

Nuovi scenari per la giustizia penale internazionale. La nomina del nuovo *Prosecutor* alla Corte Penale Internazionale e la revoca dell'*executive order* di Trump potrebbero far superare le questioni controverse con Stati Uniti e Israele.

di **Maurizio Delli Santi** (*)

Sommario. **1.** La nomina del nuovo *Prosecutor* della Corte penale internazionale. – **2.** L'attività degli oltre vent'anni di funzionamento della Corte penale Internazionale. – **3.** I nuovi casi all'esame della Corte. Le questioni controverse con Stati Uniti e Israele. – **4.** Scenari per la giustizia penale internazionale. – **5.** Conclusioni: per un rilancio della giustizia penale internazionale.

1. La nomina del nuovo *Prosecutor* della Corte penale internazionale.

Nel mese di giugno prossimo inizierà il mandato del nuovo *prosecutor* della Corte Penale Internazionale dell'Aja (*International Criminal Court, ICC*), l'avvocato per i diritti umani Karim Khan. Il 12 febbraio scorso, l'Assemblea dei 123 Stati Parte dello Statuto della ICC, dopo circa sei mesi di non facili mediazioni, è pervenuta alla designazione del nuovo "procuratore capo" senza raggiungere l'auspicato *consensus* di tutti i votanti, che pure era stato conseguito con le nomine dei predecessori, l'argentino Luis Moreno Ocampo e la gambiana Fatou Bensouda¹. La votazione, avvenuta a scrutinio segreto, ha visto 72 voti a favore del designato Karim Khan, un autorevole avvocato britannico specializzato in *Human Rights*, conosciuto a livello internazionale per aver lavorato per l'accusa nei tribunali penali internazionali per crimini commessi nelle guerre nell'ex Jugoslavia e durante il genocidio ruandese, ma anche per avere difeso Saif al-Islam Gheddafi e per avere diretto sino ad oggi la Commissione d'inchiesta dell'Onu sui crimini dell'Isis. 42 voti sono andati all'irlandese Fergal Gaynor, 5 voti allo spagnolo Carlos Castresana, 4 all'italiano Francesco Lo Voi, attuale Procuratore della Repubblica di Palermo. La votazione si è svolta in una teleconferenza organizzata a New York presso

* Membro dell'*Associazione Italiana Giuristi Europei*, e della *International Society for Military Law and the Law of War Bruxelles*, è autore di pubblicazioni su temi del diritto internazionale penale, tra cui "*L'Isis e la minaccia del nuovo terrorismo. Tra rappresentazioni, questioni giuridiche e nuovi scenari geopolitici*", Aracne, 2015.

¹ La notizia è stata ripresa dai principali media globali, si veda ad esempio quanto riportato dalla BBC al seguente [link](#).

la sede delle Nazioni Unite, anche se la Corte penale internazionale formalmente non ne fa parte.

È nell'incarico svolto alla direzione dell'*Investigative Team to Promote Accountability for Crimes Committed by Da'esh/ISIL* (UNITAD)² che Karim Khan si è evidenziato per le capacità investigative sul campo e la ferma determinazione con cui ha chiesto espressamente di "avviare un processo come quello tenuto contro i vertici del nazismo a Norimberga per smascherare le mistificazioni ideologiche dello Stato Islamico e ascoltare le richieste delle sue vittime". Khan ha rilasciato la dichiarazione alle agenzie di stampa il 29 luglio 2020 dopo un lavoro svolto nell'ultimo anno, con un team di 80 esperti che in Iraq ha raccolto prove e testimonianze sui crimini commessi dallo Stato Islamico. Nel corso delle attività, l'UNITAD ha individuato, avvalendosi anche di esperti di archeologia forense, oltre 200 fosse comuni con 12.000 vittime, che saranno analizzati insieme ad oltre 600.000 video e 15.000 pagine dei documenti che appartenevano alle strutture burocratiche dell'ISIS.

Come i 18 giudici della Corte, il Procuratore e il vice Procuratore sono eletti dall'Assemblea degli Stati parte con un mandato non rinnovabile di nove anni³. L'Ufficio del Procuratore si avvale dei servizi di circa 380 membri del personale, di oltre 80 nazionalità, che sono per lo più *legal advisors*, investigatori e analisti, esperti psico-sociali, persone con esperienza in diplomazia e relazioni internazionali, informazione e comunicazione. *Deputy Prosecutor* (vice procuratore) è il canadese James Stewart e l'Ufficio della procura è articolato su tre divisioni: la *Jurisdiction, Complementarity and Cooperation Division* guidata dal Legal Advisor Phakiso Mochochoko (Lesotho); la *Investigations Division* retta da Michel De Smedt, già ufficiale della gendarmeria belga; la *Prosecutions Division* guidata da Fabricio Guariglia, giurista con esperienze di *Legal Advisor* del Ministro della Giustizia argentino.

Nonostante le credenziali e le buone possibilità del nuovo Procuratore di ricevere un maggiore sostegno internazionale, è difficile prevedere quali saranno le prospettive di affermazione effettiva della giurisdizione della Corte

² Maggiori informazioni sul progetto sono disponibili al seguente [link](#).

