



Dipartimento di Giurisprudenza

Corso di Laurea in Giurisprudenza

Cattedra di Diritto Internazionale

# L'esecuzione dei mandati d'arresto della Corte penale internazionale nella cooperazione tra Stati

Prof. Pietro Pustorino

---

RELATORE

Prof. Guido Raimondi

---

CORRELATORE

Raffaele Nicosia - 168 343

---

CANDIDATO

ANNO ACCADEMICO: 2024/2025

## Sommario

<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>4</b>
<b>CAPITOLO I: LA CORTE PENALE INTERNAZIONALE E LA COOPERAZIONE TRA STATI.....</b>	<b>7</b>
1. La nascita della Corte Penale Internazionale.....	7
1.1. La prima proposta di Corte Penale Internazionale .....	9
1.2. Il trattato di Versailles .....	10
1.3. I tentativi esperiti a cavallo tra le guerre mondiali.....	12
1.4. Il secondo dopoguerra: i tribunali di Norimberga e Tokyo .....	14
1.5. I lavori in seno alla Commissione del diritto internazionale.....	19
1.6. I tribunali ad hoc .....	21
1.7. Il comitato preparatorio e la Conferenza di Roma del 1998.....	23
2. La giurisdizione della CPI e il principio di complementarità .....	26
2.1. La competenza <i>ratione personae</i> .....	28
2.2. Prerequisiti per l'esercizio della giurisdizione e la competenza <i>ratione temporis</i> .....	32
2.3. Il rapporto tra CPI e il Consiglio di Sicurezza .....	36
2.4. La competenza <i>ratione materiae</i> della CPI .....	38
3. La cooperazione internazionale: una visione d'insieme della Parte IX dello Statuto	45
3.1. Il regime di cooperazione con gli Stati Parte.....	48
3.1.1. Conseguenze della mancata cooperazione .....	50
3.2. Il regime di cooperazione come risultato di un compromesso .....	53
3.2.1. Connotazioni orizzontali del modello di cooperazione .....	55
3.2.2. Connotazioni verticali del modello di cooperazione.....	58
<b>CAPITOLO II: IL MANDATO D'ARRESTO INTERNAZIONALE.....</b>	<b>63</b>
1. La presenza dell'imputato come presupposto necessario per lo svolgimento del processo.....	63
2. Il Mandato d'arresto internazionale: evoluzione storica.....	67
2.1. Un caso emblematico della mancata attuazione dei mandati d'arresto: Omar Al-Bashir	70
3. La disciplina statutaria del mandato d'arresto internazionale.....	73
3.1. Contenuto della richiesta di arresto e consegna .....	77
3.2. La struttura bifasica del procedimento: l'impulso del Procuratore e la valutazione della Camera Preliminare .....	80
3.3. L'esecuzione del mandato: la procedura d'arresto .....	83
3.3.1. La liberazione provvisoria .....	84
3.4. La consegna di una persona .....	86
4. Mandati d'arresto pubblici e sigillati .....	92
5. Il difficile rapporto tra i mandati d'arresto e le immunità di diritto internazionale	94
6. Alternative al Mandato d'arresto internazionale: l'invito a comparire.....	102
<b>CAPITOLO III: L'ITALIA E L'ATTUAZIONE DELL'OBBLIGO DI COOPERAZIONE NEI MANDATI D'ARRESTO INTERNAZIONALI .....</b>	<b>104</b>
1. I modelli di adeguamento allo Statuto di Roma .....	104
2. Il tentativo di adeguamento dell'Italia allo Statuto di Roma .....	107
2.1. La legge 237/2012 sulla cooperazione giudiziaria con la CPI .....	109

2.2. Un nuovo Codice dei crimini internazionali: La Commissione per l'attuazione dello Statuto di Roma .....	114
3. L'Italia e i mandati d'arresto internazionali: il caso Almasri.....	119
3.1. Il rilascio ordinato dalla Corte d'Appello di Roma .....	123
3.2. La mancata cooperazione dell'Italia con la CPI: il difettoso raccordo tra legge 237/2012 e art. 716 C.p.p. ....	124
<b><i>CAPITOLO IV: I MANDATI D'ARRESTO NEI CONFRONTI DI VLADIMIR PUTIN E BENJAMIN NETAYAHU: TRA DIRITTO PENALE INTERNAZIONALE E CRISI DELLA COOPERAZIONE .....</i></b>	
<b><i>128</i></b>	
1. Introduzione.....	128
2. Il conflitto tra Russia e Ucraina .....	128
3. Mandati d'arresto per Putin e Lvova-Belova e la risposta della comunità internazionale .....	131
3.1. Trasferimento forzato e deportazione di minori ucraini: crimine di guerra o genocidio? .....	134
3.2. Il mancato arresto da parte della Mongolia .....	137
4. Il conflitto fra Israele e Palestina .....	140
4.1. L'attacco del 7 ottobre 2023 e la risposta israeliana .....	142
5. Il mandato d'arresto per Netanyahu, Gallant e Deif .....	144
5.1. Le reazioni della comunità internazionale e la posizione dell'Ungheria sui mandati di arresto. 147	
<b><i>CONCLUSIONI.....</i></b>	<b><i>150</i></b>
<b><i>Bibliografia .....</i></b>	<b><i>153</i></b>

## INTRODUZIONE

Nel biennio trascorso dallo scoppio nella guerra in Ucraina (2022), le vicende dei mandati d'arresto emessi nei confronti del Presidente della Federazione russa, Vladimir Putin, e nei confronti del leader israeliano, Benjamin Netanyahu, hanno riportato prepotentemente l'attenzione della comunità internazionale su uno snodo cruciale della giustizia internazionale: l'effettività del sistema dei mandati d'arresto emessi dalla Corte penale internazionale (CPI). Nel luglio del 2024, il Presidente russo è stato accolto nella capitale della Mongolia dalle autorità locali, nonostante l'emissione del mandato poco più di un anno prima; similmente, nel gennaio 2025, il Presidente d'Israele, su cui pendeva un mandato d'arresto dal novembre 2024 è stato accolto con tutti gli onori istituzionali durante una visita in Ungheria. In entrambi i casi, tanto la Mongolia, quanto l'Ungheria, in virtù della loro adesione allo Statuto di Roma, erano obbligate a dar piena e immediata esecuzione alla richiesta di cooperazione della CPI. Tali vicende hanno messo in luce una latente antinomia fra l'aspirazione a un sistema di giustizia penale internazionale di carattere universale e le contingenti esigenze di carattere geopolitico ed economico. Questi episodi non possono che evocare il precedente più emblematico in tale contesto: i molteplici viaggi dell'ex Presidente del Sudan, Omar Al-Bashir, nel decennio 2009-2019, nonostante su di lui pendessero due mandati d'arresto, emessi nel 2009 e nel 2010. Suddetti viaggi hanno costituito un importante banco di prova per la tenuta del regime di cooperazione internazionale con la CPI, sicché alla luce di quanto accaduto in occasione del caso Al-Bashir, è stato possibile ravvisare un *pattern* simile nelle vicende più recenti. Ed è proprio in questa discrasia, quasi scenografica, fra le ritualità diplomatiche e le ambizioni di una giustizia penale internazionale che è sorta la domanda da cui prende avvio questa ricerca: il sistema dei mandati d'arresto può definirsi davvero uno strumento efficace nella lotta contro l'impunità dei crimini internazionali di maggiore gravità? Il presente lavoro si propone di indagare, in quattro capitoli, la "crisi di cooperazione" determinata dall'emanazione dei mandati d'arresto internazionali e la tenuta dell'architettura istituita a Roma con la nascita della Corte penale internazionale nel 1998.

Il primo capitolo prende le sue mosse dalla ricostruzione storica della nascita della CPI, quale dura conquista della comunità giuridica internazionale e coronamento delle aspirazioni di giustizia penale sovranazionale; il percorso viene ripercorso soffermandosi

sulle tappe maggiormente significative, partendo dalla prima proposta ufficiale nel 1872, passando per i tribunali militari di Norimberga, Tokyo e i tribunali *ad hoc*, le quali hanno preparato il terreno per la Conferenza di Roma in seno alla quale è stato adottato lo Statuto di Roma della CPI. Segue, poi, l'esame del funzionamento della Corte, esaminando, anzitutto, gli elementi nei quali si articola la sua giurisdizione – *ratione materiae, personae, loci e temporis* – e successivamente, viene indagato il principio di complementarità, baluardo posto a salvaguardia della sovranità statale, ma che offre un importante spiraglio per l'intervento della Corte penale internazionale nel caso di inattività o incapacità degli Stati di perseguire i crimini internazionali. La trattazione prosegue, poi, con lo studio del regime di cooperazione internazionale previsto dalla parte IX dello Statuto – articoli 86-102 – esaminando il generale obbligo di cooperazione prima e gli articoli nei quali quest'ultimo si sviluppa, poi. Tale esame mette in evidenza come il carattere ibrido del regime di cooperazione – il quale presenta, tanto elementi di cooperazione orizzontale che verticale – abbia un riflesso sull'effettiva eseguibilità delle richieste provenienti dalla CPI, mettendo in luce il delicato equilibrio su cui poggiano l'esigenza di protezione della sovranità nazionale e quella di una giustizia penale di carattere sovranazionale.

Successivamente, nel secondo capitolo viene dedicato spazio all'analisi del mandato d'arresto internazionale. Questo strumento rappresenta, probabilmente, l'apice della dipendenza operativa della CPI dal concorso degli Stati. Prendendo avvio dallo studio dell'articolo 58 dello Statuto di Roma, viene subito messa in evidenza la finalità cautelare del mandato ed analizzato l'iter procedurale che porta alla sua emissione: dalla richiesta proveniente dal Procuratore fino all'emissione ad opera della Camera Preliminare. Dapprima si è voluta fornire una panoramica generale della disciplina statutaria, compiendo inoltre una rapida ricognizione storica dei casi di ricorso al mandato, analizzandone il *trend* quantitativo dal 2002 al 2024. Di seguito, vengono analizzate le criticità che emergono dall'emissione del mandato in forma pubblica o sigillata e la frizione che lo strumento affronta quando questo si scontra con le immunità di diritto internazionale. Tali criticità hanno trovato una pragmatica attuazione in un caso che rappresenta uno dei più emblematici *pattern* patologici, il sopramenzionato caso dei mandati d'arresto per Omar Al-Bashir. Questo, inoltre rappresenta una preziosa dimostrazione di come gli ostacoli di natura geopolitica possano costituire un ostacolo

all'esecuzione dei mandati d'arresto. L'esame viene, poi, completato dall'analisi di uno strumento alternativo al mandato d'arresto internazionale: l'invito a comparire.

Volgendo, invece, lo sguardo a una dimensione più prettamente domestica, il terzo capitolo si apre con una rapida disamina dei possibili modelli di attuazione dello Statuto della CPI negli ordinamenti interni, per poi addentrarsi nell'attuazione nell'ordinamento italiano. A tal fine, vengono rapidamente passati in rassegna i tentativi fallimentari di integrazione dello Statuto di Roma nell'ordinamento nazionale, i quali hanno segnato un decennio caratterizzato da incertezza normativa, nonostante la recente adesione allo Statuto di Roma. L'esistenza di tale normativa ha condotto all'emanazione della legge sulla cooperazione giudiziaria con la CPI (L.237/2012) e all'elaborazione di progetti, tutt'ora in via di sviluppo, volti a compiere una vera e propria codificazione dei crimini internazionali, dei quali l'accento viene messo sulla Commissione Palazzo-Pocar. La trattazione del capitolo si chiude con l'esame del caso Almasri, il quale offre un'importante occasione per evidenziare, tanto, le criticità della disciplina interna – specificamente il difficile coordinamento tra la L.237/2012 e la disciplina del Codice di procedura penale – quanto l'evidente influenza sulla tenuta degli obblighi internazionali del più o meno alto livello di armonizzazione procedurale della normativa interna e dall'efficienza delle autorità nazionali nell'attivare i meccanismi di cooperazione.

Infine, il quarto capitolo contiene l'analisi dei due casi studio che hanno suscitato la domanda di ricerca: prima viene esaminato il mandato d'arresto emesso nei confronti di Vladimir Putin (e Maria Lvova-Belova), con un particolare focus sulla mancata cattura del Presidente della Federazione russa in occasione della sua visita in Mongolia nel 2024; di seguito, l'analisi si sposta sul mandato d'arresto emesso nei confronti di Benjamin Netanyahu – rimasto anch'esso privo di esecuzione in occasione della visita del Presidente israeliano in Ungheria – Yoan Gallant e i leader di Hamas. Di questi, oltre alle implicazioni giuridiche, vengono evidenziate le reazioni della comunità internazionale e le motivazioni – espresse o meno – che hanno portato gli Stati ospitanti a non adempiere all'obbligo di esecuzione della richiesta di cooperazione. In tal modo viene messo in luce l'ampio margine di discrezionalità di cui, di fatto, dispongono gli Stati e come ciò rischi di minare la credibilità stessa della Corte penale internazionale.

# **CAPITOLO I: LA CORTE PENALE INTERNAZIONALE E LA COOPERAZIONE TRA STATI**

## **1. La nascita della Corte Penale Internazionale**

Il 15 giugno 1998, una conferenza diplomatica a Roma ha aperto una sessione di cinque finalizzata all'approvazione dello statuto per l'istituzione di una corte penale internazionale permanente<sup>1</sup>.

Lo statuto di Roma, entrato in vigore nel 2002 e oggi ratificato da 125 Stati<sup>2</sup>, rappresenta un unicum storico nell'istituzione dei tribunali internazionali; se, infatti, i tribunali ad hoc (es. ICTY, ICTTR) sono stati istituiti unilateralmente dal Consiglio sicurezza<sup>3</sup>, la Corte penale internazionale è stata istituita con un trattato multilaterale. Questo dato risulta particolarmente rilevante, in quanto, dimostra come esso sia il risultato di un importante compromesso fra Stati, ciascuno caratterizzato da diverse tradizioni giuridiche e culturali.<sup>4</sup> Infatti, sebbene molti Paesi, tra i quali il Regno Unito, considerassero auspicabile l'instaurazione di una corte penale internazionale, la sua realizzazione in un primo momento risultò impraticabile in ragione della mancanza di consenso tra le grandi potenze mondiali. L'Unione Sovietica temeva che l'istituzione di un tale organismo potesse compromettere la sua sovranità; gli Stati Uniti, nel pieno della guerra fredda, non erano disposti ad accettarne l'istituzione; nel 1950, dunque, fra i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, solo la Francia sostenne apertamente tale progetto.<sup>5</sup>

Il compromesso che ha condotto alla nascita della Corte penale internazionale (CPI) ha portato parte della dottrina a considerare quest'ultimo come "l'elemento fondamentale di un nuovo ordinamento federale mondiale", essendo il diritto dello Statuto basato, oltre che sul diritto internazionale, anche su elementi comuni dei vari ordinamenti nazionali.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Risoluzione 52/160 (A/RES/52/160)*, *Establishment of an international criminal court*, 15 dicembre 1997.

<sup>2</sup> Cfr. <https://asp.icc-cpi.int/states-parties> per lo stato delle ratifiche

<sup>3</sup> Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Risoluzione 808 (S/RES/808)*, *Istituzione di un tribunale internazionale per la ex Jugoslavia*, 22 febbraio 1993.

<sup>4</sup> Costi, M., & Fronza, E. (2020). *Il diritto penale internazionale: nascita ed evoluzione*. In *Introduzione al diritto penale internazionale*, p.15

<sup>5</sup> Bassiouni, M. C. (1997). *From Versailles to Rwanda in seventy-five years: The need to establish a permanent international criminal court*. *Harvard Human Rights Journal*, 10, (p.53).

<sup>6</sup> Cavezzali, P. (2001). *Note sulla Corte penale internazionale*. In *Rivista Di Studi Politici Internazionali*, 68(2 (270)), pp. 291–292

La creazione della Corte penale internazionale ha rappresentato uno punto di svolta nelle relazioni internazionali. Per la prima volta, infatti, è stato istituito un organismo a carattere permanente con il solo scopo di perseguire i più gravi crimini internazionali, sulla base del principio per cui tali violazioni non possono restare impunte, a prescindere da barriere territoriali o posizioni di potere.<sup>7</sup> Questa circostanza si è inserita in un più ampio cambiamento normativo, definito da parte della dottrina come “*justice cascade*”<sup>8</sup>. Quest’espressione si riferisce a un rapido e progressivo affermarsi della legittimità delle norme sui diritti umani e un forte spinta della comunità internazionale nel garantirne il rispetto. Il fenomeno è assimilabile a quanto avviene con le scosse di assestamento di un terremoto; così come le scosse di assestamento seguono un più grande fenomeno sismico in grado di riequilibrare l’assetto geologico, l’affermazione della responsabilità per crimini internazionali si consolida grazie al diffondersi di decisioni giudiziarie e con l’istituzione di nuovi organismi internazionali quali la CPI.<sup>9</sup>

Dopo la conclusione della Seconda guerra mondiale, la comunità internazionale ha maturato una piena consapevolezza della gravità dei crimini e delle atrocità perpetrate nel XX secolo. Ciò emerge chiaramente dal Preambolo allo Statuto di Roma. Esso esprime i principi guida che hanno condotto alla creazione della CPI, delineandone altresì la missione. Si mette in luce come crimini di gravità estrema, quali genocidio, crimini di guerra e crimini contro l’umanità, non solo rappresentano una violazione della dignità umana, ma costituiscono altresì una minaccia diretta alla pace e alla sicurezza. Dinnanzi a tali minacce, gli Stati parte affermarono la necessità di perseguire tali crimini, non solo attraverso procedimenti nazionali, ma anche rafforzando la cooperazione internazionale.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Reiter, A. G. (2021). The development of transitional justice. In O. Simić (Ed.), *An introduction to transitional justice*, pp. 38-39.

<sup>8</sup> Lutz, E., & Sikkink, K. (2001). The justice cascade: The evolution and impact of foreign human rights trials in Latin America. *Chicago Journal of International Law*, 2(1), 1–4.

<sup>9</sup> Corte Penale Internazionale: d’ora in avanti, anche CPI.

<sup>10</sup> Corte Penale Internazionale. *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale* (preambolo). 17 luglio 1998



## 1.1. La prima proposta di Corte Penale Internazionale

La prima proposta di una corte permanente risale al 1872, ad opera di Gustave Moynier<sup>11</sup>, il quale proponeva la nascita di una corte per la repressione delle violazioni della Convenzione di Ginevra (1864)<sup>12</sup> e di altre norme umanitarie. La proposta aveva una portata decisamente rivoluzionaria per l'epoca. Essa suscitò un ampio dibattito tra i maggiori esperti di diritto internazionale dell'epoca. Infatti, mentre alcuni accolsero l'idea come un efficace mezzo per garantire il rispetto della convenzione, la maggior parte la considerò poco praticabile ed inefficace rispetto ad altre soluzioni<sup>13</sup>. Proprio la fredda accoglienza da parte della comunità giuridica (si pensi che la proposta fu discussa senza seguito anche in seno all'Institut de droit international nel 1895) fece sì che nessun Governo si adoperò attivamente per la sua attuazione e il progetto cadde progressivamente nel dimenticatoio.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Gustave Moynier fu un giurista svizzero, dal 1864 presidente del Comitato internazionale della Croce Rossa (originariamente Comitato internazionale per il soccorso dei feriti, da lui co-fondato). *Moynier, Gustave*. Dizionario storico della Svizzera (DSS). <https://hls-dhs-dss.ch/it/articles/041351/2008-04-28/>

<sup>12</sup> La “Convenzione per il miglioramento delle condizioni dei militari feriti in guerra” viene ad oggi considerata la prima espressione del diritto internazionale umanitario. Essa venne ratificata il 22 agosto 1864 dai rappresentanti di Baden, Belgio, Danimarca, Spagna, Francia, Assia, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Prussia, Confederazione Svizzera, Württemberg e rappresentò un punto di svolta significativo, in quanto primo trattato che impegnò permanentemente gli Stati firmatari. Dopo la prima ratifica, circa altri 30 Stati aderirono, sicché l'adesione a tale trattato divenne indice, di per sé, dello status di Stato civile. Motore determinante fu la consapevolezza, maturata dopo i grandi conflitti dell'800, della necessità di istituire un diritto umanitario riconosciuto e ufficialmente applicato dagli Stati. Mastroberti, F. (2014). *La prima convenzione di Ginevra del 22 agosto 1864: Una nuova idea della guerra alla vigilia del “secolo breve”* (pp.193-203).

<sup>13</sup> Critiche furono mosse da studiosi come Lieber, Westlake, Morin e De Holtzendorff, i quali proponevano alternative come l'arbitrato tra Stati, commissioni d'inchiesta internazionali e un maggior focus sull'educazione alle regole umanitarie. Inoltre, si evidenziavano problemi strutturali, come l'assenza di forze di polizia per far rispettare le decisioni del tribunale. Hall, C. K. (1998). *The first proposal for a permanent international criminal court*. *International Review of the Red Cross*, 322, (p.63).

<sup>14</sup> Hall, C. K. (1998). *The first proposal for a permanent international criminal court*. *International Review of the Red Cross*, 322, pp. (57–74).

## 1.2. Il trattato di Versailles

Il primo atto a prevedere formalmente l'istituzione di una corte penale internazionale fu il Trattato di Versailles, siglato nel 1919, ed entrato in vigore nel gennaio del 1920<sup>15</sup>. Dopo la conclusione della Prima guerra mondiale, uno dei temi principali affrontati dalla comunità internazionale fu quello di stabilire le responsabilità del conflitto. L'articolo 227 del trattato, in particolare, sanciva l'istituzione di un tribunale speciale (formato da cinque giudici, ognuno nominato da un paese fra Italia, Regno Unito, Stati Uniti, Francia, Giappone) col fine di processare il Kaiser Guglielmo II di Germania per aver dato inizio alla guerra.<sup>16</sup> Gli artt. 228 e 229, inoltre, prevedevano il perseguimento del personale militare tedesco per gli atti contrari alle leggi e ai costumi di guerra.<sup>17</sup> Fondamentale fu il lavoro svolto dalla "Commissione sulle responsabilità degli autori della guerra e sull'applicazione delle pene" istituita in seno alla Conferenza preliminare di pace<sup>18</sup>. Essa condusse indagini circa la commissione di crimini di guerra da parte di singoli individui durante la "grande guerra", che culminarono nel report del 1920, contenente una lista di quasi novecento soggetti da processare. Il fondamento delle accuse mosse dalla Commissione fu individuato nella "Clausola Martens", contenuta nel preambolo della Convenzione dell'Aja del 1907. Tale previsione garantiva che civili e belligeranti fossero protetti dai principi generali del diritto delle nazioni, come risultanti dagli usi stabiliti tra i popoli civili, dalle leggi dell'umanità e dai dettami della coscienza pubblica.<sup>19</sup>

La Commissione trovò in tale clausola il fondamento giuridico per sviluppare un'accusa di "crimini contro l'umanità", trovando, tuttavia, la ferma opposizione di Stati Uniti e Giappone. Ciò in quanto tale approccio avrebbe comportato un superamento dei limiti

---

<sup>15</sup> Noto come l'accordo di pace della Grande guerra, il trattato di Versailles è un accordo, concluso tra i vincitori della Prima guerra mondiale, che impose alla Germania di assumersi formalmente la responsabilità del conflitto (clausola di colpevolezza), di garantire riparazioni per i danni a Francia, Gran Bretagna e Belgio e che ridisegnò gli assetti territoriali dell'Europa, oltre a dar vita alla Società delle nazioni. Cartwright, M. (2024, settembre 23). [Trattato di Versailles \[Treaty of Versailles\]](https://www.worldhistory.org/trans/it/1-22828/trattato-di-versailles/). (G. D. Simone, Traduttore). *World History Encyclopedia*. Estratto da <https://www.worldhistory.org/trans/it/1-22828/trattato-di-versailles/>

<sup>16</sup> Treaty of Peace Between the Allied and Associated Powers and Germany. (1919, June 28). *Treaty of Versailles*, Art. 227.

