crimini idonei a escludere l'applicazione

---

<sup>89</sup> «The topic 'Immunity of State officials from foreign criminal jurisdiction' was included in the programme of work of the Commission in 2007. It is the topic which has stayed the longest on the current work program. The purpose of the topic has been described by one member of the Commission as 'to clarify the legal nature and the personal, material, and procedural aspects of immunity of state officials from the criminal jurisdiction of another state'. C. C. Jalloh, *The International Law Commission's Seventy-Fifth*, in 119 (1) *Am. J. Int'l L.*, 119, 123 (2025).

<sup>90</sup> V., D. U. Bustamante, *Immunity of State Officials: A Jus Cogens Criteria for Draft Article 7?*, in *EJIL:Talk!* 19-03-2025, [www.ejiltalk.org/](http://www.ejiltalk.org/)

dell'immunità *ratione materiae*, senza far alcun riferimento al requisito del c.d. “widespread or systematic attack”<sup>91</sup>. Tale aspetto potrebbe incidere significativamente nella lotta a queste categorie di crimine.

In terzo luogo, alcuni elementi utili a comprendere se gli Stati avranno superato le divergenze richiamate in quest'ultimo paragrafo potrebbero emergere dalle proposte che saranno presentate entro il 30 aprile 2026, a seguito della prima riunione del Comitato preparatorio, prevista per gennaio 2026. L'analisi di queste proposte, infatti, contribuirà a delineare quali saranno le sorti della definizione di crimini contro l'umanità di cui all'art. 2 del Progetto elaborato dalla CDI e se le divergenze esaminate in questo paragrafo potranno attenuarsi nel corso dei lavori preparatori. Inoltre, queste proposte saranno decisive poiché verranno incluse nel testo predisposto dal Segretario Generale.

In quarto luogo, l'analisi del Progetto di Articoli ci consente di ritenere che tale strumento presta attenzione al dialogo tra gli Stati Parte con delle ricadute positive per la futura Convenzione. Il Progetto di Articoli, infatti, può essere considerato una vera e propria bozza di trattato, caratterizzata dalla presenza di numerosi meccanismi di cooperazione volti a garantire che i crimini contro l'umanità non rimangano impuniti. A ciò si aggiunga che la futura Convenzione ONU sui crimini contro l'umanità segue quel solco tracciato dalla Convenzione di Lubiana-L'Aja volto a “massimizzare” la cooperazione già a livello degli Stati Parte. Tale cooperazione “orizzontale”, con buona probabilità, potrebbe favorire l'adesione al trattato da parte di quegli Stati che mostrano delle resistenze in merito alla giurisdizione della CPI. Difatti, nel corso dell'esame del Progetto di Articoli, con riguardo agli strumenti di cooperazione tra gli Stati Parte, non sono emerse particolari divergenze tra le delegazioni.

Tuttavia, sul piano giuridico, va sottolineato che l'eventuale adozione di una Convenzione ONU sulla prevenzione e il perseguimento dei crimini contro l'umanità si collocherebbe in un contesto già arricchito dalla Convenzione di Lubiana-L'Aja. Sotto questo profilo, per favorire l'impatto dei due strumenti nella prevenzione e perseguimento dei crimini contro l'umanità, si potrebbe utilizzare la futura Convenzione ONU come base e la Convenzione di Lubiana-L'Aja per velocizzare il dialogo tra le autorità competenti. Inoltre, sarà essenziale che i due strumenti vengano coordinati, poiché, in assenza di tale raccordo, potrà insorgere il rischio di sovrapposizione. Nel suo ultimo *Report*, infatti, il Relatore speciale ha sottolineato le criticità che potrebbero derivare da una partecipazione statale

---

<sup>91</sup> In linea con quanto affermato nei paragrafi precedenti del presente contributo, la CDI ha sottolineato che «in many cases, when national courts have dealt with these crimes in relation to immunity, they have done so by treating them as separate crimes. The treatment of torture is a good example of this. Some members noted, however, that the inclusion of those crimes in draft article 7 found little if any support in practice, in national and international jurisprudence or in national legislation». V., A/77/10. Disponibile al seguente link: [legal.un.org/ilc/](https://legal.un.org/ilc/)

non omogenea ai due strumenti<sup>92</sup>.

Gaetano Calcagno  
Dip.to di Scienze Economiche e Giuridiche  
Università degli Studi di Enna "Kore"  
[gaetano.calcagno@unikorestudent.it](mailto:gaetano.calcagno@unikorestudent.it)

---

<sup>92</sup> V., *Draft articles on Prevention and Punishment of Crimes Against Humanity*, A/CN.4/725. Disponibile al seguente link: [digitallibrary.un.org/](http://digitallibrary.un.org/)