³ Per una sintesi sulla competenza della Corte e sul sistema della giustizia penale delineato nello statuto istitutivo, si rinvia al sito istituzionale ([ivi](#)) e al *dossier* Camera dei Deputati XVI Leg. *Documentazione per l'esame di Progetti di legge Adeguamento dell'ordinamento interno allo Statuto della Corte penale internazionale* A.C. 1439-B. Inoltre, si richiamano: ZAPPALÀ S., *La giustizia penale internazionale*, Il Mulino, 2020; CASSESE A., *Lineamenti di diritto internazionale penale. I. Diritto sostanziale, II. Diritto processuale*, Il Mulino 2005; CASSESE A. - GAETA P. - JONES R.W.D. (eds.), *The Rome Statute of the International Criminal Court-A Commentary*, Oxford 2002; LATTANZI F. - SCISO E. (a cura di), *Dai tribunali internazionali ad hoc a una Corte permanente; Atti del congresso di Roma, 15-16 Dic. 1995*; Ed. Scientifica 1996; REALE E.P. *Lo Statuto della Corte Penale Internazionale*, CEDM 1999; DELLI SANTI M., *Il diritto internazionale nelle origini e nelle prospettive della Corte Penale Internazionale*, Serie Quaderni n. 5 Suppl. al n. 2/2002 della Rassegna dell'Arma dei Carabinieri.

dopo le questioni controverse sorte con le indagini promosse dalla attuale Procuratrice Fatou Bensouda sulle ipotesi di crimini di guerra commessi, anche da parte di soldati americani, in Afghanistan a partire dal 2003, e sui bombardamenti degli israeliani di Gaza del 2014. Sono note in proposito le prese di posizioni assunte da Stati Uniti e Israele, che oltre a non avere ancora ratificato lo Statuto della ICC hanno sinora promosso una campagna diplomatica volta a bloccare i processi davanti alla Corte Penale Internazionale.

L'occasione della nomina del nuovo *prosecutor* può comunque rappresentare un momento evolutivo per rivalutare le questioni controverse e individuare qualche ipotesi di apertura verso nuove iniziative di cooperazione con gli Stati, anche nella considerazione che sugli scenari internazionali la posizione isolazionista degli Stati Uniti è ora riesaminata dalla nuova amministrazione di Joe Biden e le più recenti condanne dei processi celebrati dalla Corte possono rappresentare un monito concreto per quanti si rendono ancora responsabili di efferati crimini di guerra e contro l'umanità in tante parti del mondo.

2. L'attività degli oltre vent'anni di funzionamento della Corte penale Internazionale.

Nel 2018 si è celebrato il ventennale della firma, avvenuta nel Campidoglio a Roma, del Trattato istitutivo della ICC⁴. La Corte è diventata operativa solamente quattro anni dopo la firma del Trattato: è stato un inaspettato successo. Un numero estremamente elevato di Stati, ben 123, hanno ratificato lo Statuto della Corte accettando dunque la sua giurisdizione per quanto riguarda i crimini di guerra, i crimini contro l'umanità e il genocidio. Tuttavia, tra i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza solo Francia e Regno Unito hanno ratificato lo Statuto. Gli Stati Uniti hanno lo hanno dapprima firmato il 31 dicembre 2000, ma successivamente il 16 maggio 2002 hanno dichiarato che non avrebbero proceduto alla ratifica. Anche la Russia nel 2016 ha deciso di non ratificare.

La Corte ha esaminato, e sta esaminando, varie ipotesi di crimini internazionali commessi in almeno 13 situazioni: Afghanistan, Bangladesh, Burundi, Costa d'Avorio, Darfur (Sudan), Georgia, Kenya, Libia, Mali, Repubblica Centrafricana, Repubblica Democratica del Congo e Uganda.

La Corte ha dunque aperto *30 procedimenti relativi a 46 imputati*. Ha emesso *9 condanne, 4 assoluzioni, e 35 mandati di arresto*. Grazie alla collaborazione degli Stati, 17 persone sono state detenute nel centro di detenzione della CPI e sono comparse davanti alla Corte. 13 persone rimangono latitanti. In atto

⁴ ZAPPALÀ S. *op. cit.*; ARCHIBUGI D. - PEASE A., *Delitto e castigo nella società globale. Crimini e processi internazionali*, Castelvechi, 2017.

nell' "esame preliminare" vi sono 9 situazioni: Colombia, Nigeria, Guinea, Palestina, Filippine, Ucraina, Venezuela (2), Bolivia.

La Corte è riuscita ad emettere nel 2012 la sua prima sentenza di condanna a 14 anni di reclusione, confermata in appello, nei confronti del congolese Thomas Lubanga per il crimine di arruolamento di bambini soldato⁵. Sempre nel contesto delle violenze perpetrate nella Repubblica Democratica del Congo - teatro della recente uccisione dell'Ambasciatore Luca Attanasio e del Carabiniere Vittori Iacovacci - sono seguite altre sentenze nei confronti di tre leaders congolesi ritenuti responsabili in particolare del triste massacro di Borgoro del 24 febbraio 2003, che causò oltre 200 morti, inclusi donne e bambini, e di altri gravi crimini di guerra, crimini contro l'umanità, e violenze sessuali in larga scala; alcuni condannati sono stati riabilitati con una revisione del processo ma altri procedimenti con nuove prove e capi di accusa sono stati riaperti.