<sup>17</sup> *Treaty of Versailles* (1919), Artt. 228-229

<sup>18</sup> Conferenza internazionale organizzata da parte dei paesi vincitori della Prima Guerra mondiale, nella quale si negoziarono gli accordi di pace con gli imperi centrali usciti sconfitti, tenutasi tra 1919 e 1920

<sup>19</sup> Hague Convention IV: Laws and Customs of War on Land. (1907, October 18). *Preamble*.

stabiliti dal mandato della commissione, che si basava sulle violazioni delle leggi e dei crimini di guerra e non sul diritto internazionale umanitario non codificato.<sup>20</sup>

Tuttavia, il tentativo degli alleati di perseguire suddetti crimini si rivelò piuttosto fallimentare, poiché gli articoli 227 e 228 non furono, di fatto, mai implementati. Quanto al processo contro Guglielmo II, questi si rifugiò nei Paesi Bassi e quando gli Alleati discussero con essi della possibile estradizione, trovarono l'opposizione olandese. Di conseguenza, visto anche il timore di creare un pericoloso precedente per le punizioni dei capi di Stato, non fu mai avanzata la formale richiesta di estradizione e il processo non ebbe luogo. Quanto ai processi previsti dall'articolo 228, l'istituzione di un nuovo tribunale alleato passò in secondo piano a fronte del più alto obiettivo di garantire la stabilità politica della Repubblica di Weimar, considerata un baluardo contro la minaccia rivoluzionaria in Europa. Gli alleati, infatti, consentirono alla Germania di processare alcuni dei criminali davanti alla Corte suprema di Lipsia, permettendogli di condurre direttamente i processi.<sup>21</sup>

Tuttavia, nonostante l'ampio report della Commissione, furono solo dodici gli ufficiali militari ad essere processati davanti alla Corte Suprema tedesca e solo sei quelli condannati (oltre al fatto che i procedimenti non iniziarono prima del 1923). Le cause che ostacolarono il corretto svolgimento dei "processi di Lipsia" vanno dalla mancata presenza degli accusati (spesso rifugiatisi in paesi neutrali) alla difficoltà di raccogliere prove testimoniali, oltre che per le lungaggini processuali. A fronte dell'evidente fallimento della giurisdizione tedesca, la Società delle nazioni lamentò l'inutilità della prosecuzione di tali processi e invocò l'articolo 228 del trattato per richiedere alla Germania di rimettere gli accusati agli Alleati per proseguire i giudizi. La richiesta registrò la netta opposizione tedesca ed entro il 1923 la volontà politica degli Alleati di perseguire le violazioni del diritto internazionale umanitario si dissolse completamente.

---

<sup>20</sup> U.S. Delegation. (1919, April 4). *Memorandum of Reservations Presented by the Representatives of the United States to the Report of the Commission on Responsibilities, Annex II. American Journal of International Law*, 14, 127, pp.144-151. Japanese Delegation. (1919, April 4). *Reservations by the Japanese Delegation, Annex III. American Journal of International Law*, 14, pp. 151-152.

<sup>21</sup> Bassiouni, M. C. (1997). *From Versailles to Rwanda in seventy-five years: The need to establish a permanent international criminal court. Harvard Human Rights Journal*, 10, (pp.14-19).

Dunque, l'epilogo dell'esperimento giudiziario di Lipsia si tradusse in una vera e propria ammissione del fallimento e della decadenza del trattato di Versailles a causa della sua mancata attuazione.<sup>22</sup>

Questa vicenda dimostra come il percorso che ha condotto alla creazione della Corte penale internazionale sia spesso stata ostacolato da considerazioni di carattere politico, piuttosto che di natura giuridica. Il tentativo di processare il Kaiser tedesco fu, infatti, ostacolato dalla riluttanza olandese a estradarlo, mentre l'obiettivo di processare i criminali di guerra tedeschi si arrestò dinnanzi all'esigenza di non destabilizzare la delicata posizione della Repubblica di Weimar.

Per attendere che i crimini internazionali fossero processati, bisognò attendere fino a Norimberga...

### **1.3. I tentativi esperiti a cavallo tra le guerre mondiali**

Quasi in contemporanea alla conclusione del trattato di Versailles, si registra la sottoscrizione di quello che, di fatto, può considerarsi come l'ultimo atto della Grande guerra: Il Trattato di Sèvres.<sup>23</sup>

Esso rappresentava una risposta ai crimini commessi da parte del regime terroristico instauratosi in Turchia nel 1914, il quale si caratterizzò per la commissione di atrocità e crimini ai danni, specialmente, delle minoranze non musulmane, quali armeni, greci e assiri.

Significativo, in tal senso, l'articolo 142 del presente trattato: «Turkey undertakes to assure full and complete protection of life and liberty to all inhabitants of Turkey without distinction of birth, nationality, language, race or religion. [...] All inhabitants of Turkey shall be entitled to the free exercise, whether public or private, of any creed, religion or belief»<sup>24</sup>.

Il Trattato basandosi sul rapporto della Conferenza di pace di Parigi, si fondava su due tipologie di crimini: "crimini di guerra" e "massacri". I primi venivano equiparati agli

---

<sup>23</sup> Il Trattato di Sèvres, siglato il 10 agosto 1920 dalla Turchia con le potenze vincitrici della Prima guerra mondiale, sancì la definitiva spartizione dell'impero ottomano e ridefinì i domini della Turchia, limitandoli a Istanbul e ai territori circostanti. Istituto dell'Atlante Geopolitico. (2012). La Turchia e la 'sindrome di Sèvres'. Treccani.

<sup>24</sup> The Turkish peace treaty: Official Text of Terms Imposed on Turkey by the Allies in the Treaty of Sevres. (1921). *Current History* (1916-1940), 13(1), pp.164–184.

“atti contrari alle leggi e agli usi di guerra” e i secondi erano considerati alla stregua di “atti contrari alle leggi dell’umanità”.<sup>25</sup>

La sezione VII (“Penalties”), all’articolo 230, obbligava, infatti, il governo turco «to hand over to the allied powers the persons whose surrender may be required by the latter as being responsible for the massacres committed during the continuance of the state of war on territory which formed part of the Turkish Empire on Aug. 1, 1914».

In tal modo gli alleati si riservavano la facoltà di «designate the tribunal which shall try the persons so accused, and the Turkish Government undertakes to recognize such tribunal». <sup>26</sup>

Tuttavia, anche il tentativo esperito dal Trattato di Sèvres fallì. Quest’ultimo non fu mai ratificato dalla Turchia, in ragione della resistenza opposta dei gruppi nazionalisti turchi, guidati da Mustafa Kemal Atatürk<sup>27</sup>, al governo di Costantinopoli.<sup>28</sup> Esso venne, successivamente sostituito dal trattato di Losanna del 1923, che conteneva invece una dichiarazione di Amnistie per tutti i crimini commessi dall’Agosto del 1914 al novembre del 1922<sup>29</sup>.

Nell’ambito del movimento culturale che ha condotto alla creazione della CPI, meritano attenzione le due convenzioni approvate a Ginevra il 16 novembre 1937.

Quanto alla prima, si tratta de *La Convenzione per la prevenzione e repressione del terrorismo*.

Stipulata a seguito dell’assassinio di re Alessandro di Jugoslavia e del presidente del consiglio francese Barthou ad opera di un’associazione croata, essa mirava, oltre che a garantire la prevenzione e repressione degli atti di terrorismo, a delineare gli elementi sostanziali della fattispecie criminale. L’articolo 1.2 qualificava gli atti di terrorismo quali

---

<sup>25</sup> Garibian, S. (2010). *From the 1915 allied joint declaration to the 1920 Treaty of Sèvres: Back to an international criminal law in progress*. The Armenian Review, (1-2), pp.91-95

<sup>26</sup> The Turkish Peace Treaty (1921) pp. 170–175.

<sup>27</sup> Fu leader dell’opposizione nazionalista al Governo turco, emergendo come *vox populi* nell’osteggiare l’adozione del trattato di Sèvres, nonché Presidente della prima Turchia repubblicana nel 1920. Treccani. (n.d.). *Atatürk, Kemal*. Enciclopedia online. <https://www.treccani.it/enciclopedia/kemal-ataturk>

<sup>28</sup> Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis). (n.d.). *Il trattato di Losanna*. Retrieved from <https://www.dodis.ch/it/il-trattato-di-losanna>

<sup>29</sup> Schabas, W. A. (2020). *Creation of the Court*. In *An Introduction to the International Criminal Court* (p.4). Cambridge: Cambridge University Press.

«fatti criminali diretti contro uno Stato o la cui natura è di provocare il terrore in determinate personalità, gruppi di persone o nel pubblico»<sup>30</sup>.

Ma ancor più rilevante, ai fini della trattazione, risulta *La Convenzione di Ginevra per l'istituzione di una Corte Penale Internazionale per il processo ai responsabili di atti di terrorismo*.

Essa disponeva, all'articolo 1, l'istituzione di un tribunale internazionale per giudicare coloro i quali si erano resi responsabili di atti terroristici, violando, dunque, l'altra convenzione di Ginevra.

Tuttavia, anche in ragione della loro portata piuttosto innovativa, esse non raggiunsero il numero di ratifiche sperate (si pensi che la prima fu ratificata solo da diciannove Stati e la seconda solo da dieci) e non entrarono mai in vigore.<sup>31</sup>

Si registrò, dunque, un altro fallimento nelle iniziative di creazione della Corte. Parte della dottrina definì il tentativo di istituzione di una corte permanente come una vera e propria utopia. Probabilmente però, la dimensione utopica è quella in cui è più corretto inquadrare la rivoluzione giuridica auspicata. A tal proposito, lo studioso J.R. Dupuy, nel porre a sistema il diritto e l'utopia, affermava come quest'ultima non fosse altro che un'idea imprecisa, ma essenzialmente creatrice, in grado di rompere con l'ordine esistente per riformarlo. In qualche modo, l'ideale di giustizia internazionale penale va assimilato a questa utopia divenuta realtà solo poco più di trent'anni fa.<sup>32</sup>

#### **1.4. Il secondo dopoguerra: i tribunali di Norimberga e Tokyo**

A seguito dello scoppio del secondo conflitto mondiale, il 17 dicembre 1942 gli Alleati emanarono la "Dichiarazione congiunta interalleata" nella quale si denunciava per la prima volta lo sterminio di massa del popolo ebreo da parte dei nazisti e si pronunciava l'intenzione di perseguire penalmente i responsabili. La reazione della comunità internazionale non trovò, tuttavia, riscontro unanime. Se alcuni dei leader politici ritenevano superfluo un vero processo, sostenendo piuttosto l'urgenza di un'esecuzione

---

<sup>30</sup> Panzera, A. F. (1990). *La disciplina normativa sul terrorismo internazionale*. Istituto Affari Internazionali. p.1

<sup>31</sup> Recchia, G. (1997). *La Convenzione di Ginevra per l'istituzione di una Corte Penale Internazionale sul terrorismo: Un documento da tornare a leggere*. *Il Politico*, 62(1), pp. 116-120. Rubbettino Editore.

<sup>32</sup> Milandou, N. E. H. (2019). *Il principio di complementarità della Corte Penale Internazionale* (Tesi di dottorato, Università degli Studi Roma Tre).

sommatoria dei responsabili, altri credevano nella necessità di un regolare processo per giustificare la punizione. Emblematica, a tal proposito, la posizione dell'allora segretario di Stato statunitense Cordell Hull, secondo il quale solo un processo svolto a regola d'arte avrebbe legittimato la punizione agli occhi del popolo tedesco, impedendogli di opporre che grazie all'uso della forza, gli alleati avevano indotto un'ammissione di colpevolezza non veritiera da parte dei funzionari tedeschi.<sup>33</sup>

Si andò, dunque, in questa direzione. Le basi per la persecuzione dei crimini nazisti vennero gettate all'interno di una storica dichiarazione: la Dichiarazione di Mosca del 1943, ad opera di Roosevelt, Churchill e Stalin. Essa ribadiva, infatti, che i tedeschi sarebbero stati processati per le atrocità commesse. Veniva poi specificato che i principali criminali di guerra, quelli i cui crimini e le cui offese prescindevano da un particolare luogo geografico, sarebbero stati sottoposti a processo da parte degli Alleati.<sup>34</sup>

La promessa delle grandi potenze di "perseguire i colpevoli sino ai confini dell'estrema terra" fu consacrata, infine, nel celebre Patto di Londra del 1945<sup>35</sup>. Esso istituì il tribunale militare internazionale di Norimberga<sup>36</sup>, avente giurisdizione su crimini contro la pace<sup>37</sup>, crimini di guerra<sup>38</sup> e crimini contro l'umanità<sup>39</sup> dei cosiddetti "grandi criminali".

---

<sup>33</sup> United States Holocaust Memorial Museum. (n.d.). *International Military Tribunal at Nuremberg*. Holocaust Encyclopedia. <https://encyclopedia.ushmm.org/content/it/article/international-military-tribunal-at-nuremberg>

<sup>34</sup> Scuola e Memoria. (2024). *I primi processi per i crimini nazisti (II)* <https://www.scuolaememoria.it/site/it/2024/08/14/i-primi-processi-per-i-crimini-nazisti-ii/>

<sup>35</sup> London Agreement for the Prosecution and Punishment of the Major War Criminals of the European Axis. (1945). 82 U.N.T.S. 279.

<sup>36</sup> «In pursuance of the Agreement signed on the 8th day of August 1945 by the Government of the United States of America, the Provisional Government of the French Republic, the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Union of Soviet Socialist Republics, there shall be established an International Military Tribunal (hereinafter called "the Tribunal") for the just and prompt trial and punishment of the major war criminals of the European Axis» London Agreement (1945). *Agreement for the Prosecution and Punishment of the Major War Criminals of the European Axis* (Art. 1). 82 U.N.T.S. 280

<sup>37</sup> «Crimes against peace: namely, planning, preparation, initiation or waging of a war of aggression, or a war in violation of international treaties, agreements or assurances, or participation in a common plan or conspiracy for the accomplishment of any of the foregoing» London Agreement, 1945, Art. 6 lett. a

<sup>38</sup> «Crimes against peace: namely, planning, preparation, initiation or waging of a war of aggression, or a war in violation of international treaties, agreements or assurances, or participation in a common plan or conspiracy for the accomplishment of any of the foregoing» London Agreement, 1945, Art. 6 lett. b

<sup>39</sup> «Crimes against humanity: namely, murder, extermination, enslavement, deportation, and other inhumane acts committed against any civilian population, before or during the war; or persecutions on political, racial or religious grounds in execution of or in connection with any crime within the jurisdiction of the Tribunal, whether or not in violation of the domestic law of the country where perpetrated.» London Agreement, 1945, Art. 6 lett. c

La principale eccezione di difesa addotta da parte dei difensori degli imputati fu l'impossibilità di disubbidire a un ordine superiore. Tuttavia, già nella stesura dello statuto, gli Alleati avevano previsto suddetta eccezione, segnando un punto di svolta nella giustizia internazionale: per la prima volta si affermò che l'ubbidienza agli ordini dei superiori gerarchici non poteva costituire una scriminante assoluta dinnanzi a crimini di tale gravità.<sup>40</sup>

In risposta a tale disposizione, le parole di uno dei difensori, Jahrreiss, ben sintetizzano la posizione sostenuta: «The Fuehrer's orders became the central element of the German state edifice. [...] They were back in their world of subordination. Nevertheless, this development had given the Fuehrer's orders a special aura of sanctity for them too; there was no contradicting the Fuehrer's orders. One could perhaps raise objections; but if the Fuehrer abided by his order, the matter was decided. His orders were something quite different from the orders of any official within the hierarchy under him.»<sup>41</sup>

Dunque, l'articolo 8 non si sarebbe dovuto applicare, poiché in quel caso non si trattava di ubbidienza ad ordini comuni, bensì a una speciale categoria di ordini, quelli del supremo leader del terzo *Reich*, aventi una particolare forza cogente.

La Corte, tuttavia, respinse tutte le eccezioni in tal senso.

Si noti come gli Alleati, oltre alla funzione di giudici, svolsero quella di para-legislatori. In virtù del patto stipulato, infatti, le parti contraenti adottarono lo statuto del Tribunale di Norimberga, che ne definiva la struttura e le competenze giurisdizionali.

Lo statuto codificò, per la prima volta nella storia, il concetto di crimini contro l'umanità, prevedendo, all'articolo 27, il potere in capo al tribunale di punire gli imputati con qualsiasi misura ritenuta adeguata, compresa la pena di morte.<sup>42</sup>

Da ciò emerge una delle principali criticità del processo, poiché i crimini perseguiti furono creati *ex post facto*, sicché ci si chiese se l'impianto processuale non contrastasse con il principio fondamentale *nulla poena sine lege praevia*.

---

<sup>40</sup> «The fact that the Defendant acted pursuant to order of his Government or of a superior shall not free him from responsibility, but may be considered in mitigation of punishment if the Tribunal determines that justice so requires» London Agreement, 1945, Art. 8

<sup>41</sup> International Military Tribunal. (1946). *Closing speech for the defense by Jahrreiss*. In *Nuremberg Trial Proceedings* (Vol. 17, pp. 482-483).

<sup>42</sup> «The fact that the Defendant acted pursuant to order of his Government or of a superior shall not free him from responsibility, but may be considered in mitigation of punishment if the Tribunal determines that justice so requires». London Agreement, 1945, Art. 27



Poco prima dell'inizio del processo, Otto Stahmer, legale di Göring, presentò un'istanza (poi più volte ripresentata in momenti successivi) a nome di tutta la difesa, eccependo che, all'epoca dei fatti, nessuna previsione prevedeva come reato la guerra ingiusta e dunque costituiva una violazione del suddetto principio.

L'istanza fu respinta, in ragione del fatto che le norme contenute nello Statuto rappresentavano una concretizzazione delle già esistenti convinzioni generali di ciò che era giusto, oltre che una replica di quanto già previsto, sotto diversa forma, dagli ordinamenti nazionali dei paesi civili; si trattò sì di un impianto accusatorio retroattivo, ma solo parzialmente. Dopotutto il diritto, nazionale o internazionale che sia, deve garantire, in un modo o nell'altro, la protezione e il rispetto dell'individuo e della sua identità.<sup>43</sup>

Dinnanzi alle nefandezze e atrocità commesse dai nazisti, quanto stabilito dal collegio giudicante rispetto al principio di irretroattività della legge penale sfavorevole si può dunque facilmente spiegare, anche se, forse, non davvero giustificare.<sup>44</sup>

La vicenda giudiziaria di Norimberga non fu esente da contestazioni. Una delle principali criticità l'assenza di imparzialità (posto che i giudici vennero nominati solo dagli Stati alleati) e come i processi svoltisi fossero niente più che “*victor's justice*”. Questo in quanto i processi sembravano esser ciechi circa i crimini commessi dagli stessi alleati (si pensi che l'Unione Sovietica iniziò la guerra invadendo la Polonia, i paesi baltici e la Finlandia come alleata della Germania), in modo da legittimare il loro intervento.<sup>45</sup>

Nel contesto asiatico, il processo di Tokyo svolse un ruolo analogo a quello del processo di Norimberga, perseguendo i crimini commessi dalle potenze dell'Asse in estremo oriente.

Il 19 gennaio 1946 fu pubblicato lo Statuto del Tribunale militare internazionale per l'Estremo oriente, con sede a Tokyo; quest'ultimo fu istituito al fine di processare gli

---

<sup>43</sup> Sgroi, S. (2003). Il principio di retroattività e il processo di Norimberga. *Diritto e Questioni Pubbliche*. pp.317-324

<sup>44</sup> Rodio, R. G. (2020). In occasione dell'anniversario del processo di Norimberga: su alcuni profili ancora attuali del diritto di difesa. *Dirittifondamentali.it*

<sup>45</sup> Teitel, R. G. (2003). Transitional justice genealogy. *Harvard Human Rights Journal*, 16, pp. 69–73.

autori delle atrocità commesse <sup>46</sup> durante 十五年戦争 “Jūgonen sensō”<sup>47</sup> (la guerra dei quindici anni) e la Seconda guerra mondiale. La carta attribuì giurisdizione al tribunale per tre categorie di crimini, le stesse per le quali aveva acquisito giurisdizione il tribunale militare in Germania: crimini contro la pace, crimini di guerra e crimini contro l’umanità<sup>48</sup>.

Anche questa vicenda giudiziaria ha ricevuto le principali critiche mosse al processo di Norimberga, tra cui quelle circa la violazione del principio di legalità per applicazione retroattiva di norme penali non previamente codificate e quella di “giustizia dei vincitori”. A tal proposito, emblematica fu la posizione del giudice indiano Radhabinod Pal<sup>49</sup>, autore di una celebre *dissenting opinion*, nella quale, sostenendo la non colpevolezza di tutti gli imputati<sup>50</sup>, denunciò le discrasie e ambiguità del processo. Le accuse mosse, tra cui quella di aggressione, avrebbero dovuto essere indirizzate anche alle azioni dei vincitori, specie se si considera l’uso della bomba atomica da parte degli Stati Uniti. Invece, l’esercizio della giurisdizione penale suonò come una vera e propria vendetta politica da parte dei vincitori. «*We may not altogether ignore the possibility that perhaps the responsibility did not lie only with the defeated leaders*»<sup>51</sup>.

Bisogna riconoscere, dunque, un parziale senso di insoddisfazione ad esito dei processi, dovuto alla critica di parzialità, di formazione in fieri delle regole di procedura e di incriminazione ex novo di condotte non prevedibili. Ma, non potendosi trascurare il carattere eccezionale delle circostanze in cui hanno operato i tribunali, è possibile guardare alla vittoria politica come ordine giuridico fondativo vero e proprio. I processi del secondo dopoguerra portano con sé, infatti, una preziosa eredità, pur essendo stato

---

<sup>46</sup> «The International Military Tribunal for the Far East is hereby established for the [...] punishment of the major war criminals in the Far East». Tribunale Militare Internazionale per l’Estremo Oriente. (1946). *Statuto del Tribunale Militare Internazionale per l’Estremo Oriente*, Art. 1

<sup>47</sup> De Pol, A. (2022). *Il Processo di Tōkyō, tra innovazioni in campo giuridico e “giustizia del vincitore”* [Abstract]. Università Ca’ Foscari Venezia.

<sup>48</sup> Statuto IMTFE, 1946, Art. 5

<sup>49</sup> Membro della commissione di diritto internazionale dal 1952 al 1966 e uno dei giudici asiatici nominato in seno all’IMTFE. Chansoria, M. (2022). Justice Radhabinod Pal: The life and times of the Tokyo Trials jurist. *Japan Forward*.

<sup>50</sup> «For the reasons given in the foregoing pages. I would hold that each and everyone of the accused must be found not guilty of each and everyone of the charges in the indictment and should be acquitted of all those charges» Pal, R. (1953). *Dissenting Opinion of Justice Pal*. Tokyo: International Military Tribunal for the Far East p.697 [https://www.sdh-fact.com/CL02\\_1/65\\_S4.pdf](https://www.sdh-fact.com/CL02_1/65_S4.pdf)

<sup>51</sup> Pal, 1953, *Dissenting Opinion*, p. 701

necessario un compromesso.<sup>52</sup> In questo contesto, si tengano a mente le parole dello studioso Blaise Pascal, il quale affermava: «*La giustizia scompagnata dalla forza è impotente, la forza scompagnata dalla giustizia è tirannica*»<sup>53</sup>.

I tribunali militari del dopoguerra, pur tra scetticismo e inevitabili compromessi, oltre ad aver avuto un importante impatto normativo, hanno segnato il nascere del nuovo ordine giuridico internazionale, rappresentando un netto avanzamento, nel percorso che porta alla nascita della CPI.

### **1.5. I lavori in seno alla Commissione del diritto internazionale**

A seguito dell'esperienza dei tribunali militari del secondo dopoguerra, la Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite<sup>54</sup> fu incaricata dall'Assemblea generale di adottare un testo contenente i c.d. *Principi di Norimberga*. Questi, ricavati dalle convenzioni istitutive dei tribunali militari e sanciti nel testo in termini più specifici, hanno ad oggetto: la responsabilità penale individuale nei crimini contro la pace, nei crimini di guerra e contro l'umanità (anche nell'ipotesi di ubbidienza ad ordini superiori) e il primato del diritto internazionale in materia penale. Il testo, pur inserito nel rapporto destinato all'assemblea, non si tradusse mai in una convenzione.<sup>55</sup>

L'esperienza dei Tribunali di Norimberga e Tokyo aveva messo in luce e rafforzato la necessità di una giurisdizione sovranazionale; al tramonto degli anni 40, nell'euforia dei processi postbellici, prese avvio un altro tentativo di creazione di una corte penale internazionale permanente. Fondamentale si rivelò la "Convenzione per la prevenzione e repressione del genocidio" del 1948<sup>56</sup>. Questa statuiva la competenza preventiva di una

---

<sup>52</sup> Catania, A. (1998). *Diritto positivo e processo di Norimberga*. In *Il processo di Norimberga* (pp. 81-84)

<sup>53</sup> Pascal, B. (1954). *Pensieri* (M. Magni, Trad.). In J.-J. Chevalier (Ed.), *Oeuvres complètes* (Bibliothèque de la Pléiade). Gallimard. (Opera originale pubblicata nel 1670)

<sup>54</sup> La ILC è un organo sussidiario delle Nazioni unite, istituito dall'Assemblea Generale nel 1947 per adempiere al mandato dell'Assemblea ai sensi dell'articolo 13 (1) (a) di "initiate studies and make recommendations for the purpose of ... encouraging the progressive development of international law and its codification". <https://legal.un.org/ilc/>

<sup>55</sup> Vassalli, G. (1999). *Statuto di Roma: note sull'istituzione di una corte penale internazionale* In *Rivista Di Studi Politici Internazionali*, 66(1 (261)), pp. 31-32

<sup>56</sup> United Nations. (1948). *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*.

futura corte penale internazionale (oltre a quella del tribunale del luogo di commissione del delitto).<sup>57</sup>

Dalla promessa del suddetto articolo, deriva il mandato, attribuito dall'Assemblea generale alla Commissione di diritto internazionale «to study the desirability and possibility of establishing an international judicial organ for the trial of persons charged with genocide or other crimes over which jurisdiction will be conferred upon that organ by international conventions<sup>58</sup>».

Si decise, in tale occasione, l'istituzione di un Comitato, composto da rappresentanti di diciassette Stati membri con l'obiettivo «of preparing one or more preliminary draft conventions and proposals relating to the establishment and the statute of an international criminal court»<sup>59</sup>. Quest'ultimo inviò il suo report e una bozza di statuto nel 1954. L'assemblea affidò, inoltre, alla Commissione di diritto internazionale, il compito di dar vita al c.d. “Codice dei crimini contro la pace e la sicurezza dell'umanità”. Esso si tradusse nella bozza di codice del 1996<sup>60</sup>, ma ciò che risalta è come la maggior parte del lavoro si svolse in parallelo con quello sulla creazione della Corte, come se si trattasse di due progetti indipendenti. Era necessario che i lavori sulla redazione del codice e sulla creazione dell'organo giudicante procedessero in modo sinergico e coordinato. Si pensi che durante gli anni 80, la Commissione ricordò all'Assemblea generale come l'elaborazione di un corpus normativo senza un organo giudicante adibito alla sua applicazione pratica avrebbe rischiato di rimanere un esercizio teorico privo di effettività. La risposta arrivò nel 1989. Avviata da Trinidad and Tobago, paese colpito da fenomeni di criminalità transnazionale, l'Assemblea emanò una risoluzione, nella quale si invita la

---

<sup>57</sup> «Persons charged with genocide or any of the other acts enumerated in article III shall be tried by a competent tribunal of the State in the territory of which the act was committed, or by such international penal tribunal as may have jurisdiction with respect to those Contracting Parties which shall have accepted its jurisdiction». United Nations. (1948). *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*. United Nations Treaty Series, No. 1021

<sup>58</sup> United Nations General Assembly. (1948). *Resolution 260 B (III): The question of punishment of war criminals*. United Nations.

<sup>59</sup> United Nations. (1953). *Report of the 1953 Committee on International Criminal Jurisdiction*. (A/2645).

<sup>60</sup> International Law Commission. (1996). *Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind*. United Nations.

commissione a ricomprendere nei lavori per la creazione del codice di crimini internazionali, anche quello sulla corte penale internazionale.<sup>61</sup>

La bozza di x la bozza di codice furono emanate rispettivamente nel 1994 e nel 1996, ma il cammino che condusse alla loro emanazione non fu privo di ostacoli; fra questi, si ricordi la delicata questione della definizione del crimine di aggressione. In attesa di individuare una definizione tanto sensibile, e con le tensioni politiche legate alla Guerra fredda, l'Assemblea sospese i mandati, vista l'impossibilità di ottenere progressi.

La definizione fu, infine, adottata dall'Assemblea con la risoluzione 3314 del dicembre 1974<sup>62</sup>, anche se bisognò attendere il 1981 perché ricominciassero i lavori.

Il lavoro della Commissione di diritto internazionale si rivelò cruciale, in vista della preparazione dello statuto di Roma<sup>63</sup>

## **1.6. I tribunali ad hoc**

Nel periodo successivo alle esperienze di Norimberga e Tokyo, l'operato dei tribunali internazionali ha subito una significativa battuta d'arresto, anche in ragione delle tensioni derivanti dalla Guerra fredda.

Successivamente, sul finire del secolo, a fronte dei conflitti consumatisi nella ex-Jugoslavia e nel Ruanda, Il Consiglio di Sicurezza ha adottato due importanti risoluzioni, col fine di perseguire le gravi violazioni dei diritti umani avvenute nei conflitti, dando,

---

<sup>61</sup> «...Requests the International Law Commission, when considering at its forty-second session the item entitled "Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind", to address the question of establishing an international criminal court or other international criminal trial mechanism with jurisdiction over persons alleged to have committed crimes which may be covered under such a code»United Nations General Assembly. (1989). *Resolution 44/39*.

<sup>62</sup> «Aggression is the use of armed force by a State against the sovereignty, territorial integrity or political independence of another State, or in any other manner inconsistent with the Charter of the United Nations, as set out in this Definition. »United Nations General Assembly. (1974). *Definition of aggression: Resolution 3314 (XXIX)*. United Nations.

<sup>63</sup> Schabas (2020), pp. 8-11

così, vita a due c.d. “tribunali ad hoc”: il tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (ICTY)<sup>64</sup> e il tribunale penale internazionale per il Ruanda (ICTR)<sup>65</sup>.

L'operato dei tribunali ad hoc ha sollevato alcune perplessità, suscitando numerose critiche da parte della comunità internazionale per ambiguità e mancanza di trasparenza specialmente in relazione all'influenza politica nei processi decisionali e agli elementi probatori utilizzati.<sup>66</sup>

Nonostante, a differenza del tribunale per l'ex-Jugoslavia, l'istituzione del tribunale sia stata richiesta espressamente dal governo ruandese, questo è stato colpito dalla frenetica opposizione del governo stesso in ragione della sua istituzione in Tanzania, del suo focus esclusivo sulle condotte perpetrate dagli Hutu e non su quelle dei Tutsi, oltre che per le scarcerazioni anticipate di coloro ritenuti maggiormente responsabili del genocidio del 1994.<sup>67</sup>

Ancora oggi ci si chiede quale sia stato l'impatto dei tribunali ad hoc sulla costruzione della pace. L'aspetto dell'eredità lasciata è piuttosto ambiguo e difficile da valutare e probabilmente occorrerà ancora molto tempo prima che questi processi possano essere

---

<sup>64</sup> «The security council [...] decides hereby to establish an international tribunal for the sole purpose of prosecuting persons responsible for serious violations of international humanitarian law committed in the territory of the former Yugoslavia between 1 January 1991 and a date to be determined by the Security Council upon the restoration of peace and to this end to adopt the Statute of the International Tribunal annexed to the above-mentioned report» United Nations Security Council. (1993). *Resolution 827 (1993) on the establishment of an international tribunal for the prosecution of persons responsible for serious violations of international humanitarian law committed in the territory of the former Yugoslavia since 1991*. UN Doc. S/RES/827.

<sup>65</sup> «The security council [...] decides hereby, having received the request of the Government of Rwanda (S/1994/1115), to establish an international tribunal for the sole purpose of prosecuting persons responsible for genocide and other serious violations of international humanitarian law committed in the territory of Rwanda and Rwandan citizens responsible for genocide and other such violations committed in the territory of neighboring States, between 1 January 1994 and 31 December 1994 and to this end to adopt the Statute of the International Criminal Tribunal for Rwanda annexed hereto» United Nations Security Council. (1994). *Resolution 955 (1994) on the establishment of an international tribunal for Rwanda and adoption of the statute of the tribunal*. UN Doc. S/RES/955.

<sup>66</sup> Si evidenzia come l'ICTY è stato istituito all'Aja, mentre l'ICTR si trova ad Arusha, in Tanzania; le barriere geografiche, oltre che finanziarie, hanno contribuito a influenzare negativamente la percezione, da parte delle vittime, dei meccanismi di giustizia istituiti. Si è sostenuto anche che la localizzazione fuori dai territori del conflitto abbia limitato le possibilità di servirsi di prove testimoniali e di accedere alle scene del crimine (oltre a creare significativi ritardi processuali). Oyewole, O. O. (2024). *An analysis of the legitimacy of international criminal tribunals*. In Redeemer's University Nigeria, Journal of Jurisprudence & International Law (RUNJIL), 4(1), pp. 19-25

<sup>67</sup> Boost, C. H. (2023). *The legitimacy of the International Criminal Tribunal for Rwanda*. In T. B. K. Sendze, A. Adeboyejo, H. Morrison, & S. Ugwu (Eds.), *Contemporary international criminal law issues: Contributions in pursuit of accountability for Africa and the world* pp. 103-105. Asser Press.

considerati principali responsabili di una pace apparentemente duratura, in maniera univoca.

Uno studio condotto da Marko Milanovic sull'impatto dell'ICTY ha rivelato come negazionismo e revisionismo sono ancora dilaganti nell'ex-Jugoslavia (si pensi che appena un quinto della popolazione serba sostiene che a Srebrenica sia stato commesso un crimine e addirittura due quinti della popolazione afferma di non aver mai sentito parlare dei fatti accaduti). Inoltre, in tutti i sondaggi si è evidenziata una certa sfiducia della popolazione nei confronti dell'ICTY per la sua mancanza di imparzialità e obiettività, oltre al pregiudizio causato al gruppo etnico di riferimento.<sup>68</sup>

Nonostante le critiche, questi tribunali hanno rappresentato strumenti fondamentali per garantire la persecuzione dei responsabili di crimini di guerra e contro l'umanità.

Ciò che è certo è che il contributo più significativo dei tribunali ad hoc è stato quello di creare un precedente, nell'ambito della giustizia internazionale, dimostrando sempre più come la giustizia internazionale sia un obiettivo realizzabile e portando alla creazione di altri tribunali internazionali, nonché, alla fondazione della CPI.<sup>69</sup>

### **1.7. Il comitato preparatorio e la Conferenza di Roma del 1998**

Con risoluzione 50/46 del 1995, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite «Decides to establish a preparatory committee open to all States Members of the United Nations or members of specialized agencies or of the International Atomic Energy Agency, to discuss further the major substantive and administrative issues arising out of the draft statute prepared by the International Law Commission and [...] to draft texts, with a view to preparing a widely acceptable consolidated text of a convention for an international criminal court»<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> Milanović, M. (2016). *The impact of the ICTY on the former Yugoslavia: An anticipatory postmortem*. In *American Journal of International Law*, 110(2), pp. 4-14.

<sup>69</sup> Kerr, R. (2021). International criminal justice. In O. Simić (Ed.), *An introduction to transitional justice*, pp. 62-63.

<sup>70</sup> United Nations General Assembly. (1995). *Resolution A/RES/50/46: Establishment of an international criminal court*.

Fondamentale, ai fini della realizzazione del progetto si è rivelata, in occasione dell'ultima sessione di lavoro, dopo che il suo mandato era stato rinnovato,<sup>71</sup> “l’*inter-sessional meeting*” avvenuto a Zutphen, nei Paesi Bassi dal 19 al 30 gennaio 1998<sup>72</sup>. Obiettivo della riunione era quello di semplificare il lavoro in occasione dell'ultima sessione, esaminando il lavoro svolto fino a quel momento. Sicché, è stato messo a disposizione del comitato un documento contenente un insieme completo di articoli, in modo da fornire una visione d'insieme del lavoro compiuto fino a quel momento, con annesse proposte circa articoli non ancora trattati fino a quel momento<sup>73</sup>.

La divisione definitiva dei lavori, in vista della stesura del testo da presentare alla Conferenza, si è verificata in occasione della cinquantaseiesima seduta, nella quale si è deciso di creare gruppi di lavoro divisi per aree tematiche, ossia: questioni procedurali, composizione e amministrazione della Corte, creazione della Corte e rapporto con le Nazioni unite, diritto applicabile, la questione del *ne bis ne idem*, le questioni giurisdizionali e la questione dell'esecuzione delle pene. Tutte le clausole finali sarebbero state, poi, esaminate durante le riunioni informali sotto la presidenza di Adriaan Bos.

In occasione della sessantesima seduta, infine, il 3 aprile 1998, il Comitato ha adottato il testo del “*draft statute on the establishment of an international criminal court*” (A/AC.249/CRP.6-18) e il “*draft final act*” (A/AC.249/1998/CRP.19), trasmessi poi alla Conferenza, che da lì a due mesi avrebbe avuto inizio.<sup>74</sup>

Il 15 giugno 1998 si aprì la Conferenza presso il Palazzo della FAO di Roma<sup>75</sup>, inaugurata dal discorso del Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, e del Presidente della Repubblica italiana, Oscar Luigi Scalfaro. I lavori si svolsero in linea con le

---

<sup>71</sup> In tale occasione, l'Assemblea generale ha deciso che il comitato si sarebbe incontrati dall'11 al 21 febbraio, dal 4 al 15 agosto per preparare il testo dello statuto. United Nations General Assembly. (1997). *Resolution A/RES/51/207: Establishment of an international criminal court*

<sup>72</sup> A questo hanno partecipato anche i membri dell'ufficio di direzione, i presidenti dei vari gruppi di lavoro, i coordinatori e il Segretariato

<sup>73</sup> United Nations Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court. (1998). *Document A/AC.249/1998/L.13*.

<sup>74</sup> United Nations Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court. (1998). *Document A/AC.249/1998/L.16*.

<sup>75</sup> «The General Assembly [...] expressing deep appreciation for the renewed offer of the Government of Italy to host a conference on the establishment of an international criminal court» United Nations General Assembly. (1995). *Resolution A/RES/50/46*



procedure previste per le conferenze diplomatiche: La commissione plenaria analizzò il draft statute – presentato dal Comitato preparatorio – e lo trasmise al Drafting committee; quest'ultimo ebbe il delicato compito di renderlo un atto giuridico, redatto in ognuna delle sei lingue ufficiali – inglese, francese, russo, arabo, spagnolo e cinese – senza riaprire un dibattito nel merito. Infine, l'atto fu inoltrato nuovamente al Comitato plenario, prima di inviarlo all'Assemblea Plenaria per l'adozione definitiva.<sup>76</sup>

Al netto delle difficoltà incontrate e dei momenti di stallo, specialmente nell'analisi del capitolo 2 (che aveva ad oggetto le norme in tema di giurisdizione, di procedibilità e di normativa applicabile), il 17 luglio del 1998, il Presidente Conso proclamò, a maggioranza, l'adozione dello Statuto di Roma. Gli Stati votanti furono 148, di cui 120 votarono a favore, 21 si astennero e 7 diedero voto contrario (USA, India, Cina, Israele, Filippine, Turchia e Sri Lanka)<sup>77</sup> «L'istituzione della Corte è un dono di speranza alle generazioni future, e un enorme passo avanti nel cammino verso l'universale rispetto dei diritti umani e della legge». Con questa celebre chiosa, giunsero al termine i lavori della Conferenza e fu adottato lo Statuto di Roma. Prese ufficialmente vita la Corte penale internazionale.

---

<sup>76</sup> Nazioni Unite. (1998). *Atto finale della Conferenza diplomatica di plenipotenziari delle Nazioni Unite per l'istituzione di una Corte penale internazionale*.

<sup>77</sup> Delli Santi, M. (2022). *17 luglio 1998: una data da non dimenticare per l'Italia e la giustizia penale internazionale. Il 24° Anniversario dello Statuto della Corte penale internazionale*. In *Giurisprudenza Penale Web*, 2022.

## 2. La giurisdizione della CPI e il principio di complementarità

Il compromesso su cui si fonda lo Statuto di Roma riflette un delicato contemperamento di due esigenze: da un lato, la necessità di garantire un organismo di giustizia internazionale, dall'altro il rispetto della sovranità statale. Il timore per un'eccessiva compressione della sovranità nazionale ha, infatti, portato paesi come gli Stati Uniti o la Cina a non ratificare lo Statuto della CPI.

Si pensi alla posizione degli Stati Uniti d'America: pur avendo il Presidente Bill Clinton firmato lo Statuto in extremis, il timore di un'eccessiva compromissione della sovranità statale ha portato la successiva amministrazione, guidata da George W. Bush, al rifiuto della ratifica<sup>78 79</sup>.

Al fine di garantire questo necessario bilanciamento, l'articolo 17 dello Statuto fonda l'operato della Corte penale internazionale sul *principio di complementarità*, già richiamato nel Preambolo<sup>80</sup>. Esso afferma il primato degli Stati nell'amministrazione della giustizia, riservando alla Corte un ruolo sussidiario ed eccezionale; essa, infatti, può intervenire solo quando gli Stati non sono in grado o non vogliono genuinamente

---

<sup>78</sup> «Dear Mr. Secretary-General: this is to inform you, in connection with the Rome Statute of the International Criminal Court adopted on July 17, 1998, that the United States does not intend to become a party to the treaty. Accordingly, the United States has no legal obligations arising from its signature on December 31, 2000. The United States requests that its intention not to become a party, as expressed in this letter, be reflected in the depositary's status lists relating to this treaty. Sincerely, S/John R. Bolton». U.S. Department of State. (2002). *International Criminal Court: Letter to UN Secretary General Kofi Annan* [Press statement].

<sup>79</sup> Negli anni, il rapporto tra USA e la Corte si è sviluppato all'insegna dell'ostilità. Il principale motivo può rinvenirsi nelle previsioni statutarie che consentono a quest'ultima di esercitare la sua giurisdizione anche verso cittadini di Stati non aderenti. Fra queste, si ricordino l'articolo 12 - il quale afferma la competenza della Corte sui crimini commessi sul territorio di uno Stato parte, o che ha almeno accettato la competenza della CPI - e l'articolo 15, che permette al procuratore l'avvio di indagini *motu proprio*. Tali previsioni hanno, infatti, incrementato il timore che cittadini americani, specie quelli che ricoprono ruoli di potere o facenti parte delle forze armate, possano essere sottoposti alla giustizia sovranazionale, senza il consenso degli Stati Uniti; la dottrina statunitense ha, inoltre, ravvisato una violazione di un fondamentale principio del diritto dei trattati: *pacta tertiis neque nocent neque prosunt*, derivante dall'articolo 34 della Convenzione di Vienna. Poltronieri Rossetti, L. (2020). *Le sanzioni dell'amministrazione USA nei confronti della Corte Penale Internazionale: un nuovo capitolo di una burrascosa relazione*. In Società Italiana per la Organizzazione Internazionale (SIOI).

<sup>80</sup> «Recalling that it is the duty of every State to exercise its criminal jurisdiction over those responsible for international crimes». Corte Penale Internazionale. *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale* (preambolo). 17 luglio 1998

perseguire i crimini commessi. Conseguentemente, un caso viene considerato improcedibile qualora esso sia già oggetto di indagini o di procedimenti penali da parte di uno Stato con giurisdizione, oppure nel caso in cui tale Stato, dopo aver svolto indagini adeguate, abbia deciso di non procedere ulteriormente (sempre che il rifiuto di procedere sia giustificato). La regola si applica anche nel caso in cui il soggetto interessato sia già stato giudicato per la condotta oggetto di denuncia, in linea con il principio *ne bis ne idem* (sempre a condizione che non si tratti di processi fittizi e che rispettino i principi generali di giustizia)<sup>81</sup>.