Il 27 settembre 2016 è stato condannato a seguito di patteggiamento a 9 anni Ahmad al Faqi al Mahadi, esponente della milizia islamica Ansar Dine, il quale aveva confessato di aver distrutto nove mausolei, una moschea antica e numerosi manoscritti, considerati patrimonio dell'Umanità, a Timbuktu (Mali).

Il 7 novembre 2019 Bosco Ntaganda, leader dei miliziani del Congresso Nazionale per la Difesa del Popolo, è stato condannato a 30 anni di reclusione per 18 capi di imputazione di crimini di guerra e crimini contro l'umanità, commessi in Ituri, ancora nella Repubblica Democratica del Congo, nel 2002-2003. Il 4 febbraio 2021, la Camera IX di primo grado ha dichiarato colpevole l'ex comandante del gruppo guerrigliero Lord's Resistance Army (LRA), Dominic Ongwen, ritenuto responsabile di 61 crimini contro l'umanità e crimini di guerra, commessi nel Nord Uganda tra il 1 luglio 2002 e il 31 dicembre 2005, nel contesto della ribellione armata contro il governo dell'Uganda.

3. I nuovi casi all'esame della Corte. Le questioni controverse con Stati Uniti e Israele.

Il 20 novembre 2017, la Procuratrice Fatou Bensouda aveva chiesto, ai sensi dell'art. 15 § 3 dello Statuto della ICC, l'autorizzazione alla Camera preliminare della Corte per avviare le indagini relative alla ipotesi di crimini di guerra commessi, anche da parte di soldati americani, in Afghanistan a partire dal 2003, e ad altri reati legati al conflitto afgano commessi in territori di altri Stati membri della ICC a partire dal 2002. L'iniziativa riguardava anche le pratiche ritenute non conformi al diritto internazionale poste in essere dagli stessi militari americani in Iraq, tra cui quelle del carcere di Abu Ghraib. In un

⁵ RICCIARDI A., *Condanna e pena confermata in appello per Lubanga*, in *Osservatorio sulla Corte penale Internazionale n. 1/2015*, *Ordine Internazionale e diritti umani*, Università di Messina.

primo momento, la *Pre-Trial Chamber* aveva negato l'autorizzazione a procedere, sostenendo che *“un’indagine nella situazione afghana in questa fase temporale non avrebbe servito gli interessi della giustizia”*. Successivamente, a seguito dell’appello proposto dal *Prosecutor*, la Camera di appello della ICC, con decisione del 5 marzo 2020, ha autorizzato, all’unanimità, il prosieguo delle indagini.

L’11 giugno 2020, il Presidente Donald Trump, sostenuto dal Segretario di Stato Mike Pompeo, ha firmato un *Executive Order*⁶ contenente una serie di sanzioni, tra cui il congelamento dei beni e restrizioni all’ingresso negli USA, nei confronti della Procuratrice Fatou Bensouda e dei funzionari della Corte penale internazionale - e di quanti collaborassero con essa - accusandoli di aver posto in essere una *“minaccia straordinaria alla sicurezza nazionale e alla politica estera degli Stati Uniti”*.

Il 10 dicembre 2020 la procuratrice generale dell’*International Criminal Court* ha deciso di sospendere e chiudere l’inchiesta sui presunti crimini di guerra commessi dalla Gran Bretagna nel contesto della guerra all’Iraq tra il 2003 e il 2008⁷. Pur osservando che vi era una *“prova chiara”* che le forze britanniche fossero responsabili di numerosi crimini di guerra, tra cui omicidi volontari, torture, stupri e violenza sessuale nei confronti di civili, il motivo della decisione di porre fine alle indagini viene giustificato – in un rapporto di quasi 400 pagine – col fatto che *“non si poteva concludere che le autorità britanniche non fossero sinceramente disposte a svolgere indagini investigative e/o procedimenti giudiziari pertinenti”* (era il primo caso che riguardasse occidentali, essendo tutti gli altri casi basati su situazioni riguardanti soggetti africani o asiatici).

Inoltre nel 2020 e in questo inizio del 2021 la *pre-Trial Chamber* ha autorizzato le indagini in altri quattro contesti: in Bangladesh, per i crimini commessi (deportazione ed altre ondate di violenza tra il 2016 e il 2017) dal governo birmano contro l’etnia musulmana Rohingya nel Myanmar; in Colombia, per crimini contro l’umanità e crimini di guerra commessi dal 1 novembre 2002 nel contesto del conflitto armato tra forze governative, gruppi armati paramilitari e gruppi armati ribelli; in Palestina, per crimini commessi nel territorio palestinese occupato, compresa Gerusalemme est, dal 13 giugno 2014 di cui sarebbero accusati gli israeliani, in particolare sui bombardamenti di Gaza, e in Israele per i lanci dei razzi compiuti da Hamas, di cui si imputa anche la responsabilità dell’esecuzione di 21 *“collaboratori”*, di cui 16 prelevati dalla prigione di Al Katiba dove erano stati tenuti sotto la custodia delle autorità locali a Gaza.