La giurisdizione internazionale rappresenta, dunque, lo strumento di *extrema ratio* nella garanzia contro l'impunità, in un delicato bilanciamento tra il rispetto dell'autonomia giuridica degli ordinamenti nazionali e la necessità di una giustizia universale.

Ma se è indubbio che il principio di complementarità costituisce uno dei baluardi fondamentali posti a tutela della sovranità degli Stati, vero è anche che esso risponde a una logica di efficienza e prossimità.

La giustizia nazionale, infatti, rappresenta lo strumento più efficace nella persecuzione dei crimini internazionali. Questa incarna il *forum conveniens* per eccellenza, in quanto, operando nello stesso contesto in cui sono stati commessi i crimini perseguiti, viene garantito un accesso diretto e semplificato alle prove materiali e testimoniali. Ciò è dovuto al fatto che gli strumenti investigativi sono maggiormente radicati nel tessuto locale, oltre che supportati da una conoscenza maggiormente approfondita delle specificità storico-giuridiche dell'ordinamento di riferimento.

Se la CPI avesse giurisdizione di prima istanza verso qualunque crimine internazionale, probabilmente i mezzi e le risorse a disposizione non sarebbero sufficienti per far fronte a un tale carico di lavoro.<sup>82</sup>

Il principio di complementarità si è, inoltre, posto come uno strumento volto a determinare l'attuazione delle norme statutarie.

Se, da un lato, infatti, la sovranità è pienamente riconosciuta e garantita dal meccanismo previsto dallo Statuto, il suo pieno esercizio resta subordinato a una condizione: l'esistenza di un sistema giudiziario effettivamente in grado di perseguire i crimini

---

<sup>81</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.17

<sup>82</sup> Cassese, A. (1999). *The Statute of the International Criminal Court: Some preliminary reflections*. European Journal of International Law, 10(1), p.158.

commessi. Da questo punto di vista, la complementarità assume una chiara funzione di incentivo per gli Stati ad adottare una legislazione che sia conforme agli standard previsti dallo Statuto, e che incorpori, di fatto, le norme statutarie a livello interno. L'incentivo si rinviene, dunque, nel timore che la CPI, contestata l'incapacità del sistema nazionale, possa avviare le sue indagini.

Si rilevi, inoltre, che la giurisprudenza della CPI sui casi di irricevibilità può, indirettamente, stabilire degli standard minimi ai quali devono ispirarsi i meccanismi di giustizia nazionale. Gli Stati, infatti, nel modellare i propri sistemi giudiziari e nel verificarne l'adequazione rispetto alle esigenze poste dal principio di complementarità, faranno riferimento alla prassi giurisprudenziale della Corte. Sicché, quest'ultima esercita un'importante influenza sull'architettura e sulle dinamiche dei sistemi penali nazionali <sup>83</sup>.

## **2.1. La competenza *ratione personae***

La Corte è competente perseguire i crimini commessi da individui, come affermato dall'articolo 25 dello Statuto<sup>84</sup>. La Corte si pone, così, in linea di continuità con quanto previsto dallo Statuto del Tribunale Militare di Norimberga. Nei verbali delle sue sedute ufficiali, fu più volte ribadito che la responsabilità per la commissione dei crimini, fosse da attribuire agli individui. Emblemativo quanto si legge nel verbale di una delle sedute del Processo di Norimberga: «Many other authorities could be cited, but enough has been said to show that individuals can be punished for violations of International Law. Crimes against International Law are committed by men, not by abstract entities, and only by punishing individuals who commit such crimes can the provisions of International Law be enforced»<sup>85</sup>.

Se il primo paragrafo stabilisce la regola generale, il paragrafo 3, nei suoi sottoparagrafi si pone come il suo naturale sviluppo. Esso fissa i criteri fondamentali di attribuzione della responsabilità. Il sottoparagrafo a) fa riferimento a tre macro-forme di attribuzione della responsabilità: autoria, co-autoria e commissione attraverso un'altra persona.

---

<sup>83</sup> Pividori, C. (2013). *Il principio di complementarità della Corte Penale Internazionale e il processo di adattamento degli ordinamenti interni* (Tesi di dottorato, Dottorato di ricerca in Ordine Internazionale e Diritti Umani, Università degli Studi di Padova). Coordinatore: Prof.ssa Carmela Panella. pp. 15-20.

<sup>84</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.25

<sup>85</sup> International Military Tribunal. (1950). *Proceedings of the International Military Tribunal sitting at Nuremberg, Germany (Part 22, p. 447)*. H. M. Attorney General by HMSO.

Quanto all'*autoria*, dato che il dispositivo dello Statuto ripropone, di fatto, il concetto di responsabilità individuale, risulta rilevante, ai fini della sua corretta definizione, quanto si legge nel caso *Tadić*, che la definisce quale «first and foremost the physical perpetration ... by the offender himself»<sup>86</sup>.

La *Co-autoria*, originariamente ricompresa nel concetto di “complicità”, è stata qualificata come un'autonoma forma di responsabilità, la quale si inquadra nel modello oggi diffuso in dottrina, di *Joint Criminal enterprise* (JCE), elaborato nel celebre caso *Tadić*. Esso si caratterizza per una divisione, sulla base di un accordo tra i co-autori delle funzioni e dei compiti criminali, tra i diversi autori (che devono essere almeno due). Occorre che senza il contributo, la commissione dell'*actus reus* non sarebbe stata possibile. Inoltre, vengono previste tre tipologie di JCE sulla base dell'intensità dell'elemento soggettivo: 1) ipotesi in cui i partecipanti agiscono sulla base di un disegno comune o di un'impresa comune, condividendo la stessa intenzione criminale; 2) si ritiene sufficiente la conoscenza del sistema illecito e intenzione di sostenerlo, come nei casi della gestione e dei campi di concentramento o di detenzione; 3) la forma “estesa”, ossia l'ipotesi in cui uno dei co-autori compie degli atti ulteriori rispetto a quelli previsti nel piano originale, ma i quali possono essere ritenuti una naturale conseguenza del concreto sviluppo del piano stesso.<sup>87</sup>

Infine, la modalità di commissione “*attraverso un'altra persona*” presuppone la commissione di un crimine da parte di un agente, sostanzialmente innocente, (es. per errore o per non imputabilità dovuta alla minore età). Responsabile per la commissione del crimine non sarà, perciò, l'autore diretto, ma quello indiretto che pone in essere la coazione (es. violenza o minaccia).

Il sottoparagrafo b), invece, fissa la responsabilità per ordine di commissione del crimine (anche quando questo rimanga allo Stato del tentativo). In questo caso si richiede

---

<sup>86</sup> International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY). (1999). *Prosecutor v. Tadić*, Case No. IT-94-1-A, Judgment, Appeals Chamber, para. 188.

<sup>87</sup> «Most of the time these crimes do not result from the criminal propensity of single individuals but constitute manifestations of collective criminality: the crimes are often carried out by groups of individuals acting in pursuance of a common criminal design» International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY). (1999) *Prosecutor v. Tadić*, Case No. IT-94-1-A, Judgment, Appeals Chamber, para 185-206

l'esistenza di un rapporto gerarchico tra un superiore, in grado di far rispettare gli ordini e un individuo a lui subordinato. Caratteristica degli esecutori materiali è che l'individualità di questi ultimi non rileva, sicché potranno essere sostituiti in ipotesi di mancata obbedienza.

Esso fissa, inoltre, la responsabilità per istigazione, la quale, differentemente dalla precedente, non richiede uno specifico rapporto di subordinazione. Si richiede che l'istigatore compia condotte che contribuiscano effettivamente alla commissione del fatto (elemento oggettivo) e che abbia l'intenzione e la consapevolezza di determinare la commissione del reato (elemento soggettivo).

Di seguito, il sottoparagrafo c) stabilisce la responsabilità penale per favoreggiamento e complicità, ponendole quali forme sussidiarie di cooperazione. Esse si sostanziano in un supporto morale alla commissione di un crimine, sorretto dall'intenzione di «assist, encourage or lend moral support to the perpetration of a certain specific crime». La condotta, invece, deve avere un effettivo contributo alla commissione del crimine. Non si richiede, a differenza della JCE, dell'esistenza di un sistema concertato comune.<sup>88</sup>

Infine, i sottoparagrafi d), e), f) prevedono degli ampliamenti dell'attribuzione, sanzionando atti quali il contributo alla commissione o al tentativo di commissione di un crimine da parte di un gruppo, l'incitamento al genocidio e il tentativo (qui riconoscendo, quale scriminante, la desistenza volontaria)

Si rinviene subito una distinzione rispetto alle precedenti esperienze di codificazione della responsabilità individuale (si pensi al *Progetto di Codice dei crimini contro la pace e la sicurezza dell'umanità*, elaborato dalla ILC, del 1996,<sup>89</sup> o allo Statuto dell'ICTY<sup>90</sup>), in quanto, per la prima volta, si distingue tra le diverse forme di partecipazione alla commissione di un crimine. Il linguaggio adottato dallo Statuto conferma, qui, la nuova

---

<sup>88</sup> International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY). (1999, July 15). *Prosecutor v. Tadić*, Case No. IT-94-I-A, Judgment, Appeals Chamber, para. 229(iii)

<sup>89</sup> International Law Commission. (1996). *Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind*, art.2

<sup>90</sup> «A person who planned, instigated, ordered, committed or otherwise aided and abetted in the planning, preparation or execution of a crime referred to in articles 2 to 5 of the present Statute, shall be individually responsible for the crime». United Nations Security Council. (1993). *Resolution 808: Establishment of an international tribunal for the former Yugoslavia* (S/RES/808)

tendenza del diritto penale a rifiutare un concetto totalmente unitario di autore del reato, almeno a livello sanzionatorio.

La Corte Penale Internazionale si pone, dunque, quale espressione matura di una giustizia penale internazionale che pone l'individuo quale principale soggetto responsabile per i più gravi crimini internazionali. Tale evoluzione segna un importante progresso, affermando, in maniera decisamente più articolata rispetto ai modelli passati, la responsabilità individuale.<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> Ambos, K. (2016). Article 25: Individual Criminal Responsibility. In O. Triffterer & K. Ambos (Eds.), *Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary* (3rd ed., pp. 975-994).

## **2.2. Prerequisiti per l'esercizio della giurisdizione e la competenza *ratione temporis***

La CPI nasce con il chiaro obiettivo di configurarsi come organo di giustizia di carattere universale, superando i limiti che hanno caratterizzato le precedenti esperienze di tribunali penali internazionali. A differenza dei tribunali ad hoc – il cui mandato risultava circoscritto a specifiche aree geografiche – e dei tribunali militari internazionali di Norimberga e Tokyo – confinati agli sconfitti dei conflitti – la CPI si propone quale istanza permanente deputata a giudicare i più gravi crimini internazionali che colpiscono la comunità internazionale nella sua interezza.

In seno alla Conferenza di Roma, diverse furono le proposte volte a conferire alla Corte una sorta di giurisdizione universale. Tra queste, spicca quella della Germania, che sosteneva la necessità di una giurisdizione pura e universale, indipendentemente dalla collocazione geografica del crimine o del suo autore. In ragione della sua portata troppo radicale, la proposta trovò, come già precedentemente sottolineato, la ferrea opposizione degli Stati Uniti e fu successivamente abbandonata.

L'assetto che oggi più si avvicina a quello attuale, è, probabilmente quello proposto dalla delegazione sudcoreana; questa prevedeva l'attribuzione di giurisdizione nel caso in cui uno degli Stati coinvolti – poiché titolari della giurisdizione territoriale, della nazionalità o nel caso di custodia dell'accusato - fosse parte dello Statuto, subordinando dunque la giurisdizione universale alla presenza dell'imputato.

Tuttavia, nonostante il considerevole appoggio di cui godeva la proposta, essa fu rigettata, e il compromesso finale si sostanziò nella disciplina degli artt. 12 e 13 dello Statuto <sup>92</sup>.

L'articolo 12 (2) stabilisce che la Corte può esercitare la sua giurisdizione nelle ipotesi in cui uno degli Stati previsti dall'articolo 13 a) e b)<sup>93</sup> aderisca allo Statuto o accetti la giurisdizione della Corte.

---

<sup>92</sup> Olympia Bekou, & Cryer, R. (2007). *The International Criminal Court and Universal Jurisdiction: A Close Encounter?* In *The International and Comparative Law Quarterly*, 56(1), p.51

<sup>93</sup> «The Court may exercise its jurisdiction with respect to a crime referred to in article 5 in accordance with the provisions of this Statute if: (a) A situation in which one or more of such crimes appears to have been committed is referred to the Prosecutor by a State Party in accordance with article 14; (b) A situation in which one or more of such crimes appears to have been committed is referred to the Prosecutor by the Security Council acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations». Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.13



Da tale equiparazione, si coglie il proposito dell'articolo (e dello Statuto): cercare di espandere la giurisdizione, il più possibile, oltre il limite territoriale, in modo da comprendere quanti più individui possibili.

All'interno della spiegazione di voto successiva all'adozione del presente articolo, alcuni Stati si mostrarono critici verso la formulazione finale. Oltre all'obiezione americana<sup>94</sup>, diversi furono gli Stati contrari all'ipotesi di estendere la giurisdizione agli Stati americani; tra questi, spicca l'opposizione della delegazione indiana, la quale sostenne che «Under the Law of Treaties, no State could be forced to accede to a treaty or to be bound by the provisions of a treaty it had not accepted. The Statute violated that fundamental principle. The Council would almost certainly have among its members some non-parties and such States, working through the Council, would be given the power to bind other non-parties. Moreover, the inclusion in the Statute of the concept of universal or inherent jurisdiction made a mockery of the distinction between States parties and non-parties, thus straying sharply from established international law»<sup>95 96</sup>.

L'assetto normativo attuale pone, dunque, l'adesione allo Statuto come condizione per l'esercizio della giurisdizione. Questo, infatti, stabilisce che: «A State which becomes a Party to this Statute thereby accepts the jurisdiction of the Court with respect to the crimes referred to in article 5». La disciplina rappresenta la concretizzazione del principio derivante dall'articolo 34 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*)<sup>97</sup>, la quale prevede la vincolatività degli obblighi derivanti da fonti pattizie solo per gli Stati contraenti.

Tuttavia, un'importante indicazione ci giunge dall'analisi dell'articolo 35 della medesima convenzione: «An obligation arises for a third State from a provision of a treaty if the

---

<sup>94</sup> Nella spiegazione di voto di Mr. Scheffer si legge che egli «did not accept the concept of universal jurisdiction as reflected in the Statute, or the application of the treaty to non-parties, their nationals or officials, or to acts committed on their territories. The only way to bring non-parties within the scope of the regime was through the mandatory powers of the Security Council under the Charter. For those reasons he had voted against the Statute» United Nations. (1998). *Official Records of the United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court, Summary Record of the 9th Meeting* (UN Doc. A/CONF.183/SR.9, para. 28

<sup>95</sup>United Nations. (1998). *Official Records of the United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court, Summary Record of the 9th Meeting* (UN Doc. A/CONF.183/SR.9, para. 15

<sup>96</sup> Schabas, W. A. (2010). *The International Criminal Court and Non-Party States*. In *Windsor Yearbook of Access to Justice*, 28(1), pp.2-6

<sup>97</sup> V. *supra*, nota 79

parties to the treaty intend the provision to be the means of establishing the obligation and the third State expressly accepts that obligation in writing»<sup>98</sup>.

Si coglie come il principio dell'applicazione dello Statuto agli Stati parte non ha valore assoluto. Nell'ambito della repressione dei crimini internazionali, spesso la collaborazione da parte di uno Stato terzo allo Statuto si è rivelata necessaria per perseguire gli obiettivi di politica criminale; sicché, ai fini di garantire l'effettività del sistema di cooperazione, l'accordo di Roma dispone un regime che consente anche agli Stati non parte di cooperare con la CPI.

Lo Statuto prevede, per questo motivo un sistema di cooperazione con questi Stati, imperniato sulle seguenti modalità: la dichiarazione di accettazione della giurisdizione della CPI (art. 12 (3)), l'ipotesi di cooperazione sulla base di un'intesa ad hoc (art. 87 (5)) e sulla base di una decisione vincolante del Consiglio di Sicurezza.

Quanto alla prima ipotesi, in assenza di qualità di Stato parte, la giurisdizione può comunque essere attivata tramite una specifica dichiarazione da parte dello Stato interessato e indirizzata al Cancelliere. Suddetta dichiarazione implica non solo l'accettazione della competenza, ma pone anche un importante obbligo di cooperazione (limitato alla situazione di cui si riferisce) con la Corte, in linea con quanto stabilito dal capitolo IX dello Statuto<sup>99</sup>. A tal proposito, l'articolo 44 delle *Rules of procedure and evidence*, alla sub-rule 2, pone in capo al Cancelliere il compito di informare lo Stato circa le implicazioni giuridiche di tale dichiarazione<sup>100</sup>.

Nonostante la suddetta equiparazione, tuttavia, non deve ritenersi che non vi sia alcuna differenza tra lo Stato che aderisce allo Statuto e quello che, semplicemente, accetta la giurisdizione della Corte. Appare chiaro, infatti, che ciò comporti un'importante differenza relativamente all'esercizio della competenza *ratione temporis*. Si guardi, a tal proposito, all'articolo 11 dello Statuto. Premesso che la CPI ha una competenza limitata solo ai crimini commessi dopo l'entrata in vigore del suo Statuto, «quando uno Stato diviene Parte al presente Statuto successivamente alla sua entrata in vigore, la Corte può esercitare il proprio potere giurisdizionale solo sui crimini commessi dopo l'entrata in vigore del presente Statuto nei confronti di tale Stato»; diverso è, invece, il caso di

---

<sup>98</sup> United Nations. (1969). *Vienna Convention on the Law of Treaties*. Art. 35

<sup>99</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.12

<sup>100</sup> International Criminal Court. (2013). *Rules of Procedure and Evidence*, Rule 44(2)

dichiarazione resa al Cancelliere, potendo quest'ultima conferire giurisdizione alla CPI per fatti antecedenti alla dichiarazione stessa<sup>101</sup>.

Una celebre applicazione della dichiarazione in esame si è avuta il 9 aprile 2014 ad opera del governo ucraino (il quale non ha mai ratificato lo Statuto), con riferimento ai crimini commessi nel suo territorio, dal novembre 2013 al novembre 2014. Questa determinò l'avvio, ad opera della procuratrice Bensouda, di una c.d. *preliminary examination* circa i fatti commessi durante le proteste di *Maidan* contro il governo di Yanukovych, nel Donbass e in Crimea. Essa è tutt'ora pendente, avendo il governo ucraino inviato un'ulteriore dichiarazione d'accettazione della giurisdizione, nel settembre 2015, relativa a fatti commessi dal febbraio 2014, senza la previsione di un termine finale<sup>102</sup>.

Tuttavia, pur essendo stato concepito quale strumento in capo agli Stati non-parte, la *sub-rule 1* ne consente l'uso anche in capo a uno Stato-parte<sup>103</sup>. Questo, potrebbe, infatti, aver interesse a retrodatare l'applicazione dello Statuto rispetto al termine ordinario di efficacia, al fine di attivare la giurisdizione della CPI per fatti avvenuti antecedentemente alla sua ratifica. Un interessante applicazione di tale meccanismo si rinviene nella dichiarazione del governo ugandese del 27 febbraio 2004, per far sì che la Corte operasse con riferimento ai crimini commessi a partire dall'entrata in vigore del suo atto istitutivo, entrato in vigore in Uganda solo il 1° settembre 2002 (2 mesi dopo l'entrata in vigore generale). Così facendo, l'Uganda estese retroattivamente la portata dell'accettazione della giurisdizione della Corte, permettendo l'intervento della giustizia internazionale<sup>104</sup>. Un' ulteriore ipotesi è quella in cui uno Stato non aderente può cooperare con la Corte Penale Internazionale è quella prevista dal paragrafo 5 dell'articolo 87. Esso sancisce la possibilità per la CPI di «invite any State not party to this Statute to provide assistance under this Part on the basis of an ad hoc arrangement, an agreement with such State or

---

<sup>101</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.11

<sup>102</sup> Chiarini, G. (2022). *Le (im)possibilità della Corte Penale Internazionale nella crisi ucraina*. In Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI). <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/le-impossibilita-della-corte-penale-internazionale-nella-crisi-ucraina-33901>

<sup>103</sup> «The Registrar, at the request of the Prosecutor, may inquire of a State that is not a Party to the Statute or that has become a Party to the Statute after its entry into force, whether it intends to make a declaration under article 12, paragraph 3» International Criminal Court. (2013). *Rules of Procedure and Evidence*, Rule 44(1).

<sup>104</sup> Prosperi, L. (2015). *Ricevibilità ed efficacia giuridica della dichiarazione di accettazione della giurisdizione della Corte Penale Internazionale da parte della Palestina*. In *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, p.351.

any other appropriate basis»<sup>105</sup>. La formulazione attuale riflette un'idea già emersa nella fase dei lavori preparatori. Consci della necessità di creare una giurisdizione il più vicina possibile a quella universale, ma anche delle difficoltà nel raggiungerla, l'idea di attribuire alla CPI il potere di incoraggiare gli Stati non parte a concludere delle specifiche intese reciproche si presentò come la soluzione più adatta<sup>106</sup>.

### 2.3. Il rapporto tra CPI e il Consiglio di Sicurezza

Tra i meccanismi previsti dallo Statuto per attivare la giurisdizione della Corte, nonostante la mancata adesione o accettazione dello Stato, la lettera b) dell'articolo 13, prevede l'ipotesi di deferimento da parte del Consiglio di Sicurezza

Perché il Consiglio possa esercitare il suo potere di attivazione, occorre che l'azione sia riconducibile al Capitolo VII della Carta delle Nazioni unite: l'azione, dunque, deve trovare la sua ragion d'essere «any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression»<sup>107</sup>. Particolare vantaggio dello strumento è il fatto che si permette alla Corte di esercitare la sua giurisdizione nei confronti di Stati non Parte, quali, ad esempio, Sudan e Libia. I referral del Consiglio di Sicurezza, infatti, sono vincolanti per tutti gli Stati parte dell'ONU. L'articolo 25 della Carta ONU pone in capo agli Stati l'obbligo di accettare le decisioni vincolanti del Consiglio adottate in conformità allo Statuto stesso<sup>108</sup>. Inoltre, l'articolo 103 stabilisce un criterio di prevalenza degli obblighi derivanti dalle decisioni vincolanti del Consiglio su qualsiasi obbligo pattizio assunto, inclusa, dunque, la mancata adesione allo Statuto di Roma<sup>109</sup>.

In questo quadro, rilevante risulta l'uso della locuzione “*situazione*”. Esso permette di delineare un perimetro ampio per lo svolgimento delle indagini, il quale non si limita all'indicazione delle condotte o degli individui indagati, ma si estende a un contesto

---

<sup>105</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.87 (5)

<sup>106</sup> «Il a été dit que les États non parties au statut devraient être encouragés à prêter leur assistance à la cour, comme prévu à l'article 56. Il a été suggéré que la cour soit autorisée à conclure des accords spéciaux ou des arrangements ad hoc avec les États non-parties pour les encourager à lui prêter leur assistance, en général ou dans des cas particuliers, et leur permettre de le faire. Il a été suggéré aussi que la réciprocité ou la coopération mutuelle pourrait être un facteur important pour obtenir l'assistance d'États non parties au statut» Nations unies. (1996). *Résumé des travaux du comité préparatoire au cours de la période allant du 25 mars au 12 avril 1996* (Doc. ONU A/AC.249/1).

<sup>107</sup> Nazioni Unite. (1945). *Statuto delle Nazioni Unite*, art. 39

<sup>108</sup> Nazioni Unite. (1945). *Statuto delle Nazioni Unite*, art. 25

<sup>109</sup> Nazioni Unite. (1945). *Statuto delle Nazioni Unite*, art. 103

temporale e territoriale più ampio nel quale la Corte può operare con un certo margine di discrezionalità, scegliendo essa stessa i casi da perseguire. Chiaro che il termine lascia spazio a dubbi ermeneutici, proprio in relazione ai confini dei due poteri<sup>110</sup>.

Ad oggi, solo in due casi il Consiglio di Sicurezza ha esercitato il potere di *Referral*, in Sudan (approvato nel marzo 2005) e in Libia (approvato nel febbraio 2011).

Quanto al primo caso, su richiesta del Segretario generale, si è avuta la costituzione di una Commissione d'inchiesta, presieduta da Antonio Cassese, «to investigate reports of violations of international humanitarian law and human rights law in Darfur by all parties, to determine also whether or not acts of genocide have occurred, and to identify the perpetrators of such violations with a view to ensuring that those responsible are held accountable». La commissione rappresentò uno scenario di conflitto in corso, dove si stavano verificando molteplici violazioni dei diritti umani; per questo si ritenne necessario il deferimento alla CPI.

Quanto alla situazione in Libia, in risposta alle violenze e ai crimini perpetrati dalle forze di Gheddafi ai danni della popolazione libica, nel 2011 il Consiglio adottò una risoluzione che dispose il deferimento della situazione alla Corte. La risoluzione 1970/2011 rappresentò una ferma condanna alle sistematiche violazioni commesse sotto il regime Gheddafi<sup>111</sup>. Nella risoluzione, si legge: «The Security Council, expressing grave concern at the situation in the Libyan Arab Jamahiriya and condemning the violence and use of force against civilians, deploring the gross and systematic violation of human rights, including the repression of peaceful demonstrators, expressing deep concern at the deaths of civilians, and rejecting unequivocally the incitement to hostility and violence against the civilian population made from the highest level of the Libyan government[...]decides to refer the situation in the Libyan Arab Jamahiriya since 15 February 2011 to the Prosecutor of the International Criminal Court»<sup>112</sup>.

Tanto nel caso della Libia, quanto in quello del Darfur, la CPI ha riscontrato ostacoli di carattere pratico che hanno inciso sulla sua azione. In entrambe le situazioni, infatti, lo stesso contesto di conflitto in cui si trovò ad operare e la mancata instabilità politica hanno

---

<sup>110</sup> Bufalini, A. (2018). *I rapporti tra la Corte Penale Internazionale e il Consiglio di Sicurezza* In *Editoriale Scientifica*, pp. 17-21.

<sup>111</sup> Fattibene, R. (2011). *Le risoluzioni dell'ONU sul caso libico tra intervento umanitario e ripudio della guerra*. Associazione Italiana dei Costituzionalisti (AIC)

<sup>112</sup> United Nations Security Council. (2011). *Resolution 1970* (UN Doc. S/RES/1970)

rappresentato fattori di estrema difficoltà. A questo si aggiunga la totale assenza di cooperazione da parte delle autorità locali e la scarsità di risorse a limitare la capacità operativa della procura, nonché la possibilità di garantire giustizia alle vittime e un'efficace protezione ai testimoni.<sup>113</sup>

Ulteriore espressione del rapporto tra giustizia e politica risiede nel potere di *Deferral*. Disciplinato dall'articolo 16 dello Statuto, si tratta di uno strumento politico, che consente al Consiglio di richiedere alla CPI la sospensione, per un periodo di 12 mesi, rinnovabile, dell'esercizio della giurisdizione su una determinata situazione o indagine<sup>114</sup>. Si tratta di una misura di carattere meramente politico, ideata per consentire al Consiglio di gestire situazioni in cui iniziative volte a garantire il perseguimento della pace risultano ostacolate dall'esercizio della giustizia penale.

Il possibile esercizio di questi due poteri da parte del Consiglio riveste un ruolo fondamentale nello svolgimento delle funzioni giurisdizionali della Corte. Tale assetto rappresenta il frutto di delicati e significativi compromessi politici tra i due organi, tesi a bilanciare le esigenze di giustizia internazionale con quelle di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Ciò nonostante, permangono margini di incertezza circa l'estensione del controllo giurisdizionale della CPI sulle richieste inoltrate dal Consiglio (ad esempio, lo Statuto non chiarisce se la Corte possa verificare la fondatezza delle misure adottate dal Consiglio) e relativamente alla discrezionalità del Consiglio sulle decisioni assunte alla luce del Capitolo VII della Carta.

Ciò richiede la necessità di soluzioni in grado di garantire, da un lato, l'efficacia dell'azione repressiva della Corte e dall'altro il rispetto delle prerogative di carattere politico in capo alle nazioni unite, il tutto bilanciando indipendenza dell'organo di giustizia con le pressioni derivanti dal Consiglio<sup>115</sup>.

## **2.4. La competenza *ratione materiae* della CPI**

---

<sup>113</sup> Battaglia, F. (2015). *I rapporti fra Nazioni Unite e Corte Penale Internazionale nella prassi del Consiglio di Sicurezza in situazioni di conflitto*. In *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, pp. 1132-1138

<sup>114</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.16

<sup>115</sup> Si veda ancora Bufalini (2018), pp. 21-25.

Ai sensi dell'articolo 5 dello Statuto di Roma, gli Stati hanno accordato alla CPI una giurisdizione solo sui crimini internazionali considerati più gravi che costituiscono «*motivo di allarme per l'intera comunità internazionale*» (c.d. *core crimes*): Crimine di genocidio, crimini contro l'umanità, crimini di guerra e crimine di aggressione<sup>116</sup>.

Durante i lavori di redazione dello Statuto di Roma, si è prestata una particolare attenzione a delimitare rigorosamente e in modo dettagliato i crimini rientranti nella competenza *ratione materiae* della Corte. L'alto grado di dettaglio perseguito risulta evidente, in primis, dall'adozione degli *Elements of crimes*, documento adottato durante la prima sessione dell'Assemblea degli Stati parte nel settembre 2002<sup>117</sup>. Esso costituisce lo strumento interpretativo ufficiale di supporto alla CPI, volto a delineare in maniera sistematica gli elementi, oggettivi, soggettivi e contestuali, costitutivi di ogni crimine previsto dall'articolo 5<sup>118</sup>.

Occorre precisare che una formulazione chiara, tassativa e precisa delle norme incriminatrici rispondeva all'imperativo derivante dal principio *nullum crimen et nulla poena sine lege*, enunciato nello stesso Statuto.<sup>119</sup>

L'inserimento dei *core crimes* nel catalogo dei crimini che attivano la giurisdizione della CPI ha raccolto un consenso pressoché universale, al punto che essi sono oggi comunemente riconosciuti quali espressione di regole di *jus cogens*. Diverso è il caso dei c.d. *treaty crimes*. Si tratta di crimini internazionali disciplinati da specifici trattati multilaterali, che comprendono, fra le altre, le fattispecie di traffico di stupefacenti e terrorismo. La frammentarietà delle adesioni ai trattati che li disciplinano e la divergenza degli interessi politici degli Stati hanno reso impossibile il raggiungimento di un consenso unanime sul loro inserimento nel sistema di giustizia penale della Corte, sicché essi sono stati esclusi dalla competenza della CPI.<sup>120</sup>

Molteplici sono le ragioni che hanno determinato la loro esclusione ed affondano le loro radici in valutazioni di carattere pratico, oltre che in considerazioni di natura politica.

---

<sup>116</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.5

<sup>117</sup> Assembly of States Parties. (2002). *Official Records of the Assembly of States Parties to the Rome Statute of the International Criminal Court, First session*.

<sup>118</sup> Assembly of States Parties. (2011). *Elements of Crimes*. International criminal court

<sup>119</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, artt. 22-23

<sup>120</sup> La loro inclusione fu discussa durante I lavori del *Preparatory Committee*. United Nations. (1997). *Report of the Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court: Draft Statute and Draft Final Act* (U.N. Doc. A/AC.249/1997/L.5)

Sotto il profilo prettamente giuridico, alcuni autori hanno sottolineato come non esistano precedenti di tribunali internazionali competenti a giudicare crimini disciplinati da trattati settoriali; piuttosto, la giustizia internazionale si è sempre focalizzata sui *core crimes*. Ma a prescindere dalle esperienze del passato, l'assenza di consenso rappresenta un pericolo per l'ambiziosa pretesa della Corte di porsi come organo di giustizia universale e di ottenere il maggior numero di ratifiche possibili.

Durante i lavori del Comitato preparatorio, si evidenziò, inoltre, come l'elevata incidenza numerica di tali crimini fosse tale da pregiudicare l'efficacia dell'operato della Corte; il traffico di stupefacenti, su tutti, fu ritenuto quantitativamente ingestibile, con il rischio che l'eccessivo numero di casi da trattare saturasse l'apparato giudiziario e amministrativo. Questo, unito alla certa difficoltà nella raccolta e nella gestione delle prove avrebbe certamente compromesso l'efficienza della Corte.

Piuttosto, la CPI sarebbe dovuta intervenire solo nei casi più gravi, quando le autorità nazionali fossero risultate manifestamente incapaci o non disposte a procedere<sup>121</sup>.

Proseguendo con una breve analisi dei singoli crimini di competenza della Corte penale internazionale, questi trovano la loro definizione negli articoli 6, 7 e 8 dello Statuto.

Il crimine di *genocidio* viene definito, all'articolo 6<sup>122</sup>, con la stessa terminologia utilizzata nell'articolo 2 "*Convenzione per la prevenzione e repressione del crimine di genocidio*" del 1948<sup>123</sup>. Questo elenca una serie di condotte fra esse alternative che, singolarmente o in combinazione fra esse, integrano la fattispecie.

Pur non priva di ostacoli, la sua definizione è considerata quale una delle questioni meno dibattute nella redazione dello statuto. Nonostante tale concetto fosse già parte del patrimonio culturale della comunità giuridica internazionale, infatti, solo qualche anno dopo il processo di Norimberga, esso è stato riconosciuto come crimine internazionale autonomo e non più quale sottocategoria dei crimini contro l'umanità. Con la Convenzione del 1948, infatti, si è avuta per la prima volta una definizione organica e

---

<sup>121</sup> Boister, N. (1998). *The exclusion of treaty crimes from the jurisdiction of the proposed international criminal court: law, pragmatism, politics*. In *Journal of Armed Conflict Law*, 3(1), pp. 30-39.

<sup>122</sup> «For the purpose of this Statute, "genocide" means any of the following acts committed with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group». Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.6

<sup>123</sup> General Assembly of United Nations (1948). *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*. Art. 2



sistematica del crimine. Dal punto di vista oggettivo, si richiede la commissione di uno dei fatti che ne integrano la fattispecie<sup>124</sup> ai danni dei membri di un “gruppo protetto” ossia nazionale, razziale, etnico o religioso. Limite di tale nozione risiede, innanzitutto, nel non ricomprendere lo sterminio di gruppi politici e la distruzione della cultura di un gruppo. Dal punto di vista soggettivo, invece, si richiede che sussista l'intenzione di distruggere, in tutto o in parte, il gruppo protetto.

Rispetto alla Convenzione, la quale puniva anche le altre forme di manifestazione del crimine (l'intesa, la complicità, il tentativo, l'incitamento diretto e pubblico)<sup>125</sup>, lo Statuto non accenna neanche a condotte alternative. Tale incongruenza tra il diritto consuetudinario della Convenzione e lo Statuto è probabilmente da rinvenirsi nella mancata volontà di inserire due forme di responsabilità penale all'interno dello Statuto.<sup>126</sup>

L'articolo 7 disciplina i *crimini contro l'umanità*<sup>127</sup>.

Sebbene il concetto abbia radici più antiche, è solo con lo Statuto di Norimberga che l'espressione fu formalmente consacrata nel diritto internazionale positivo, come autonoma fattispecie criminosa<sup>128</sup>. In tale contesto, le condotte tipizzate furono rese penalmente rilevanti, quand'anche non violassero la normativa nazionale, e quando fossero, addirittura, tollerate. Rispetto alla formulazione contenuta nello Statuto del tribunale militare, l'articolo 7 si caratterizza per una portata decisamente più ampia. Il novero delle condotte punibili viene esteso, includendo al paragrafo 1, lettera k, una clausola di chiusura piuttosto ampia «altri atti inumani di analogo carattere diretti a provocare intenzionalmente grandi sofferenze o gravi danni all'integrità fisica o alla salute fisica o mentale».

L'articolo 7 ha avuto, inoltre, il merito di superare un importante ostacolo alla sua piena ed effettiva criminalizzazione: perché si configurino tali condotte, non è più richiesto, infatti, il nesso con un conflitto armato. La loro repressione prescinde, dunque, dal

---

<sup>124</sup> V. *supra*, nota 109.

<sup>125</sup> General Assembly of United Nations (1948). *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*. Art. 3

<sup>126</sup> Giusti, A. (2018). *Crimini internazionali: panoramica sul genocidio*. In *Ius in itinere*.

<sup>127</sup> «For the purpose of this Statute, “crime against humanity” means any of the following acts when committed as part of a widespread or systematic attack directed against any civilian population, with knowledge of the attack». Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art. 7

<sup>128</sup> London Agreement (1945). *Agreement for the Prosecution and Punishment of the Major War Criminals of the European Axis* (Art. 1). 82 U.N.T.S. 280 Art. 6 (c)

contesto bellico, potendosi configurare anche in un contesto di pace <sup>129</sup>. Si richiede solamente, quanto all'elemento oggettivo, che la condotta ricada tra quelle espressamente elencate e che si configuri come un attacco esteso e sistematico. L'ampiezza inerisce sia al numero di vittime, sia all'estensione dell'area geografica di riferimento. Quanto all'elemento soggettivo, occorre che l'autore agisca con consapevolezza e intenzione di partecipare a tale attacco contro la popolazione civile, in linea con quanto stabilito dall'articolo 7.<sup>130</sup>

I *crimini di guerra* sono disciplinati dall'articolo 8 dello Statuto. La norma, integrata dalle disposizioni degli *Elements of crimes*, fornisce una descrizione ben dettagliata delle condotte penalmente rilevanti.

Viene statuito che la Corte ha competenza a giudicare sui suddetti crimini, specialmente quando commessi nell'ambito di un piano o di un disegno politico, o come parte di una serie di crimini della stessa natura commessi su larga scala.<sup>131</sup>

Tale formulazione ha sollevato un intenso dibattito circa la portata di tale riferimento a un *policy plan*. Ci si è chiesti se tale elemento debba essere inteso come una *conditio sine qua non* per l'esercizio della giurisdizione da parte della Corte. La risposta appare intuitiva ove si consideri l'uso della locuzione "soprattutto", che suggerisce il carattere esemplificativo della clausola. Sul punto, emblematica la posizione contenuta nel rapporto pubblicato da un consorzio di organizzazioni non governative (tra cui HRW, ICJ, Human rights first, FIDH) elaborato durante i negoziati che hanno condotto allo Statuto. Si suggerisce come questa non dovrebbe rappresentare una soglia obbligatoria che limiti la competenza della CPI, ma tutt'al più, essa si rivela utile per elaborare criteri di priorità nell'inizio delle indagini da parte della procura. Imporre una soglia obbligatoria, infatti, rischierebbe di escludere il perseguimento di crimini gravi.<sup>132</sup>

Precondizione essenziale per l'applicazione della norma alle condotte elencate è, invece, la loro commissione nell'ambito di un conflitto armato tra due o più parti contraenti,

---

<sup>129</sup> Amati, C., Caccamo, A., Costi, A., Fronza, E., & Vallini, C. (2021). *Diritto penale internazionale*. p. 412. Giappichelli Editore.

<sup>130</sup> Lentini, C. (2021). *I crimini contro l'umanità nell'ambito del diritto internazionale: la disciplina dello Statuto di Roma e l'analisi del caso Furundžija*. In *DirittoConsenso*.

<sup>131</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.8

<sup>132</sup> Human Rights Watch, International Commission of Jurists, Lawyers Committee for Human Rights, & International Federation for Human Rights. (1998). *Justice in the Balance: Recommendations for an Effective and Independent International Criminal Court* pp. 5, 45

anche se lo stato di guerra non è riconosciuto da uno di essi. La nozione di conflitto armato assume due possibili connotazioni: il conflitto armato internazionale (paragrafo 2, lettere *a*<sup>133</sup>, *b*<sup>134</sup>) caratterizzato dal ricorso all'uso della forza da parte degli Stati e il conflitto interno (paragrafo 2 lettere *c*<sup>135</sup>, *d*<sup>136</sup>). Qui, il *discrimen* necessario per distinguere tra l'ipotesi rilevante di conflitto armato e quella di altre forme di violenza sporadica o tensioni interne, risiede nel requisito della *protracted armed violence*, ossia l'uso prolungato della forza armata. Chiaro che, come evidenziato dalla prassi giurisprudenziale, per una coerente valutazione, risulta essenziale il ricorso ad altri criteri fattuali, quali l'intensità, la durata del conflitto, il livello di organizzazione dei gruppi armati coinvolti, finanche il tipo di armi impiegate nel conflitto. Emblematica, in tal senso, la decisione dell'ICTY nel caso *Milošević*<sup>137</sup>.

Infine, si noti come, per essere configurati come crimini di guerra, occorre che la violazione sia di particolare intensità e gravità, oltre a dover essere penalmente sanzionabile. In assenza di criminalizzazione, la mera violazione non comporta, di per sé, responsabilità penale individuale.<sup>138</sup> Il primo paragrafo, assurge, dunque, a filtro qualitativo, ribadendo l'intenzione che la CPI giudichi solo i crimini di particolare rilevanza internazionale.

Infine, il più dibattuto e recente crimine che ricade nell'ambito della giurisdizione della CPI è il *crimine di aggressione*. L'articolo 8-bis descrive il crimine d'aggressione sia quale reato imputabile all'individuo, definendolo come «the planning, preparation, initiation or execution, by a person in a position effectively to exercise control over or to direct the political or military action of a State, of an act of aggression which, by its character, gravity and scale, constitutes a manifest violation of the Charter of the United

---

<sup>133</sup> «Grave breaches of the Geneva Conventions of 12 August 1949»

<sup>134</sup> « Other serious violations of the laws and customs applicable in international armed conflict, within the established framework of international law»

<sup>135</sup> « In the case of an armed conflict not of an international character, serious violations of article 3 common to the four Geneva Conventions of 12 August 1949, namely, any of the following acts committed against persons taking no active part in the hostilities, including members of armed forces who have laid down their arms and those placed hors de combat by sickness, wounds, detention or any other cause»

<sup>136</sup> « Paragraph 2 (c) applies to armed conflicts not of an international character and thus does not apply to situations of internal disturbances and tensions, such as riots, isolated and sporadic acts of violence or other acts of a similar nature».

<sup>137</sup> International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY). (2004). *Prosecutor v. Slobodan Milošević*, paras. 29, 31

<sup>138</sup> Acquaviva, G. (2014). *La repressione dei crimini di guerra nel diritto internazionale e nel diritto italiano* pp. 28-37

Nations», sia quale atto d'aggressione ad opera dello Stato, inteso come «the use of armed force by a State against the sovereignty, territorial integrity or political independence of another State, or in any other manner inconsistent with the Charter of the United Nations»<sup>139</sup>.

La norma reca due condizioni di natura oggettiva: la prima richiede all'autore di ricoprire una posizione che gli permetta di esercitare un controllo sull'operato dello Stato di riferimento, evitando che la mera posizione di un soggetto potesse condurre alla responsabilità per aggressione; la seconda, invece, fissa una soglia qualitativa, richiedendo che l'aggressione costituisca una violazione manifesta della Carta ONU.

Si rilevi come l'atto d'aggressione ha una portata decisamente più ampia rispetto al crimine imputabile all'individuo.

Nonostante tale duplice dimensione venga prevista a livello normativo, essa pare porsi in contrasto con la posizione della Commissione di diritto internazionale, in fase di redazione del *Draft code of crimes against peace and security of the mankind*, la quale affermava un legame inscindibile tra la violazione del diritto internazionale ad opera dello Stato e l'accertamento della responsabilità del singolo.

Quanto alla responsabilità dello Stato, in sede di stesura, l'intenzione manifestata dagli Stati fu quella di irrigidire la soglia minima per il sorgere della responsabilità in capo agli Stati, evitando che qualsiasi forma di uso della forza, anche le meno grave, costituisse aggressione<sup>140</sup>.

Si rilevi che, a seguito della sedicesima sessione, svoltasi a New York nel dicembre 2017 la CPI ha attivato la sua giurisdizione sul crimine solo a partire dal 17 luglio 2018, attivando il c.d. emendamento di Kampala, ad esito di una lunga serie di negoziati iniziati ancor prima dell'adozione dello Statuto.<sup>141</sup>

Infatti, pur essendo precedentemente prevista dallo Statuto, la competenza della CPI sul crimine era stata sospesa e postergata a un momento successivo, in attesa di stabilire la precisa definizione e le condizioni per l'esercizio della giurisdizione.

---

<sup>139</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.8-bis

<sup>140</sup>Pividori, C. (2024). *Crimine di aggressione*. In *Centro di Ateneo per i Diritti Umani*. <https://www.centrodirittiumani.unipd.it>

<sup>141</sup>«The Assembly of States Parties [...] Decides to activate the Court's jurisdiction over the crime of aggression as of 17 July 2018» Assembly of States Parties to the Rome Statute of the International Criminal Court. (2017). *Activation of the jurisdiction of the Court over the crime of aggression* (ICC-ASP/16/Res.5). International Criminal Court.