⁶ SARIC J., *L’Executive Order contro la Corte penale internazionale: un altro ostacolo al multilateralismo, lus in itinere*, 2020.

⁷ FLORES M. *Stupri e torture dei militari britannici in Iraq: il tribunale internazionale alza bandiera bianca* in Culture Globalist 2020.

In atto è l'inchiesta promossa su Israele ad avere destato nuove aspre polemiche sulla giurisdizione della Corte. L'indagine riguarda in particolare i fatti della guerra del 2014 durante la quale, in base ai *reports* delle Nazioni Unite⁸, gli intensi bombardamenti degli israeliani, protrattisi per settimane a Gaza, hanno causato il decesso di 2300 palestinesi (tra 551 bambini), il ferimento di altri 11mila civili e provocato la distruzione completa o parziale di migliaia di abitazioni ed infrastrutture civili non costituenti obiettivo militare. In particolare il *Consiglio per i diritti umani dell'Onu* (Unhrc) in un suo rapporto aveva precisato che *"l'entità della devastazione è stata senza precedenti"* a Gaza.

Le posizioni di Israele sono state rivolte a sostenere che non vi era stata intenzione di colpire le popolazioni civili, e che a loro volta avevano subito gravi perdite nella popolazione ad opera dei razzi e dei colpi di mortaio lanciati sulle città israeliane da Hamas. L'inchiesta del Prosecutor riguarda anche gli insediamenti delle colonie israeliane in Cisgiordania e a Gerusalemme Est e nei territori palestinesi occupati nel 1967 ritenuti contro la Convenzione di Ginevra, anche sulla base del parere consultivo formulato nel 2004 dalla Corte internazionale di giustizia⁹ su richiesta dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

In verità le polemiche erano già sorte nel 2015 alla presentazione del rapporto della *Commissione indipendente d'inchiesta delle Nazioni Unite* sul conflitto a Gaza del 2014 - voluta dal *Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite*¹⁰ - che annunciava l'acquisizione di *"informazioni sostanziali che mettono in evidenza possibili crimini di guerra commessi da Israele e dai*

⁸ Una raccolta dei dossiers è documentata sul sito istituzionale ([ivi](#)) dell'*Ufficio delle Nazioni Unite per il coordinamento degli affari umanitari* (OCHA) che nel 2002 ha istituito un ufficio nazionale nel territorio palestinese occupato (OPt), occupato da Israele dalla guerra del 1967, per sostenere gli sforzi internazionali sulla situazione umanitaria in Cisgiordania, compresa Gerusalemme est, e nella Striscia di Gaza.

⁹ International Court of Justice Reports of Judgments, Advisory Opinions And Orders *Legal Consequences Of The Construction of a wall in the Occupied Palestinian Territory* Advisory Opinion 9 JULY 2004 ([ivi](#)). In particolare l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la risoluzione ES-10/14, adottata l'8 dicembre 2003, aveva deciso di chiedere alla Corte un parere consultivo sulla questione: *"Quali sono le conseguenze legali derivanti dalla costruzione del muro in corso di costruzione da parte di Israele, potenza occupante, nei Territori palestinesi occupati, incluso dentro e intorno a Gerusalemme est, come descritto nel Rapporto del Segretario generale, considerando le regole e principi del diritto internazionale, inclusa la Quarta Convenzione di Ginevra del 1949 e le pertinenti risoluzioni del Consiglio di Sicurezza e dell'Assemblea Generale?"*

¹⁰ La risoluzione S-21/1 del *Consiglio per i diritti umani*, approvata con 29 voti a favore, uno contrario (Usa) e 17 astenuti (compresi tutti gli stati membri dell'Ue attualmente in Consiglio), istituì una *Commissione d'inchiesta per indagare sulle violazioni del diritto internazionale* "nei Territori Palestinesi Occupati, compresa Gerusalemme Est, in particolare nella Striscia di Gaza occupata, nel contesto delle operazioni militari condotte dal 13 giugno 2014, prima, durante e dopo".

gruppi armati palestinesi". Nell'inchiesta dell'Onu, durata un anno e guidata dal giudice americano Mary McGowan Davis, si denunciava *"l'impunità che prevale a tutti i livelli"* per quanto riguarda l'operato delle forze israeliane, e si sollecitava Israele a dare spiegazioni sulle *"decisioni che hanno condotto alla selezione degli obiettivi"*, per consentire una valutazione indipendente sulla legalità dei circa 6000 raid compiuti nella Striscia di Gaza che *"in 51 giorni di operazioni"* portarono alla morte di *"1.462 civili palestinesi, un terzo dei quali erano bambini"*. Nel rapporto si enunciava inoltre che *"il fatto che la leadership politica e militare israeliana non modificò il suo corso d'azione, malgrado le considerevoli informazioni sul massiccio tasso di morte e distruzione a Gaza, suscita interrogativi circa potenziali violazioni del diritto internazionale da parte di questi funzionari, che possono equivalere a crimini di guerra"*. Di contro i palestinesi, in particolare la formazione di Hamas, secondo la Commissione, avevano lanciato 4.881 razzi e 1.753 colpi di mortaio su Israele, uccidendo decine civili e ferendone almeno 1.600. La Commissione ha censurato tali attacchi in quanto *"indiscriminati"* e miranti a *"spargere il terrore"* fra i civili dello Stato ebraico. Ad Hamas la Commissione imputava anche come crimini di guerra le esecuzioni di palestinesi considerati *"collaborazionisti"* di Israele da parte dei miliziani a Gaza.