Il pacchetto di emendamenti adottato a Kampala fu di fondamentale importanza. Con l'adozione della precisa definizione del crimine e delle condizioni per l'esercizio della giurisdizione della CPI sul crimine, questo comportò l'abrogazione del vecchio articolo 2, paragrafo 5 dello Statuto, eliminando la clausola sospensiva.

In particolare, furono introdotti gli artt. 15-bis<sup>142</sup> e 15-ter<sup>143</sup>, i quali regolano i meccanismi di intervento della Corte in caso di aggressione, prevedendo due ipotesi: *State referral* o iniziativa *proprio motu* del Procuratore e *Security council referral*. Con l'introduzione il paragrafo 3-bis, poi, furono introdotte ulteriori fondamentali modifiche che hanno inciso sull'articolo 25, limitando la punibilità del crimine ai soggetti che esercitano un controllo effettivo sull'apparato politico o militare dello Stato, oltre che sugli articoli 9<sup>144</sup> e 20<sup>145</sup> (rispettivamente, la previsione sugli *EoC* e il principio *di ne bis ne idem*), integrandoli con la parte sull'aggressione.

L'assise svoltosi a Kampala nel 2010 chiuse la questione circa la non immediata applicazione delle sanzioni contro il suddetto crimine, la quale era stata centrale nel dibattito politico del tempo<sup>146</sup>.

### **3. La cooperazione internazionale: una visione d'insieme della Parte IX dello Statuto**

Nell'assetto definito dallo Statuto, la Parte IX dello Statuto è la sezione dedicata alla "cooperazione internazionale e assistenza giudiziaria".

L'intero successo della Corte Penale Internazionale dipende dal livello di cooperazione che questa riceve dagli Stati. Ciò è dovuto al fatto che la Corte non è dotata di forze

---

<sup>142</sup> «The Court may exercise jurisdiction over the crime of aggression in accordance with article 13, paragraphs (a) and (c), subject to the provisions of this article». Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.15-bis

<sup>143</sup> «The Court may exercise jurisdiction over the crime of aggression in accordance with article 13, paragraph (b), subject to the provisions of this article.». Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.15-ter

<sup>144</sup> «Elements of Crimes shall assist the Court in the interpretation and application of articles 6, 7, 8 and 8 bis». Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.9 (3)

<sup>145</sup> «No person who has been tried by another court for conduct also proscribed under article 6, 7, 8 or 8 bis shall be tried by the Court with respect to the same conduct». *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.20 (3)

<sup>146</sup> Servizio Studi - Dipartimento Affari Esteri. (2020). *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*.

militari di polizia proprie, essa dovrà affidarsi agli Stati per ottenere l'esecuzione delle misure disposte, quali l'arresto di individui, consegna, raccolta di prove.

Tale sezione delinea, dunque, gli strumenti necessari per la Corte affinché svolga efficacemente il suo mandato, dettando le regole del funzionamento operativo della giustizia penale internazionale<sup>147</sup>.

Essa si apre con l'articolo 86, il quale afferma il generale obbligo di cooperazione, statuendo che «gli Stati Parte cooperano pienamente con la Corte nelle indagini e nelle azioni giudiziarie che la stessa svolge per crimini sui quali ha giurisdizione»<sup>148</sup>. L'obbligo attribuito agli Stati firmatari trova il suo concreto sviluppo negli articoli successivi. Esso verrà analizzato nello specifico nel prossimo paragrafo.

A partire dall'articolo 87, viene conferito alla CPI il potere di fare richiesta di cooperazione agli Stati Parte, e indica la possibilità di porre richiesta di cooperazione agli Stati non parte e alle organizzazioni intergovernative; vengono, poi, previste disposizioni di carattere generale circa le modalità di comunicazione delle richieste e sui requisiti linguistici, disponendo un obbligo di riservatezza agli Stati e si riconosce la possibilità per la CPI di adottare misure per la protezione delle vittime, testimoni e dei loro familiari. Pur essendo una disposizione di carattere generale, se si considerano le disposizioni dell'ICTR<sup>149</sup> e dell'ICTY<sup>150</sup>, l'articolo in questione presenta un contenuto decisamente più dettagliato.

Si vedano, inoltre, gli articoli dall'89 al 93, che disciplinano le varie forme di cooperazione. Queste saranno affrontate, in dettaglio, nel prossimo capitolo.

---

<sup>147</sup> Oosterveld, V. (2002). *The cooperation of states with the international criminal court* In *Fordham International Law Journal*, 25(3), p. 767

<sup>148</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.86

<sup>149</sup> «States shall cooperate with the International Tribunal in the investigation and prosecution of persons accused of committing serious violations of international humanitarian law. States shall comply without undue delay with any request for assistance or an order issued by a Trial Chamber, including, but not limited to: (a) the identification and location of persons; (b) the taking of testimony and the production of evidence; (c) the service of documents; (d) the arrest or detention of persons; (e) the surrender or the transfer of the accused to the International Tribunal». *United Nations. (1993). Statute of the International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR)*, UN Doc. S/25074, Annex, art. 29.

<sup>150</sup> «1. States shall cooperate with the International Tribunal for the former Yugoslavia in the investigation and prosecution of persons accused of committing serious violations of international humanitarian law. 2. States shall comply without undue delay with any request for assistance or an order issued by a Trial Chamber, including, but not limited to: (a) The identification and location of persons; (b) The taking of testimony and the production of evidence; (c) The service of documents; (d) The arrest or detention of persons; (e) The surrender or the transfer of the accused to the International Tribunal for Yugoslavia». *United Nations Security Council. (1994). Statute of the International Criminal Tribunal for Yugoslavia (ICTY)*, UN Doc. S/RES/955, Annex, art. 28.

Cruciale, nel sistema designato dallo Statuto, l'articolo 88, il quale obbliga gli Stati a adeguarsi, predisponendo procedure tali da rendere possibile il regime di cooperazione. Da esso si evince il ruolo cruciale rivestito dai singoli Paesi nel garantire il buon svolgimento dell'operato della Corte<sup>151</sup>. Conseguenza è che uno Stato parte non potrà addurre una carenza nelle procedure legali interne, quale giustificazione per la mancata cooperazione<sup>152</sup>.

In questo quadro, viene anche posta una clausola di salvaguardia all'articolo 97, con la quale si consente agli Stati, a fronte di ostacoli nell'esecuzione di una richiesta della Corte, la possibilità di svolgere delle consultazioni con la CPI stessa, segnalando tali difficoltà. Per l'apposizione della clausola, durante i lavori preparatori, fu presentata una prima proposta, ma la mancanza di un consenso circa chi, tra la CPI e lo Stato dovesse decidere, mista alla negativa percezione di alcuni Stati che tale meccanismo contrastasse con l'obbligo di cooperazione, portò ad un rigetto<sup>153</sup>. In alternativa, il Presidente del gruppo di lavoro sulla cooperazione internazionale propose un sistema basato sulle consultazioni tra Stati parte e Corte penale internazionale, poi sfociato nella disciplina attuale. Questo passaggio normativo mette in luce il dinamismo del rapporto tra la Corte e gli Stati membri, ispiratosi a una logica di collaborazione reciproca<sup>154</sup>.

L'articolo 94, poi, detta una disciplina di carattere eccezionale. Esso consente, «se l'esecuzione immediata di una richiesta può nuocere al corretto svolgimento di un'indagine o di un procedimento giudiziario in corso per un caso diverso da quello cui si riferisca la domanda» di posticipare l'esecuzione di una richiesta per un periodo concordato con la Corte, ma che comunque non superi quanto necessario per concludere l'indagine. Proprio dalla natura eccezionale della disciplina stabilita, si desume la regola generale nei rapporti con la Corte: una cooperazione immediata ed incondizionata, pur temperata dal rispetto dei principi fondamentali degli Stati parte<sup>155</sup>.

---

<sup>151</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.88

<sup>152</sup> International Criminal Court (ICC). (2014). *Prosecutor v. Uhuru Muigai Kenyatta*, ICC-01/09-02/11 908, Decision on Prosecution's applications for a finding of non-compliance pursuant to Article 87(7) and for an adjournment of the provisional trial date, para. 47.

<sup>153</sup> United Nations. (1998). *Draft Statute for the International Criminal Court*, UN Doc. A/CONF.183/2/Add.1, p. 135

<sup>154</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.97

<sup>155</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.94

Il regime di cooperazione, si interseca poi con la sensibilità politica degli Stati, i quali, potrebbero trovarsi a dover dare esecuzione a richieste della Corte che collidano con obblighi derivanti dal diritto internazionale, sia esso consuetudinario o pattizio. Per tale motivo, l'articolo 98 pone un limite contenutistico alle richieste di assistenza che la CPI può inoltrare agli Stati: esse non possono contrastare con gli obblighi internazionali in materia di immunità statali o diplomatiche o con convenzioni che richiedono il consenso dello Stato d'invio per una consegna.<sup>156</sup>

### **3.1. Il regime di cooperazione con gli Stati Parte**

L'articolo 86 stabilisce un obbligo di cooperazione di carattere generale degli Stati Parte con la Corte, «in its investigation and prosecution of crimes within the jurisdiction of the Court».

Deve ritenersi che l'obbligo disposto vada oltre una mera dichiarazione programmatica. Alla luce di un'interpretazione estesa del principio dell'*effet utile*, bisogna ritenere che la norma sia dotata di un proprio valore normativo. La locuzione “pienamente”, infatti, sembra alludere al principio di buona fede, il quale implica l'obbligo in capo agli Stati parte di agire tempestivamente e con tutta la diligenza richiesta per garantire la corretta esecuzione di quanto richiesto dalla Corte. La norma equivale, perciò, a una linea guida interpretativa di carattere generale, in base alla quale, bisogna attribuire agli obblighi della parte IX valore precettivo e vincolante da adempiere in uno spirito di cooperazione. Ne è un chiaro esempio la disciplina sui meccanismi di consultazione, di cui all'articolo 94. Chiaro è che non può ritenersi che tale obbligo abbia natura autonoma, differentemente dalle discipline previste dagli articoli 29 dello Statuto dell'ICTY e 28 dello Statuto dell'ICTR. La disposizione va letta in combinato disposto con le norme successive, come anche emerge dall'espressione «in accordance with the provisions of this Statute».

Vero è che, alla luce dell'articolo 34 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, «a treaty does not create either obligations or rights for a third State without its

---

<sup>156</sup> «La Corte non può presentare una richiesta di assistenza che costringerebbe lo Stato richiesto ad agire in modo incompatibile con gli obblighi che gli incombono secondo il diritto internazionale in materia d'immunità degli Stati o di immunità diplomatica di una persona o di beni di uno Stato terzo, a meno di ottenere preliminarmente la cooperazione di tale Stato terzo in vista dell'abolizione dell'immunità [...] o che costringerebbe lo Stato richiesto ad agire in modo incompatibile con gli obblighi che gli incombono in forza di accordi internazionali secondo i quali il consenso dello Stato d'invio è necessario per poter consegnare alla Corte una persona dipendente da detto Stato, a meno che la Corte non sia in grado di ottenere preliminarmente la cooperazione dello Stato d'invio ed il suo consenso alla consegna»



consent»<sup>157</sup>. Sicché la natura pattizia dell'atto istitutivo della Corte impedisce che gli Stati non Parte possano ritenersi vincolati da obbligazioni statutarie. Tuttavia, la cooperazione di Stati non membri potrebbe rivelarsi essenziale per garantire l'esecuzione delle decisioni assunte dalla Corte; sicché, il paragrafo 5 dell'articolo 87 funge da contraltare a tale limite, prevedendo l'instaurazione di un regime di cooperazione tramite specifici accordi<sup>158</sup>.

È importante precisare che suddetto obbligo di cooperazione si estende solo agli Stati e non anche ai funzionari statali a titolo individuale. Emblematica, a tal fine, appare quanto affermato dalla Camera d'appello dell'ICTY, nella decisione sulla citazione a comparire nel caso *Blaškić*. Essa ha infatti sostenuto come il mero dato per cui la giurisdizione di un tribunale penale internazionali si estende ai reati commessi da parte degli individui, non implica un'automatica deroga alla regola generale. Gli obblighi internazionali ricadono sugli Stati, eventuali deroghe vanno espressamente previste. Si legge: «It would be fallacious to infer from a provision which simply lays down the power to seek assistance from a State official, the existence of an obligation for such State official to cooperate. [...] This obligation is only incumbent upon the State»<sup>159</sup>.

Alcune precisazioni terminologiche sono necessarie in questa sede. L'articolo 86 fa riferimento alla fase delle "indagini". È piuttosto dibattuto l'effettivo perimetro della fase d'indagini. Autorevoli esponenti della dottrina, quali *Claus Kreß e Kimberly Prost*, hanno preferito darne un'interpretazione restrittiva, tale per cui essa non comprenderebbe la fase di esame preliminare (benché sia piuttosto dibattuta la possibilità di espandere, anche a suddetta fase, la disciplina sulla cooperazione). Sicché, nel caso di procedimenti avviati *proprio motu* dal Procuratore, la disciplina spiegherebbe i suoi effetti solo quando la

---

<sup>157</sup> United Nations. (1969). *Vienna Convention on the Law of Treaties*, art. 34.

<sup>158</sup> «The Court may invite any State not party to this Statute to provide assistance under this Part on the basis of an ad hoc arrangement, an agreement with such State or any other appropriate basis. Where a State not party to this Statute, which has entered into an ad hoc arrangement or an agreement with the Court, fails to cooperate with requests pursuant to any such arrangement or agreement, the Court may so inform the Assembly of States Parties or, where the Security Council referred the matter to the Court, the Security Council». Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.87 (5)

<sup>159</sup> International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY). (1997). *Prosecutor v. Blaškić*, Case No. IT-95-14-AR108bis, Judgment on the Request of the Republic of Croatia for Review of the Decision of Trial Chamber II

valutazione del Procuratore sia confermata dalla Camera preliminare<sup>160</sup>. Il termine indagini presenta comunque un perimetro piuttosto labile, perciò la Corte potrà, attraverso un'interpretazione estensiva, accertare a livello nazionale se uno Stato non abbia voluto genuinamente condurre un'indagine o un procedimento penale, ai sensi dell'articolo 17.<sup>161</sup>

### 3.1.1. Conseguenze della mancata cooperazione

Trattandosi, dunque, di veri e propri obblighi cogenti, occorre analizzare quali siano le conseguenze del mancato rispetto di tali obblighi.

Deve ritenersi che la natura cogente dell'obbligo incombente in capo agli Stati parte e delle richieste della Corte, faccia sorgere in capo allo Stato la responsabilità per violazione delle norme internazionali. Al fine di definire la natura e la portata della responsabilità Statale, viene in aiuto il *Draft articles on the responsibility of States for internationally wrongful acts*.

Gli articoli 23-26 della bozza elaborata dalla ILC, in particolare, definiscono le cause di esclusione della responsabilità<sup>162</sup>, delineando come la responsabilità statale per atti illeciti si configuri quale responsabilità oggettiva, salvo che non venga provata l'impossibilità sopravvenuta, non imputabile allo Stato interessato, di adempiere. Dunque, secondo il sistema di responsabilità previsto, a nulla rileva la colpa per la sussistenza dell'elemento soggettivo. A tal proposito, si rilevi subito, che questo si considera integrato «when conduct consisting of an action or omission: (a) is attributable to the State under international law; and (b) constitutes a breach of an international obligation of the State». L'articolo 3 dà un'importante indicazione, in termini di responsabilità. Pur essendo auspicata la criminalizzazione nazionale delle condotte previste dallo statuto, ai fini di garantire la repressione dei crimini internazionali, la qualificazione di un atto statale quale

---

<sup>160</sup> «The Prosecutor shall analyse the seriousness of the information received. For this purpose, he or she may seek additional information from States, organs of the United Nations, intergovernmental or non-governmental organizations, or other reliable sources that he or she deems appropriate, and may receive written or oral testimony at the seat of the Court. If the Prosecutor concludes that there is a reasonable basis to proceed with an investigation, he or she shall submit to the Pre-Trial Chamber a request for authorization of an investigation, together with any supporting material collected.» Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.15 (2) e (3)

<sup>161</sup> Kreß, C., & Prost, K. (2016). Article 86: General obligation to cooperate. In O. Triffterer & K. Ambos (Eds.), *Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary* (3rd ed., pp. 2014-2018).

<sup>162</sup> "Force majeure, Distress, Necessity". International Law Commission. (2001). *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries* Articles 23-25.

illecito da parte del diritto interno non rileva ai fini del sorgere della responsabilità. Sarà sufficiente la violazione di un obbligo di natura internazionale da parte di un “organo” statale<sup>163</sup>. Applicando tale normativa all’ipotesi di inadempimento di una richiesta di cooperazione proveniente dalla CPI, questa determinerà il sorgere della responsabilità per illecito internazionale.

Quanto ai rimedi previsti dallo Statuto di Roma alle violazioni compiute dagli Stati parte, si noti, anzitutto, il dispositivo dell’articolo 87, paragrafo 7. Questo recita: «Where a State Party fails to comply with a request to cooperate by the Court contrary to the provisions of this Statute, thereby preventing the Court from exercising its functions and powers under this Statute, the Court may make a finding to that effect and refer the matter to the Assembly of States Parties or, where the Security Council referred the matter to the Court, to the Security Council».

Chiaro obiettivo dell’articolo 87 (7) è quello di sanzionare le ipotesi di inadempimento degli Stati. Ai sensi dell’articolo 109 del Regolamento della CPI, se una Camera della Corte ritiene l’esistenza di una violazione, essa deve fare una constatazione ufficiale di suddetto inadempimento, dopo aver sentito lo Stato coinvolto. Ciò viene disposto al fine di consentire allo Stato di spiegare la propria posizione, dandogli, così, la possibilità di addurre una delle cause di esclusione della responsabilità. La questione dovrà essere deferita dal Presidente all’Assemblea degli Stati parte (ASP)<sup>164</sup>. Nonostante essa sia investita di tale compito, l’articolo 112 tace circa le possibili azioni che potrebbero essere adottate dall’Assemblea conseguentemente al deferimento. Occorrerà allora, rifarsi al diritto internazionale consuetudinario generale (concretizzatosi poi nella Bozza di articoli). Sicché è possibile affermare che l’Assemblea potrebbe richiedere l’immediato adempimento della richiesta, condannando pubblicamente il mancato rispetto; ancora, potrebbe far ricorso a misure collettive di ritorsione, quali sanzioni di carattere economico ai danni dello Stato inadempiente.

---

<sup>163</sup> Per la definizione di organo statale si guardi alla formulazione dell’articolo 4 della Bozza di articoli: «The conduct of any State organ shall be considered an act of that State under international law, whether the organ exercises legislative, executive, judicial or any other functions, whatever position it holds in the organization of the State, and whatever its character as an organ of the central Government or of a territorial unit of the State. 2. An organ includes any person or entity which has that status in accordance with the internal law of the State». *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*, Art. 4

<sup>164</sup> Corte Penale Internazionale. (2018). *Regolamento della Corte*. Regola 109.

Ad oggi, deve tuttavia riscontrarsi che l'ASP non ha mai adottato alcuna misura in risposta alla mancata cooperazione.

Tra i casi più celebri di mancata cooperazione, si evidenzino quelli in relazione ai viaggi del Presidente del Sudan, Omar Al-Bashir, per il quale fu spiccato un mandato d'arresto internazionale in relazione ai crimini di genocidio, crimini di guerra e crimini contro l'umanità in Darfur<sup>165</sup>. Nonostante il l'ordine di arrestare il Presidente del Sudan, nessuno degli Stati in cui questi transitò ha proceduto all'arresto. Il caso rileva ai fini della trattazione, in quanto Malawi, Repubblica Democratica del Congo e Ciad sono stati deferiti al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite per mancata cooperazione. In ogni caso, gli Stati sono stati ascoltati e le Camere competenti hanno constatato l'inadempimento, ai sensi del suddetto articolo 87.<sup>166</sup>

Ancora, si guardi al caso relativo alle accuse di crimini contro l'umanità nei confronti del presidente del Kenya, Uhuru Kenyatta. Dopo il differimento della data del processo, disposto dalla *Trial Chamber* per esaminare la mancanza di cooperazione da parte del Kenya<sup>167</sup>, la Procura ha effettivamente riscontrato un inadempimento. Il governo kenyota, nella sua linea difensiva, addusse un impedimento relativo alla normativa interna, evidenziando come questa non permettesse di dar seguito all'assistenza richiesta. In linea con quanto previsto dall'articolo 3 della Bozza di articoli disposta dalla ILC, La Camera respinse la suddetta argomentazione, ribadendo l'impossibilità di far ricorso a procedure interne quale giustificazione per la mancata cooperazione<sup>168</sup>.

Nel corso del giudizio, la Corte ha avuto modo di ribadire quanto emerge, ossia l'assoluta dipendenza della Corte dalla cooperazione statale ai fini di svolgere le funzioni per le quali essa è stata istituita («Regarding the sufficiency of the Prosecutor's evidence and whether compliance with the cooperation request could change that assessment, the

---

<sup>165</sup> Centro di Ateneo per i Diritti Umani (2009). *Corte penale internazionale: richiesta del mandato d'arresto per il Presidente del Sudan per il crimine di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra commessi in Darfur* in *Centro di Ateneo per i Diritti Umani*

<sup>166</sup> Kreß, C., & Prost, K. (2016). Article 86: General obligation to cooperate. In O. Triffterer & K. Ambos (Eds.), *Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary* (3rd ed., pp. 2036-2042).

<sup>167</sup> Florit, F. (2013). *La Corte penale internazionale e la 'questione africana'*. In *Questione Giustizia*.

<sup>168</sup> «The Chamber finds it unnecessary to consider whether or not the International Crimes Act and other Kenyan domestic legislation provides a sufficient basis for executing cooperation requests under Part 9 of the Statute. Any purported deficiency in domestic legal procedures (or interpretation thereof), cannot be raised as a shield to protect a State Party from its obligation to cooperate with the Court» International Criminal Court (ICC). (2014). *Decision on Prosecution's application for a finding of non-compliance under Article 87(7) of the Statute*, Prosecutor v. Uhuru Muigai Kenyatta, ICC-01/09-02/11-908, para. 47.

Appeals Chamber recalls that the Trial Chamber held that “[Kenya]’s non-compliance [...] has ultimately impinged upon the Chamber’s ability to fulfil its mandate under [a]rticle 64, and in particular, its truth-seeking function in accordance with [a]rticle 69(3)”<sup>169</sup>.