Dunque già in quella occasione fu la reazione di Israele ad essere molto caustica nel muovere l'accusa che il rapporto della Commissione fosse *"motivato politicamente"* e commissionato da *"un'istituzione notoriamente faziosa"*, in riferimento al Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite. *"È increpabile che il rapporto manchi di riconoscere la profonda differenza tra il comportamento morale di Israele durante l'operazione Protective Edge e le organizzazioni terroristiche con cui si è dovuto confrontare"*, si legge ancora nel comunicato dell'epoca del ministero degli esteri israeliano, dove si sottolineava inoltre che *"nel difendere sé stesso, l'esercito israeliano ha agito secondo i più alti standard internazionali"*.

Di contro, non va dimenticato che in quegli anni, dopo la richiesta del *Bar Human Rights Committee* rivolta al Prosecutor affinché fosse avviata una *investigation* sui fatti accaduti a Gaza, la stessa Corte fu attaccata per non avere adottato alcuna iniziativa: ne derivò un acceso dibattito che si è sviluppato sulla stampa internazionale ove veniva messo in evidenza, quale nodo centrale della vicenda, il problema della reale indipendenza della ICC, in quanto in tale circostanza, secondo i più critici osservatori, la Corte avrebbe dimostrato di essere *"particolarmente sensibile alle pressioni provenienti da Stati influenti sullo scacchiere mondiale interessati ad evitare l'avvio di un procedimento davanti a quella Corte"*¹¹.

¹¹ ARAGONA F. *"L'ultimo conflitto israelo-palestinese e l'indipendenza della International Criminal Court"* in *Questione Giustizia* 12/1/2015.

Dopo la recente iniziativa del Prosecutor della Corte penale internazionale, Israele ha nuovamente reagito con ferma opposizione. Le tesi “*giuridiche*” di Israele sono state rivolte a ribadire che non vi era stata intenzione di colpire le popolazioni civili, e che piuttosto la popolazione israeliana aveva subito gravi perdite ad opera dei razzi e dei colpi di mortaio lanciati sulle sue città da Hamas. Ma molto aspra è stata la reazione “*politica*”: il premier israeliano Netanyahu ha rivolto all’ iniziativa giudiziaria l’ accusa di “*puro antisemitismo*”, affermando che “*La Corte ignora i crimini di guerra veri e al suo posto perseguita lo Stato di Israele dotato di un forte regime democratico e che rispetta lo Stato di diritto*” e che, poiché la decisione “*va contro il diritto dei paesi democratici di difendersi dal terrorismo (...) in qualità di primo ministro di Israele, posso assicurarvi questo: combatteremo questa perversione della giustizia con tutte le nostre forze*”. Si tratta quindi di una chiara presa di posizione per promuovere una campagna diplomatica volta a bloccare il processo davanti alla Corte Penale Internazionale che dovrà a questo punto valutare *come, quando e se* promuovere la “*richiesta di consegna*” dei responsabili israeliani, che potrebbero individuarsi nei soggetti che ricoprivano posizioni apicali del livello decisionale politico-militare, alcuni dei quali ancora con rilevanti posizioni istituzionali. Fino a quando non vi sarà la “*consegna*” (*surrender*) dei responsabili il processo comunque non può avere inizio, perché le regole procedurali dello Statuto della Corte penale internazionale non consentono i processi in contumacia.

4. Scenari per la giustizia penale internazionale.

Le polemiche che hanno riguardato la giurisdizione della Corte penale internazionale sono dunque molto forti e non fanno prefigurare un futuro privo di ostacoli per il suo consolidamento. Ma le ragioni delle valutazioni critiche sull’ operato della ICC hanno riguardato anche altri aspetti, più generali, sui meccanismi del funzionamento organizzativo.

I detrattori della Corte penale internazionale hanno puntato il dito sulla sua scarsa incidenza nell’ affermazione effettiva di una giustizia penale “*universale*”, rilevando in particolare il contesto essenzialmente africano ed asiatico dei suoi interventi restrittivi e il basso numero di condanne - e di imputati - rispetto ai più diffusi scenari in cui purtroppo non è difficile configurare le ipotesi delle gravi violazioni allo Statuto della Corte Penale Internazionale¹².

¹² Risulterebbe all’ esame della Corte una denuncia sulle violenze perpetrate in Siria presentata dal *Guernica Centre for International Justice* (rif.al seguente [link](#)), a nome di 28 sopravvissuti alla tortura nelle carceri siriane e testimoni di massacri contro i civili, che li hanno spinti a fuggire in Giordania. La stessa non risulta documentata nel sito istituzionale della ICC anche perché potrebbe sussistere un difetto di giurisdizione non essendo la Siria Stato Parte dello Statuto di Roma, almeno fino a quando il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite non delibererà una richiesta di attivazione della giurisdizione della Corte. Altre questioni

Non sono mancate anche accese critiche sui dati relativi al budget e alla struttura - indicati sul sito istituzionale della Corte nel 2020 in 149.205.600 euro, e in uno staff di 900 unità - ritenuti forse eccessivi rispetto alla tempistica dei processi e alla efficienza complessiva del sistema. Purtroppo sono state registrate anche controversie dottrinali di carattere formale, specie sui temi della competenza, tra gli stessi giudici della Corte, di cui non sempre si è percepita l'effettiva validità sostanziale se non per una sospetta scelta di campo di natura "politica", propria degli Stati d'origine dei giudici, sulla opportunità o meno di procedere in un determinato contesto.

Diversa è la posizione di quanti invece non intendono rinunciare all'idea di perseguire le *responsabilità penali individuali*, di diritto internazionale, per contrastare i più gravi *crimini di guerra*, *i crimini contro l'umanità*, e il *genocidio*, proprio consolidando il funzionamento di un *tribunale penale internazionale permanente*, a competenza *universale e complementare*, capace cioè di intervenire dove gli Stati sono "*collassati*" o "*non hanno manifestato la capacità e la volontà*" di accertare tali violazioni alle "*leggi dell'umanità*"¹³.

Tra questi fautori della Corte dunque la tesi ovviamente sostenuta è che non è il Tribunale internazionale ad avere evidenziato una crisi organizzativa e di efficienza, ma i motivi di inefficacia del sistema di giustizia della ICC sono piuttosto da ricondurre alla *mancata cooperazione e alla sfiducia degli Stati*, manifestata nel non dare concreta attuazione o nel ritardare l'esecuzione dei mandati di arresto, nel rivolgere accuse ai magistrati di ingerenza sulle misure di difesa e sicurezza degli Stati e nelle operazioni militari in corso, nonché nel promuovere rivendicazioni - non sempre giustificate perché affermate unilateralmente, al di fuori del vaglio consentito delle Nazioni Unite - di *misure di "eccezione"* dalla giurisdizione per i propri "*responsabili*" politici e militari e per il personale impiegati nelle operazioni militari di "*stabilizzazione*".

Eppure vi sono varie ragioni per guardare con attenzione su cosa potrà succedere sul percorso della giustizia penale internazionale. Si discute ad esempio in autorevoli contesti¹⁴ se si possa estendere la giurisdizione della Corte sempre *complementare* – suppletiva e "*di pungolo*" per gli Stati che non vogliono o non riescono a perseguire i criminali internazionali - anche al

controverse *monitorate* da varie organizzazioni di tutela dei diritti umani riguardano ad esempio alcune politiche di repressione svolte in Egitto, Turchia, Cina e quelle più recenti in Myanmar, nonché gli effetti sulla popolazione civile del conflitto in Nagorno Karabakh.

¹³ ZAPPALÀ S., *La giustizia penale internazionale*, Il Mulino, 2020; CASSESE A., *Lineamenti di diritto internazionale penale. I. Diritto sostanziale, II. Diritto processuale*, Il Mulino, 2005; RONZITTI N., *Diritto internazionale dei Conflitti Armati*. Giappichelli, 2017; DELLI SANTI M., *Il diritto internazionale nelle origini e nelle prospettive della Corte Penale Internazionale*, Serie Quaderni n.5 Suppl. al n.2/2002 della Rassegna dell'Arma dei Carabinieri.

¹⁴ ZAPPALÀ S., *op. cit.*

terrorismo internazionale, specie per i termini con cui questo si è caratterizzato come forma attuale di vera e propria “*guerra*” globale. E non va sottaciuto che la Corte Penale Internazionale in tempi più recenti ha acquisito una nuova competenza, quello sul crimine di “*aggressione*” internazionale, inteso come “*l’uso della forza armata da parte di uno Stato contro la sovranità, l’integrità territoriale o l’indipendenza politica di un altro Stato, o in qualunque altro modo contrario alla Carta delle Nazioni Unite*”¹⁵. L’emendamento è stato adottato nella Conferenza di revisione di Kampala del 2010, introducendo l’art. 8 *bis*. Perché la Corte iniziasse a esercitare tale giurisdizione, l’emendamento prevedeva il raggiungimento di 30 ratifiche e una conferma dell’Assemblea degli Stati Parti con decisione per *consensus* o a maggioranza dei due terzi. La 30^a ratifica è stata raggiunta il 29 giugno 2016 con quella della Palestina. Il 15 dicembre 2017, l’Assemblea degli Stati Parte ha adottato *per consenso* la risoluzione sull’attivazione della giurisdizione della Corte sul crimine di aggressione a partire dal 17 luglio 2018. Si tratta di una competenza, di fatto non ancora esercitata, che prevede comunque un vaglio del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, che può bloccare l’attivazione della Corte ma anche estendere la sua giurisdizione sugli *Stati non parte* dello Statuto istitutivo. L’Italia non ha ancora depositato lo strumento di ratifica¹⁶.