### **3.2. Il regime di cooperazione come risultato di un compromesso**

Nell’architettura della giustizia penale internazionale, il regime di cooperazione giudiziaria rappresenta il risultato di un delicato compromesso raggiunto al termine di una lunga fase di negoziazioni, che vide contrapposte due visioni fra esse antitetiche. Esso si pone come una sintesi tra il più tradizionale modello di cooperazione “orizzontale” e un inedito modello di cooperazione “verticale”.

Da un lato, emerse la volontà di proporre un modello di cooperazione, simile a quello attuale, impiantato su quello tipico delle relazioni tra Stati sovrani. Qui, l’assistenza giudiziaria e misure quali l’extradizione sono soggette alla volontà e al consenso dello Stato che riceve la richiesta<sup>170</sup>. Può affermarsi che la normativa proposta prenda le sue mosse dai principi sanciti nell’*eighth United Nations congress on the prevention of crime and the treatment of offenders*, e recepiti nei *Model treaties* (linee guida proposte dall’ONU agli Stati Membri, al fine di rafforzare la cooperazione internazionale in materia penale). Si guardi al *Model treaty on extradition* e al *Model treaty on mutual assistance in criminal matters*<sup>171</sup>. Il modello emergente si basa su un sottile equilibrio tra l’esigenza di un’effettiva cooperazione interstatale e il rispetto delle autonomie giuridiche nazionali. Si guardi al *Model treaty on extradition*, esso impone un obbligo di consegna tra Stati, relativamente ai soggetti sottoposti a procedimento penale o già condannati per crimini estradabili. Il meccanismo si articola nel rispetto di garanzie di carattere sostanziale e procedurale, valorizzando il principio di sussidiarietà, il quale permette allo Stato di negare l’extradizione richiesta, se esso intende esercitare la propria giurisdizione

---

<sup>169</sup> International Criminal Court (ICC). (2015). *Judgment on the Prosecutor’s appeal against Trial Chamber V(B)’s decision on Prosecution’s application for a finding of non-compliance under Article 87(7) of the Statute*, Prosecutor v. Uhuru Muigai Kenyatta, ICC-01/09-02/11 OA 5, para. 79

<sup>170</sup> Ruggieri, F. (2018). *Le nuove frontiere dell’assistenza penale internazionale: l’ordine europeo di indagine penale*. In *Processo Penale e Giustizia*

<sup>171</sup> United Nations. (1990). *Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders: Report prepared by the Secretariat*, pp. 64-95.

sul reato, nel caso in cui emergano motivi di interesse pubblico o altre ragioni di opportunità. Si guardi, poi, al principio di specialità (articolo 14), il quale circoscrive la possibilità di estradizione ai soli crimini per i quali essa è stata concessa, salva espressa indicazione contraria dello Stato di consegna. La disciplina pone, poi, delle cause di rifiuto obbligatorie (art.3) e facoltative (art.4) volte a proteggere i diritti fondamentali e le prerogative sovrane dello Stato a cui l'extradizione è richiesta.

Allo stesso modo, *il Model treaty on mutual assistance in criminal matters* mira ad espandere la portata della cooperazione fra Stati, disponendo una serie di forme di assistenza giudiziaria quali l'acquisizione di prove, la trasmissione di documentazione bancaria, l'esecuzione di disposizioni o sequestri. Il tutto avviene cercando di garantire il rispetto della sovranità nazionale. Ciò è reso evidente dall'espressa previsione del diritto dello Stato di respingere o differire l'esecuzione della misura richiesta qualora essa implichi un pregiudizio per la sicurezza nazionale o interferisca con procedimenti interni pendenti.

Emblematica di questa visione, è la proposta degli Stati Uniti, circa la disciplina della consegna temporanea, prevista dall'articolo 87, paragrafo (c), nella quale si sosteneva la necessità di postergare la consegna dell'individuo successivamente al termine della procedura nel cui ambito è stata richiesta e finché non fosse accertata l'assenza di impedimenti giuridici<sup>172</sup>.

In contrapposizione alla suddetta visione, si proponeva un modello di cooperazione radicalmente opposto, imperniato su una dimensione verticale tra gli Stati e la Corte. Perfettamente rappresentativa di questa visione è la proposta croata in materia di richiesta di consegna, estradizione o trasferimento alla CPI. Differentemente da quella statunitense, essa sosteneva che l'obbligo di rispettare le richieste in materia dovesse prevalere su qualsiasi altro impedimento.

L'argomento utilizzato in calce al documento per sostenere la proposta sembra, tuttavia, non cogliere un presupposto cruciale. Si legge che «The Security Council has established

---

<sup>172</sup>«having fully taken into account the views of the Court, postpone the surrender of the person until such time as the proceedings against the person have been completed and any other legal impediment to his surrender or temporary surrender no longer exists». United Nations. (1998). *Draft proposal submitted to the Working Group on International Cooperation and Judicial Assistance*, A/CONF.183/C.1/WGIC/L.17.

this standard for the efficient functioning of the International Criminal Tribunals for the Former Yugoslavia and for Rwanda. There is no reason to apply different practices to the International Criminal Court»<sup>173</sup>. Tuttavia, se guardiamo alle risoluzioni istitutive dei tribunali ad hoc, esse differiscono nettamente dallo Statuto di Roma, poiché mentre le prime sono di natura unilaterale (in quanto emesse dal Consiglio di Sicurezza), l'atto con cui si è data vita all'istituzione della Corte penale internazionale si fonda su una base pattizia. Se si considera che la CPI, invece, fonda il suo rapporto con gli Stati alla luce della complementarità, la logica orizzontale pare inevitabile conseguenza di tale assetto. Diverso è il caso dei tribunali ad hoc. Come evidenziato dalla stessa *Appeal chamber* del Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia, i tribunali ad hoc rappresentano un modello inedito di giustizia internazionale, poiché dotati di primazia sulle giurisdizioni nazionali, potendo, dunque, imporre obblighi vincolanti circa l'arresto, la consegna degli imputati, etc, all'insegna di un rapporto, dunque, verticale. Tale primazia non è dovuta a un'equivalenza con i tribunali nazionali, ma all'autonomia e agli scopi di giustizia che hanno portato alla sua istituzione.<sup>174</sup>

Il sistema di cooperazione predisposto dallo Statuto di Roma emerge quale compromesso tra i due approcci appena esposti. In esso è, infatti, possibile ravvisare sia elementi di cooperazione orizzontale, che verticale.

### **3.2.1. Connotazioni orizzontali del modello di cooperazione**

Chiarita la natura pattizia dello strumento istitutivo, ne consegue, quale logica implicazione, la sua vincolatività per i soli Stati firmatari. In linea di principio, l'obbligo di cooperazione statutario non può essere imposto anche a quegli Stati che non abbiano ratificato il testo. Come già visto, tale limite può esser superato soltanto grazie a una decisione vincolante del Consiglio di Sicurezza, in base al Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. Ma in che rapporto si pongono gli obblighi derivanti dalla parte IX dello Statuto con gli altri obblighi internazionali gravanti sugli Stati membri?

---

<sup>173</sup> United Nations. (1998). *Draft articles on international cooperation and judicial assistance: Working Group on International Cooperation and Judicial Assistance*, A/CONF.183/C.1/WGIC/L.9

<sup>174</sup> International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY). (1997). *Judgement on the request of the Republic of Croatia for review of the decision of Trial Chamber II of 18 July 1997*, Case No. IT-95-14-AR108-bis, paras. 47 & 54.

Nello sviluppo del sistema di cooperazione, è possibile fissare una gerarchia degli obblighi giuridici internazionali che incombono sugli Stati parte. L'articolo 98, paragrafo 2, infatti, ponendo un limite alle richieste di consegna che possono essere avanzate dalla Corte a uno degli Stati contraenti, impedisce che vengano inoltrate richieste contrastanti «con accordi internazionali secondo i quali il consenso dello Stato d'invio» è richiesto per ottenere la cooperazione di quest'ultimo.

Celebre risvolto pratico della norma, si è avuta con i *BIAs* (bilateral immunity agreements), altresì noti come “*Article 98 agreements*” disposti dall'amministrazione Bush, il quale ha lanciato una campagna di portata mondiale per negoziare tali accordi. Alla luce della disciplina statutaria, i rappresentanti del governo statunitense hanno tentato di concludere tali accordi bilaterali di non consegna con quanti più Stati possibili, nel tentativo di proteggere i cittadini statunitensi dalla giurisdizione della CPI. Essi dispongono, infatti, che gli attuali o ex funzionari del governo, il personale militare e i cittadini statunitensi, se ricercati, non possano esser trasferiti alla Corte, su eventuale richiesta di quest'ultima. Tali accordi sono stati ratificati da 102 Paesi, ma molti degli Stati, tendenzialmente parte del sistema della CPI, ha rifiutato di ratificarli. A detta prassi, seguì una legge interna del Congresso americano (*American Service members' protection act*). Ad ogni modo, si registra che meno del 40% abbia dato seguito alla sottoscrizione con la ratifica, nonostante le pesanti sanzioni economiche imposte dagli Stati Uniti. Un'ampia parte ha interpretato tali accordi come una violazione del diritto internazionale, ponendosi in contrasto con l'articolo 18 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati che vieta a uno Stato contraente di compiere atti contrari all'oggetto e allo scopo del trattato<sup>175 176</sup>.

L'orizzontalità si riscontra, inoltre, nella disciplina delle richieste concorrenti di consegna, ai sensi dell'articolo 90 dello Statuto. Il paragrafo 4 dispone che, se la richiesta proviene da uno Stato non parte, lo Statuto subordina l'obbligo di estradizione alla corte,

---

<sup>175</sup> «A State is obliged to refrain from acts which would defeat the object and purpose of a treaty when: it has signed the treaty [...] or it has expressed its consent to be bound by the treaty, pending the entry into force of the treaty» . Nazioni Unite. (1969). *Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati*. Articolo 18.

<sup>176</sup> Coalition for the International Criminal Court. (2006). *Status of US bilateral immunity agreements (BIAs)* [https://goodtimesweb.org/diplomacy/2015/CICCFS\\_BIAstatus\\_current.pdf](https://goodtimesweb.org/diplomacy/2015/CICCFS_BIAstatus_current.pdf) . Human Rights Watch. (2003). *Bilateral immunity agreements*. [https://www.hrw.org/sites/default/files/related\\_material/2003.06\\_US\\_Bilateral\\_Immunity\\_Agreements.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/2003.06_US_Bilateral_Immunity_Agreements.pdf)



all'assenza di un pregresso accordo internazionale avente di estradare l'interessato verso lo Stato che pone la richiesta<sup>177</sup>. La stessa regola di funzionamento si applica nell'ipotesi di richieste concorrenti aventi oggetto diverso da quello della consegna<sup>178</sup>

La prevalenza degli obblighi internazionali precedentemente assunti verso Stati Membri viene, poi, confermata dalla disposizione dell'articolo 73 dello Statuto, il quale disciplina la richiesta di informazioni e documenti da parte della CPI. La parte finale dell'articolo regola l'ipotesi in cui destinatario della richiesta sia uno Stato parte, ma la fonte sia uno Stato che non ha ratificato l'atto istitutivo. Nell'ipotesi in cui quest'ultimo rifiuti di dar esecuzione alla richiesta, lo Stato parte dovrà informare la corte dell'impossibilità di rendere l'informazione o il documento richiesto «because of a pre-existing obligation of confidentiality to the originator»<sup>179</sup>.

Connotazioni di carattere orizzontale si rinvencono anche nel criterio di priorità fissato dal paragrafo 3 dell'articolo 93 dell'accordo istitutivo. Durante i lavori preparatori, il progetto di Statuto contemplava due motivi di rifiuto al paragrafo 2 dell'articolo 90, il quale prevedeva motivi specifici di rifiuto per le “altre forme di cooperazione”. Tra questi le lettere b) e c) consentivano il rifiuto, rispettivamente, nei casi di impedimento derivante dal diritto interno e nel caso di pregiudizio a interessi essenziali di ordine pubblico.<sup>180</sup>

L'ampio dibattito volto a conciliare due visioni in aperto contrasto, portò all'adozione di un compromesso. Dunque, nell'ipotesi di un contrasto diretto della richiesta di cooperazione con il diritto interno, lo Stato non può rifiutarsi di eseguire la richiesta, ma dovrà consultarsi con la Corte, cercando di superare il problema posto dalla normativa nazionale, quando questa sia espressione di un principio giuridico fondamentale dell'ordinamento.

---

<sup>177</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.90 (4).

<sup>178</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.93 (9, ii)

<sup>179</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.73

<sup>180</sup> «(b) the authorities of the requested State would be prohibited by its national laws from carrying out the action requested with regard to the investigation or prosecution of a similar offence in that State; (c) execution of the request would seriously prejudice its national security, order public or other essential interests». United Nations General Assembly. (1998). *Report of the Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court: Addendum (A/CONF.183/2/Add.1)*.

L'orizzontalità risulta ancor più evidente, poi, dal paragrafo 4 dello stesso articolo 93, il quale pone l'assoluta prevalenza delle esigenze di sicurezza o difesa nazionale a fronte di richieste circa la produzione di documenti o elementi probatori.<sup>181</sup>

Quanto all'esecuzione delle misure disposte, non disponendo di un autonomo corpo di forze armate, e vista l'aura di compromesso nella quale si è dato vita allo Statuto, quest'ultima viene affidata agli Stati parte. Espressione di tale modello si rinviene nell'ultima parte del dispositivo dell'articolo 89, paragrafo 1, avente ad oggetto l'esecuzione della consegna di determinate persone alla CPI. Esso recita: «States Parties shall, in accordance with the provisions of this Part and the procedure under their national law, comply with requests for arrest and surrender».

Dibattuta è la dimensione che assume l'espressione “*in accordance with the provisions under their national law*”. Seguendo un'interpretazione letterale, sembrerebbe che lo Statuto attribuisca un ampio margine di discrezionalità agli Stati nella predisposizione di meccanismi che garantiscano l'effettività del sistema. Differentemente, alcuni autori, alla luce della disposizione prevista dall'articolo 88 dello Statuto, hanno ricondotto la dibattuta locuzione a una logica verticale, stante l'obbligo gravante sugli Stati di adottare procedure idonee a garantire l'esistenza di forme di cooperazione<sup>182</sup>.

### **3.2.2. Connotazioni verticali del modello di cooperazione**

Ai fini di garantire il buon funzionamento della Corte penale internazionale, anche determinate connotazioni verticali si sono rese necessarie.

Si pensi, innanzitutto, al circuito informativo disposto dallo Statuto per le richieste di cooperazione rivolte agli Stati parte. Se al primo paragrafo si dispone la forma della comunicazione tramite le autorità diplomatiche degli Stati, il sottoparagrafo b) dell'articolo 87 (1) introduce un importante elemento di verticalità; si prevede, infatti,

---

<sup>181</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.93 (3), (4)

<sup>182</sup> Carlizzi, G., Della Morte, G., & Laurenti, S. (2013). La cooperazione internazionale e l'assistenza giudiziaria nello Statuto della Corte penale internazionale. In *La Corte penale internazionale: problemi e prospettive*, p. 334

quale alternativa d'urgenza e senza pregiudicare le disposizioni del sottoparagrafo a), la possibilità di trasmettere richieste tramite l'Interpol<sup>183</sup>

Uno degli elementi più dibattuti in seno ai lavori preparatori, in ragione della sua forte connotazione verticale, è quello previsto dall'articolo 57 (3). Esso statuisce che la camera preliminare può autorizzare il Procuratore a condurre delle *on-site investigations* sul territorio dello Stato parte che non sia stato capace o disposto a dar seguito alla richiesta di cooperazione.<sup>184</sup>

La formulazione dell'articolo in questione assume una portata restrittiva, qualificando l'ipotesi come residuale e confinandola a un numero limitato di situazioni.

Precondizione necessaria, è, infatti, che la Camera preliminare accerti “chiaramente” l'incapacità di qualsiasi autorità nazionale di dare esecuzione alla richiesta di cooperazione. Si tratta di un'ipotesi di carattere decisamente eccezionale, la quale presupporrebbe un'impossibilità strutturale dell'intero sistema di adempiere a quanto disposto dalla CPI. Inoltre, al fine di prevenire l'ipotesi in cui nell'ordinamento interno, la magistratura non abbia competenza esclusiva ad eseguire la richiesta, lo Statuto amplia il riferimento includendo “qualsivoglia autorità” e non solo quella giudiziaria.

Risulta evidente, come correttamente evidenziato dalla nota 1 del rapporto del Gruppo di Lavoro del comitato plenario di Roma, anche nell'ipotesi in cui la Camera Preliminare dovesse darvi autorizzazione, emergerebbero delle notevoli difficoltà pratiche date dall'assenza di cooperazione delle autorità interna. Non a caso, ad oggi, non si registrano richieste di indagini dirette ai sensi dell'articolo 57 (3). Queste difficoltà sono alimentate

---

<sup>183</sup> Si tratta dell'organizzazione internazionale di polizia criminale organo deputato alla cooperazione di polizia e alla repressione di crimini internazionali. Si rilevi, che l'organizzazione risulta priva di un proprio organo di polizia, essendo le sue funzioni prettamente di coordinamento e di supporto; in ogni Stato parte, infatti, è presente un ufficio centrale di polizia, il quale collabora attivamente con i corpi della polizia locale, oltre che con il suo segretariato generale, avente sede a Lione. Ministero dell'Interno. (2012). *Interpol: storia e attività dell'organizzazione internazionale di polizia criminale*. [https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\\_stampa/notizie/polizia/2012\\_1\\_1\\_09\\_Interpol\\_storia.html](https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/polizia/2012_1_1_09_Interpol_storia.html)

<sup>184</sup> «...the Pre-Trial Chamber may [...] Authorize the Prosecutor to take specific investigative steps within the territory of a State Party without having secured the cooperation of that State under Part 9 if, whenever possible having regard to the views of the State concerned, the Pre-Trial Chamber has determined in that case that the State is clearly unable to execute a request for cooperation due to the unavailability of any authority or any component of its judicial system competent to execute the request for cooperation under Part 9» Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.57 (3) (d)

dal fatto che il sistema non prevede l'attribuzione di poteri coercitivi nel corso delle indagini<sup>185 186</sup>.

Analoghe considerazioni possono essere estese anche all'ipotesi dettata dal paragrafo 4 dell'articolo 99, il quale prevede l'ipotesi di acquisizione diretta delle prove, direttamente sul territorio di uno Stato. La norma fissa la condizione che ciò sia necessario al fine di garantire l'attuazione di una richiesta eseguibile senza l'esercizio di misure coercitive (pur senza la presenza delle autorità statali). La disposizione allude all'assunzione di una testimonianza volontaria da parte del testimone, o all'ispezione di un sito o altro luogo pubblico, senza modificarne lo stato.

In questo quadro, tale previsione presenta un forte elemento di verticalità. Tale norma viene concepita anche in ottica di protezione dei testimoni dalle autorità statali. Nella maggior parte dei casi, infatti, i crimini sui quali la Corte esercita la sua giurisdizione vengono commessi ad opera di soggetti che rivestono cariche pubbliche o su pressione di questi ultimi (specie se l'assunzione di prove debba svolgersi sul *locus commissi delicti*). Ciò si traduce, quanto all'assunzione di testimonianze, in un timore da parte dei testimoni stessi, che spesso appaiono riluttanti o, addirittura, assolutamente non disposti a rendere dichiarazioni<sup>187</sup>.

L'influenza della concezione verticale dei rapporti tra Stati e Corte, come già accennato in precedenza, si è riversata in un'importante caratteristica della disciplina delle richieste di arresto, consegna e delle altre forme di cooperazione: la totale assenza di motivi di rifiuto, a fronte di una richiesta di arresto o consegna da parte della CPI.

Nonostante fosse stata avanzata una proposta in senso opposto, contenente cause di rifiuto obbligatorie e facoltative<sup>188</sup>, la disciplina attuale non li recepisce nella sua versione definitiva, ponendosi come paradigmatica espressione della dimensione verticale del regime di cooperazione. La struttura designata cerca di raggiungere il delicato equilibrio

---

<sup>185</sup> Guariglia F. & Hochmayr G. (2016). Article 57: Functions and powers of the Pre-Trial Chamber. In O. Triffterer & K. Ambos (Eds.), *Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary* (3rd ed., pp. 1433-1435)

<sup>186</sup> Una proposta in tal senso, mai confluita nel testo finale, si rinviene nel testo dello Zutphen report: «*the Prosecutor may use compulsory measures for collecting evidence (such as search and seizure and compelling the attendance of witnesses) based upon a valid warrant issued by the Pre-Trial Chamber*». Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court. (1998). *Report of the inter-sessional meeting in Zutphen* art. 47, para. 2(c), option 2, subpara. (iii). United Nations.

<sup>187</sup> Ciampi, A. (2002). *Other forms of cooperation*. In A. Cassese, P. Gaeta, & J. R. W. D. Jones (Eds.), *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*, p.1737.

<sup>188</sup> V. *supra*, nota 180

tra l'effettività (almeno in astratto) della giurisdizione internazionale e l'esigenza di uno spazio per il riconoscimento delle prerogative statali. La disciplina dei motivi di rifiuto è infatti stata sostituita dalla previsione dei meccanismi di consultazione, disposta all'articolo 97. Questa permette di sollevare eventuali difficoltà pratiche, e di superarle in un meccanismo ispirato a una logica di dialogo istituzionale con la Corte.

La prassi giurisprudenziale ha confermato l'obbligo di consultazione in situazioni complesse, quali quelle derivanti da obblighi concorrenti ai sensi dell'articolo 98 (1). Emblematico è, ad esempio, nella decisione circa la cooperazione della Repubblica Democratica del Congo per l'arresto e consegna di Omar Al-Bashir. La Corte ha evidenziato che: «the DRC's claim that the 26 February 2014 Decision placed the State 'in a delicate and unmanageable situation' proves that the Congolese authorities should have consulted or notified the Court in accordance with article 97 of the Statute and rule 195 of the Rules of the existence of a problem related to article 98(1) of the Statute which prevented it from discharging its obligations as a State Party to the Statute prior to and during the visit of Omar Al Bashir and before his departure»<sup>189</sup>

Tuttavia, se le consultazioni non portano ad alcun accordo o soluzione, dalla disciplina statutaria si ricava la possibilità della Corte di ricorrere ai poteri previsti dall'articolo 87 (7) o, addirittura, quelli di risoluzione delle controversie, previsti dall'articolo 119 (1)<sup>190</sup>, il quale affida la soluzione a un meccanismo sovrastatale, e in particolare, all' *Appeal Chamber*. Vantaggio di tale sistema risiede nel fatto che una decisione adottata da quest'ultima risulta vincolante per tutte le parti, potendo addirittura assurgere a precedente giurisprudenziale<sup>191</sup>.