Un altro elemento di rilievo che dovrebbe portare a guardare con rinnovata attenzione alla giurisdizione della Corte è anche il mutato contesto geopolitico internazionale. La pandemia di questi anni ’20 del terzo millennio ha portato solo apparentemente ed inizialmente ad un ritorno alla netta separazione delle frontiere (specie con il blocco dei traffici aeroportuali e ora anche alle limitazioni poste alle esportazioni dei vaccini per conferire priorità alle esigenze nazionali), ma non v’è dubbio che solo la cooperazione fra Stati potrà perseguire un effettivo contenimento delle pandemie e gestire i rischi della “*globalizzazione*” anche sotto i profili della sicurezza sanitaria. Altre sfide della globalizzazione riguardano la *cybersecurity* e la *green transition*, e non a caso si parla di un nuovo “*diritto della globalizzazione*”¹⁷. La globalizzazione sta cambiando i contorni del diritto e creando nuove istituzioni e norme legali *globali*. Il diritto commerciale si sta “*globalizzando*” velocemente, poiché le

¹⁵ CASSESE A. - ZAPPALÀ S. - RONZITTI N. - DELLI SANTI M., *Op. cit.*; LEOTTA C., *Esame della p.d.l. A.C. 2332 Ratifica ed esecuzione degli emendamenti allo Statuto istitutivo della Corte penale internazionale, ratificato ai sensi della legge 12 luglio 1999, n. 232, adottati a Kampala il 10 e l’11 giugno 2010* Camera dei Deputati Commissione Affari esteri e comunitari Audizione, 14 gennaio 2021.

¹⁶ LEOTTA C., *cit.*; A.C. 2332 Dossier n° 351 - Schede di lettura 23 settembre 2020.

¹⁷ FERRARESE M.R., *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Il Mulino 2000; SANTORO E., *Diritto e diritti: lo stato di diritto nell’era della globalizzazione. Studi genealogici: Albert Venn Dicey e il Rule of law* Giappichelli, 2008.



nazioni accettano regolamenti, regole e pratiche legali *standard*. Diplomatici e giuristi stanno creando regole internazionali per internet, la proprietà intellettuale, le procedure bancarie, il fallimento e molti altri settori del diritto societario. Le aziende più grandi si stanno fondendo oltre i confini, creando mega-strutture con diverse migliaia di professionisti in una pluralità di paesi. In risposta a questa internazionalizzazione, e per servire gigantesche società transnazionali, gli studi legali hanno allargato le loro competenze internazionali.

Se dunque questo è il percorso del diritto, perché non guardare con nuove prospettive alla giurisdizione della Corte penale internazionale e pensare a nuove forme di cooperazione intergovernativa per contrastare l'escalation della violenza portando sempre di più in giudizio i responsabili dei più gravi criminali internazionali? Le cronache sulle atrocità che continuano a verificarsi in varie situazioni di crisi, in conflitti interni e internazionali, con la comparsa di nuovi attori tra i "signori della guerra" - non ultimi i magnati delle discusse *PMSC, Private Military & Security Companies* - devono indurre a valutare che, pur con i suoi limiti, la giurisdizione della Corte con le sue prime sentenze ha comunque dimostrato di poter rappresentare un concreto deterrente per i responsabili di crimini contro l'umanità e di crimini di guerra, perché le loro responsabilità, forse anche in ritardo e non senza difficoltà, potranno essere sempre e comunque perseguite per il principio di imprescrittibilità dei gravi crimini di competenza della ICC (art. 29 dello Statuto).

Ci si attende dunque una svolta decisiva all'atteggiamento "attendista" di molti Stati rispetto al proposito di conferire un rinnovato impulso alla Corte Penale Internazionale.

E forse questa potrà venire anche dalle scelte del nuovo establishment statunitense. Nel discorso d'insediamento il neoletto Presidente statunitense Joe Biden ha puntato sull'unità degli americani, sulla "*verità opposta alla manipolazione dei fatti*", su una Nazione che vuole rinascere dopo i danni della pandemia e delle divisioni politiche, e che soprattutto *intende rinunciare all'isolazionismo*. I primi segnali del suo operato hanno confermato una nuova visione della Nazione che rimane per molti versi la più grande potenza del mondo, anche per l'elevato valore simbolico che essa ha rappresentato per l'affermazione dei valori liberali e democratici, che - per quanto posti in discussione - rappresentano anche per l'idea di giustizia ancora un riferimento culturale che non può considerarsi annientato. Tra i primi provvedimenti emanati, Joe Biden ha disposto la revoca del *travel ban* nei confronti di alcuni Paesi a maggioranza musulmana, e della dichiarazione di emergenza utilizzata da Trump per reperire i fondi per la costruzione del muro al confine con il Messico. Ha inoltre presentato un progetto di legge che prevede la regolarizzazione in più fasi di circa undici milioni di immigrati che vivono negli Stati Uniti senza i documenti in regola. E, ancora, il

Presidente Biden ha firmato il provvedimento per il rientro degli Stati Uniti nell' *accordo sul clima di Parigi*.

Ma estremamente significativo è quanto accaduto, per ultimo, il 2 aprile scorso, allorquando sul sito istituzionale del Dipartimento di Stato americano è apparsa una nota ufficiale del Segretario di Stato Blinken in cui si è annunciata la revoca dell'*executive order* 13928 sul blocco della proprietà di alcune persone associate alla Corte penale internazionale (CPI). Si tratta di una dichiarazione che appare di profondo significato politico per alcuni sui passaggi molto espliciti. Pur confermando il *“disaccordo con le azioni della ICC relative alla situazione in Afghanistan e Palestina”*, e l'*“opposizione di vecchia data agli sforzi della Corte di affermare la giurisdizione sul personale di paesi non Stati parte come gli Stati Uniti e Israele”*, la posizione dell'Amministrazione Biden ora si dichiara orientata ad affrontare la questione non con l'imposizione di sanzioni ma *“attraverso il coinvolgimento di tutte le parti interessate nel processo ICC”*. Da qui alcune nuove enunciazioni di principio che aprono uno spiraglio concreto alla ripresa di un dialogo degli Stati Uniti con i fautori della giurisdizione della Corte: nella nota del Dipartimento si afferma infatti che il *“sostegno allo stato di diritto, l'accesso alla giustizia e l'accertamento sulle responsabilità per le atrocità di massa”* rappresentano *“importanti interessi per la sicurezza nazionale degli Stati Uniti, che vanno protetti e portati avanti impegnandosi con il resto del mondo per affrontare le sfide di oggi e di domani”*. E la nota del Segretario di Stato Blinken prosegue ricordando che dai tempi dei Tribunali di Norimberga e Tokyo, la leadership degli Stati Uniti ha permesso che la giustizia dei tribunali internazionali condannasse gli imputati dei più gravi crimini commessi dai Balcani alla Cambogia, al Ruanda e altrove, assicurando che quell'eredità sostenesse anche l'azione di una serie di tribunali internazionali, regionali e nazionali e di meccanismi investigativi internazionali per Iraq, Siria e Birmania *“per realizzare la promessa di giustizia per le vittime di atrocità”*. Conclude infine la nota: *“Continueremo a farlo attraverso rapporti di collaborazione, incoraggiati dal fatto che gli Stati parte dello Statuto di Roma stanno prendendo in considerazione un'ampia gamma di riforme per aiutare la Corte a dare priorità alle proprie competenze e a realizzare la sua missione principale di servire come tribunale di ultima istanza per punire e scoraggiare i crimini atroci. Riteniamo che questa riforma sia uno sforzo proficuo”*.

5. Conclusioni: per un rilancio della giustizia penale internazionale.

Siamo dunque di fronte a segnali forti che sono di buon auspicio per un ripensamento della politica statunitense sulla giurisdizione della Corte Penale Internazionale e la *“sponda”* di un nuovo *prosecutor* di cultura anglosassone forse potrà aiutare il processo di riavvicinamento degli USA all'affermazione dell'idea di una giustizia penale internazionale. Tra gli argomenti che potrebbero portare gli Stati Uniti a riconsiderare la validità della Corte va ricordata la già richiamata natura *“complementare”*, che ne prevede

l'intervento solo quando gli Stati che hanno giurisdizione sul caso “*non abbiano la volontà o la capacità di perseguire il crimine mediante i propri tribunali*” (gli artt. 17-20 dello Statuto della ICC richiamano i concetti di *unwillingness, inability* e il divieto del *ne bis in idem*) ragione per cui rispetto ad una denuncia presentata davanti alla ICC nei confronti dei propri militari, sarebbe sufficiente dimostrare di avere attivato comunque una propria inchiesta penale interna per bloccare il processo internazionale. Si tratterà di verificare quanto la giurisdizione nazionale possa rivelarsi imparziale, ma questo è un altro problema - che potrebbe portare comunque al riesame davanti alla ICC ai sensi dell'art. 20 dello Statuto - e in ogni caso le posizioni assunte dalle Corti statunitensi, come per le vicende dei prigionieri di Guantanamo, non sempre sono state aderenti alle aspettative delle Amministrazioni presidenziali.

Rimane fondamentale comunque questa enunciazione di principio della nuova amministrazione americana che ha riconosciuto come “*importanti interessi per la sicurezza nazionali degli Stati Uniti*” l'affermazione dello *stato di diritto, l'accesso alla giustizia e l'accertamento delle responsabilità* sulle più gravi atrocità che ancora colpiscono grandi masse di popolazioni. Alla già numerosa comunità degli Stati che sostengono la giurisdizione della Corte non spetta che cogliere a volo questa apertura, e forse l'Italia, la Nazione che a suo tempo ha voluto fortemente lo “*Statuto di Roma*” istitutivo della Corte Penale Internazionale, promuovendone la sottoscrizione - con una storica cerimonia dell'“apertura della firma” avvenuta proprio a Roma, in Campidoglio il 18 luglio 1998 - potrebbe dire e, soprattutto, fare qualcosa di più assumendo una specifica iniziativa diplomatica. In questi scenari, riaffermare l'importanza della giurisdizione della Corte Penale Internazionale ha un senso proprio per noi italiani, che non abbiamo potuto ottenere ancora giustizia sulla morte di Giulio Regeni e abbiamo assistito attoniti alla esecuzione dell'Ambasciatore Luca Attanasio e del Carabiniere Vittorio Iacovacci, ad opera di nuovi “*signori della guerra*” ancora attivi in quella sofferta parte del mondo.