Gli elementi di verticalità presenti nella Parte IX dello Statuto proiettano gli Stati, oltre il tradizionale piano dei rapporti interstatali, affiancando gli elementi di orizzontalità. Sicché la Corte emerge quale soggetto giuridicamente autonomo<sup>192</sup>, nel tentativo di

---

<sup>189</sup> International Criminal Court. (2014). *Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir*, ICC-02/05-01/09, Decision on the Cooperation of the Democratic Republic of the Congo Regarding Omar Al Bashir's Arrest and Surrender to the Court, para. 15.

<sup>190</sup> «Any dispute concerning the judicial functions of the Court shall be settled by the decision of the Court». Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.119 (1)

<sup>191</sup> Clark, R. S. (2016). Article 119: Settlement of the dispute. In O. Triffterer & K. Ambos (Eds.), *Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary* (3rd ed., pp. 2274-2275)

<sup>192</sup> «The Court shall have international legal personality [...] the Court may exercise its functions and powers, as provided in this Statute, on the territory of any State Party and, by special agreement, on the territory of any other State».

imporre il rispetto degli obblighi giuridici vincolanti. Il dualismo mira a rafforzare la legittimità con l'esigenza di efficacia del sistema.

## **CAPITOLO II: IL MANDATO D'ARRESTO INTERNAZIONALE**

### **1. La presenza dell'imputato come presupposto necessario per lo svolgimento del processo**

Nell'architettura giuridica dello Statuto della Corte Penale internazionale, l'articolo 58 rappresenta uno strumento processuale di grande importanza. Esso disciplina l'emissione di un mandato d'arresto internazionale ad opera della camera preliminare<sup>193</sup>. Tale provvedimento costituisce il mezzo giuridico attraverso il quale la Corte Penale internazionale ordina alle autorità nazionali degli Stati parte dello Statuto di procedere all'arresto di una persona accusata di uno dei crimini rientranti nella sua giurisdizione

Dalle finalità che legittimano l'emissione di un mandato d'arresto, si coglie come la natura dello strumento non sia di carattere punitivo o sanzionatorio ma, piuttosto, la sua natura è prettamente cautelare. Esso, infatti, è volto a garantire la soddisfazione di precise esigenze cautelari, previste al paragrafo 1 dell'articolo 58, ossia garantire la presenza del soggetto accusato al processo, evitare che comprometta le indagini e il procedimento o, infine, evitare la reiterazione della condotta dello strumento.

Per cogliere l'importanza dello strumento, una premessa risulta fondamentale: lo Statuto non prevede la possibilità di svolgere il processo in assenza dell'imputato.

Già la bozza di statuto disposta dalla Commissione di diritto internazionale nel 1994 affermava, all'articolo 37, che «As a general rule, the accused should be present during the trial», prevedendo, tuttavia, una serie di eccezioni che avrebbero consentito lo svolgimento del processo *in absentia*, solo quando l'assenza si fosse configurata come volontaria o dovuta a motivi di sicurezza o salute, oppure quando «the accused is continuing to disrupt the trial»<sup>194</sup>.

Durante lo svolgimento dei lavori preparatori, un ampio dibattito si sviluppò circa l'opportunità di prevedere una disciplina dei processi *in absentia*, evidenziandosi orientamenti contrastanti tra le varie delegazioni. Una sintesi delle diverse posizioni emerse nel corso dei lavori preparatori si rinviene nella bozza finale dello Statuto, che enuncia quattro opzioni relative alla disciplina.

---

<sup>193</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.58

<sup>194</sup> International Law Commission. (1994). *Draft statute for an International Criminal Court: Article 37*. United Nations.

La prima opzione escludeva ogni tipo di processo in assenza; la seconda poneva una regola generale (processo in presenza dell'imputato) e una serie di eccezioni, ossia la fuga dell'imputato sotto custodia legale e la sua continua interruzione del processo, sempre che questi fosse stato «present at the commencement of the trial»; la terza permetteva un processo in contumacia, stabilendo un più ampio novero di eccezioni; infine, la quarta opzione rifletteva la posizione delle delegazioni che sostenevano la necessità di permettere sempre il processo *in absentia*, includendo anche le ipotesi in cui questa si configurasse come una scelta deliberata e un consapevole rifiuto di comparire dinnanzi alla Corte<sup>195</sup>.

La posizione a favore dei processi in contumacia si fondava, anzitutto, sul principio per cui l'assenza dell'imputato non doveva nuocere allo svolgimento della giustizia. Inoltre, alla base di tale orientamento, vi era una considerazione di carattere pratico: la tendenziale natura stessa dei criminali convenuti dinanzi alla CPI rende estremamente improbabile la comparizione dei responsabili dinnanzi al giudice. Si tratta, infatti, di crimini commessi da soggetti dotati di un significativo potere politico-militare, o quantomeno protetti da organi statali o di crimini commessi in contesti di conflitto armato che ostacolano l'effettiva cooperazione con la Corte. Alla luce di tali considerazioni, si coglie come, permettere lo svolgimento del processo in contumacia venne visto come uno strumento per rafforzare il ruolo della Corte penale internazionale quale organo di repressione e lotta contro i crimini internazionali, senza che questa fosse soggiogata alla volontà degli imputati. Tuttavia, quanto alle delegazioni statali contrarie ai processi in *absentia*, queste, pragmaticamente, sostenevano che i procedimenti in contumacia si sarebbero tradotti in procedimenti farsa con scarso valore pratico, più adatti alla propaganda che alla giustizia autentica<sup>196</sup>.

L'ampio dibattito si tradusse nella formulazione finale dell'articolo 63. Questo prevede, al paragrafo 1, che l'imputato sia presente durante il processo; inoltre, al paragrafo 2, si prevede un'unica eccezione, che consente alla Camera di primo grado di ordinare l'espulsione dall'aula di udienza dell'imputato che disturbi continuamente lo svolgimento

---

<sup>195</sup> United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court. (1998). *Report of the Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court, Addendum (A/CONF.183/2/Add.1)* p. 101

<sup>196</sup> Schabas W. A., Caruana V. (2016). Article 63: Trial in the presence of the accused. In O. Triffterer & K. Ambos (Eds.), *Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary* (3rd ed., pp. 1563-1567).



del processo, potendo questi, comunque, seguire lo svolgimento del processo dall'esterno, dando indicazioni al suo legale<sup>197</sup>.

Nel caso *Prosecutor v. William Samoei Ruto and Joshua Arap Sang*<sup>198</sup>, l'*Appeals Chamber* affermò che l'articolo 63 va interpretato, nel senso che l'imputato ha, non solo, il diritto di comparire, ma anche l'obbligo di comparire, pur non essendo questo espressamente previsto. Ciò è dovuto, anzitutto, all'importanza della partecipazione dell'imputato in ottica di protezione e tutela del suo diritto di difesa; inoltre, «the continuous absence of an accused from his or her own trial would have a detrimental impact on the morale and participation of victims and witnesses. More broadly, the presence of the accused during the trial plays an important role in promoting public confidence in the administration of justice».

L'individuazione di un obbligo in capo all'imputato ha sollevato dubbi circa il margine di discrezionalità che residua in capo alla Corte, nell'esentare un imputato dal suo obbligo di apparire. Nel suddetto caso, la Trial Chamber sottolineò che la natura obbligatoria dell'articolo 63 (1) non elimina completamente il margine di discrezionalità in capo alla CPI, la quale, in casi eccezionali e in determinate condizioni, mantiene comunque la possibilità di dispensare un imputato dall'obbligo di presentarsi<sup>199</sup>. Tuttavia, nel procedimento d'appello, il Prosecutor ha sostenuto che la presenza dell'imputato nel processo va considerata una condizione necessaria, stabilita a fronte di un ampio consenso, piuttosto che una regola generale soggetta a condizioni indefinite. La Trial chamber, dunque, secondo la Camera d'appello, aveva interpretato troppo ampiamente la discrezionalità riservata alla CPI e, di conseguenza, annullò la decisione che esentava William S. Ruto dal presenziare<sup>200</sup>. Le Parti contraenti, infatti hanno previsto una sola

---

<sup>197</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.63

<sup>198</sup> International Criminal Court, Appeals Chamber. (2014). *Judgment on the appeal of Mr William Samoei Ruto and Mr Joshua Arap Sang against the decision of Trial Chamber V(A) of 18 June 2013 entitled "Decision on Mr Ruto's request for excusal from continuous presence at trial"* (ICC-01/09-01/11 OA 5), para. 49

<sup>199</sup> «In exceptional circumstances, however, the Chamber may exercise its discretion under Article 64(6)(f) of the Statute to excuse an accused, on a case-by-case basis, from continuous presence at trial. The exceptional circumstances that would make such excusal reasonable would include situations in which an accused person has important functions of an extraordinary dimension to perform» International Criminal Court. (2013). *Prosecutor v. William Samoei Ruto and Joshua Arap Sang, Situation in the Republic of Kenya* (ICC-01/09-01/11) para.49

<sup>200</sup> International Criminal Court, Appeals Chamber. (2014). *Judgment on the appeal of Mr William Samoei Ruto and Mr Joshua Arap Sang against the decision of Trial Chamber V(A) of 18 June 2013 entitled "Decision on Mr Ruto's request for excusal from continuous presence at trial"* (ICC-01/09-01/11 OA 5), para. 63.

eccezione, ossia quella enunciata al comma 2 dell'articolo 63<sup>201</sup>. Dall'interpretazione del secondo paragrafo, emerge chiaramente che il processo deve già aver avuto inizio (il dispositivo, infatti, fa riferimento all'interruzione del processo). L'eccezione prevista dal paragrafo 2 si configura come uno strumento finalizzato a garantire lo svolgimento del processo qualora l'imputato abbia un ritegno tale da ostacolare lo svolgimento ordinato delle udienze. Non si tratta, dunque, di una deroga che consente l'avvio del processo *in absentia*; l'assenza può essere tollerata soltanto successivamente all'apertura del processo e non si rinviene, nello Statuto, alcuna forma di autorizzazione alla celebrazione *ex novo* di processi in contumacia. Di qui, si coglie l'importanza dell'articolo 58, ai fini di assicurare la presenza dell'imputato e dunque permettere l'inizio del processo.

---

<sup>201</sup> International Criminal Court, Appeals Chamber. (2014). *Judgment on the appeal of Mr William Samoei Ruto and Mr Joshua Arap Sang against the decision of Trial Chamber V(A) of 18 June 2013 entitled "Decision on Mr Ruto's request for excusal from continuous presence at trial"* (ICC-01/09-01/11 OA 5), para. 27.

## 2. Il Mandato d'arresto internazionale: evoluzione storica

I primi mandati d'arresto emessi dalla Corte risalgono al 13 ottobre 2005 nei confronti dei cinque alti comandanti del *Lord Resistance Army* (LRA) per crimini contro l'umanità e crimini di guerra, commessi in Uganda a partire dal luglio 2002. Suddetti mandati furono prima emanati in forma secretata, per esigenze di protezione delle vittime, rendendoli solo successivamente in forma pubblica, una volta completato il programma di protezione di vittime e testimoni<sup>202</sup>. Di questi, solo Dominic Ongwen fu arrestato, divenendo il primo membro dell'LRA a essere trasferito sotto la custodia della CPI, a seguito della sua consegna alle truppe statunitensi che si trovavano nella Repubblica centrafricana<sup>203</sup>.

Tuttavia, il primo caso di arresto effettivo e condanna in base a un mandato della Corte, è datato 2006, ai danni dell'ex Presidente dell'*Union de Patriotes Congolais*, Thomas Lubanga. Dopo l'emissione del mandato d'arresto nel febbraio 2006, questi fu consegnato alla CPI dalle autorità congolesi e trasferito nel centro di detenzione della Corte presso L'Aia; fu successivamente dichiarato colpevole, il 14 marzo 2012, dei crimini di guerra di arruolamento e coscrizione di bambini minori di 15 anni e del loro impiego come “*child soldiers*”<sup>204</sup>.

Dall'analisi del *trend* quantitativo, ricostruito sulla base dei dati ufficiali della Corte penale internazionale e illustrato nel grafico seguente, l'andamento dell'emissione dei mandati d'arresto da parte della Camera Preliminare si è rivelato piuttosto altalenante e disomogeneo, con fasi di intensa attività alternate a periodi di relativa stasi, riflettendo le complessità strutturali e politiche che caratterizzano la giurisdizione della CPI.

Nel quinquennio successivo all'entrata in vigore dello Statuto, la CPI ha intrapreso le sue prime indagini, culminate nel 2005 con l'emissione dei primi cinque mandati d'arresto, nei confronti dei comandanti dell'LRA. A seguito di questa prima fase, è emersa la

---

<sup>202</sup> Joseph Kony, Vincent Otti, Okot Odhiambo, Dominic Ongwen e Raska Lukwiya sono i comandanti del gruppo armato, il *Lord's Resistance Army*, che ha stabilito un modello di brutalizzazione di civili nel nord dell'Uganda. L'accusa indica specificatamente che Kony ordinò alle forze dell'LRA di iniziare una campagna di attacchi contro i civili in Uganda. International Criminal Court. (2005). *Warrant of arrest unsealed against five LRA commanders* [Press release].

<sup>203</sup> Coalition for the International Criminal Court. (2016). *Dominic Ongwen* <https://www.coalitionfortheicc.org/fr/node/651>

<sup>204</sup> International Criminal Court. (2021). *Case Information Sheet: The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo (ICC-01/04-01/06)*. ICC-PIDS-CIS-DRC-01-017/21\_Eng

suddetta irregolarità. Infatti, il periodo immediatamente successivo, si caratterizza per un alternarsi di segmenti temporali di scarsa intensità operativa, data da un'esigua produzione di mandati (tra i quali quelli ai danni di Thomas Lubanga e Omar Al-Bashir)<sup>205</sup>, e di significativi picchi negli anni 2011 (con cinque mandati) e 2013 (con sette mandati), nei quali si è registrato un particolare fermento procedurale e un ampliamento del raggio operativo della Corte. Si guardi, a tal proposito, all'avvio delle indagini relative ai crimini commessi in Libia<sup>206</sup> e Costa d'Avorio<sup>207</sup>.

Da ultimo, se il biennio 2019-2020 ha visto l'emissione di soli due mandati d'arresto nel 2019 e uno nel 2020<sup>208</sup>, nel 2021, la Corte non ha emesso alcun mandato. Tuttavia, a partire dal 2022, si evidenzia una significativa inversione di tendenza, dovuta all'emissione di otto mandati nel 2023 e sette nel 2024, fra i quali quegli spiccati contro Vladimir Putin (17 marzo 2023) e Benjamin Netanyahu (21 novembre 2024).

Quanto affermato si evince inequivocabilmente dal grafico, qui di seguito riportato, nel quale figura l'andamento del numero di mandati d'arresto internazionale osservato nel corso degli ultimi venti anni.

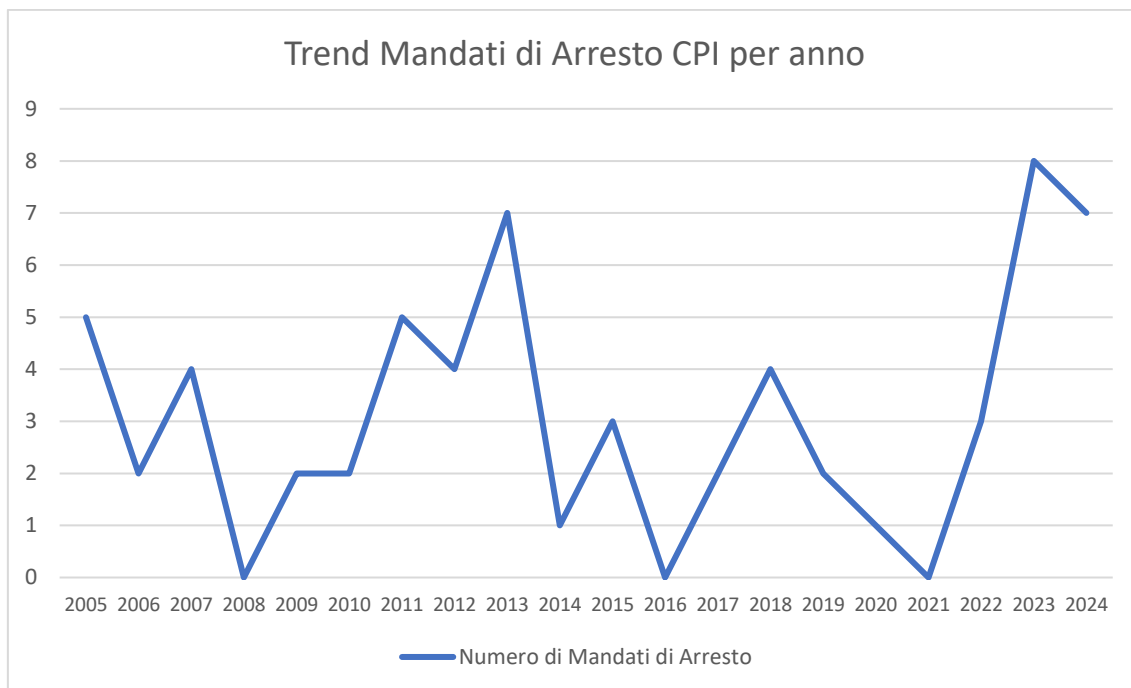
---

<sup>205</sup> International Criminal Court. (2009). *The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir* (ICC-02/05-01/09)

<sup>206</sup> Gaddafi, Muammar Mohammed (27 giugno 2011); Gaddafi, Saif Al-Islam (27 giugno 2011); Al-Senussi, Abdullah (27 giugno 2011)

<sup>207</sup> Gbagbo, Laurent (23 novembre 2011); Blé Goudé, Charles (21 dicembre 2011); Gbagbo, Simone — 29 febbraio 2012

<sup>208</sup> Said Abdel Kani, Mahamat (7 gennaio 2019), Nouradine Adam, Mahamat (17 gennaio 2019); Ali Kushayb (11 giugno 2020)



*Figura 1<sup>209</sup>*

<sup>209</sup> Kony, Joseph — 8 luglio 2005; Lukwiya, Raska — 8 luglio 2005; Okot, Odhiambo — 8 luglio 2005; Ongwen, Dominic — 8 luglio 2005; Otti, Vincent — 8 luglio 2005; Lubanga Dyilo, Thomas — 10 febbraio 2006; Ntaganda, Bosco — 22 agosto 2006; Katanga, Germain — 2 luglio 2007; Ngudjolo Chui, Mathieu — 6 luglio 2007; Harun, Ahmad Muhammad ("Ahmad Harun") — 27 aprile 2007; Ali Abd-Al-Rahman, Ali Muhammad ("Ali Kushayb") — 27 aprile 2007; Jerbo, Saleh — 27 agosto 2009; Al Bashir, Omar Hassan Ahmad — 4 marzo 2009; Mbarushimana, Callixte — 25 settembre 2010; Al Bashir, Omar Hassan Ahmad (secondo mandato) — 12 luglio 2010; Gaddafi, Muammar Mohammed — 27 giugno 2011; Gaddafi, Saif Al-Islam — 27 giugno 2011; Al-Senussi, Abdullah — 27 giugno 2011; Gbagbo, Laurent — 23 novembre 2011; Blé Goudé, Charles — 21 dicembre 2011; Gbagbo, Simone — 29 febbraio 2012; Hussein, Abdel Raheem Muhammad — 1 marzo 2012; Mudacumura, Sylvestre — 13 luglio 2012; Ntaganda, Bosco (secondo mandato) — 13 luglio 2012; Al-Tuhamy Mohamed Khaled — 18 aprile 2013; Barasa, Walter Osapiri — 2 agosto 2013; Arido, Narcisse — 20 novembre 2013; Babala Wandu, Fidèle — 20 novembre 2013; Bemba Gombo, Jean-Pierre — 20 novembre 2013; Kilolo, Aimé — 20 novembre 2013; Mangenda Kabongo, Jean-Jacques — 20 novembre 2013; Banda Abakaer Nourain, Abdallah — 11 settembre 2014; Bett, Philip Kipkoech — 10 marzo 2015; Gicheru, Paul — 10 marzo 2015; Al Faqi Al Mahdi, Ahmad — 28 settembre 2015; Iyad Ag Ghaly — 18 luglio 2017; Al-Werfalli, Mahmoud Mustafa Busayf — 15 agosto 2017; Ag Abdoul Aziz Ag Mohamed Ag Mahmoud — 27 marzo 2018; Ngaïssona, Patrice-Edouard — 7 dicembre 2018; Yekatom, Alfred — 11 novembre 2018; Mokom Gawaka, Maxime Jeoffroy Eli — 10 dicembre 2018; Said Abdel Kani, Mahamat — 7 gennaio 2019; Nouradine Adam, Mahamat — 7 Gennaio 2019; Ali Abd-Al-Rahman, Ali Muhammad ("Ali Kushayb") (secondo mandato) — 11 giugno 2020; Mikhail Mayramovich Mindzaev — 24 Giugno 2022; Guchmazov Gamlet — 24 Giugno 2022; Mindzaev — 24 giugno 2022; Georgiyevich Sanakoev — 24 Giugno 2022; Vladimir Putin — 17 marzo 2023; Maria Alekseyevna Lvova-Belova — 17 marzo 2023; Kuzhugetovich Shoigu Sergei Nasser — 17 marzo 2023; Muhammad Muftah Daou — 6 aprile 2023; Mohamed Al Salheen Salmi — 6 Aprile 2023; Makhoul Makhoul Arhoumah Doumah — 6 Aprile 2023; Mr Abdurahem Khalefa Abdurahem Elshgagi — 6 Aprile 2023; Abdelbari Ayyad Ramadan Al Shagaqi — 18 luglio 2023; Fathi Faraj Mohamed Salim Al Zinkal ('Al Zinkal') — 18 Luglio 2023; Vasilyevich Gerasimov Valery — 24 Giugno 2024; Beina — 7 novembre 2024; Noah Gallant — 21 novembre 2024; Benjamin Netanyahu — 21 novembre 2024; Mohammed Deif — 21 novembre 2024; Duterte, Rodrigo Roa — 7 marzo 2025. Cfr. *Corte Penale Internazionale*, sezione "Situazioni e casi", disponibile all'indirizzo <https://www.icc-cpi.int/taxonomy/term/672>

## 2.1. Un caso emblematico della mancata attuazione dei mandati d'arresto: Omar Al-Bashir

Nell'ambito dei mandati emessi dalla Corte penale internazionale, bisognerà attendere fino al 2009 per assistere all'utilizzo di tale strumento nei confronti di un capo di Stato in carica<sup>210</sup>. Il 4 marzo 2009, su richiesta del Procuratore Ocampo, la Camera Preliminare ha emesso un primo mandato d'arresto per il Presidente del Sudan, Omar Al-Bashir, con l'accusa di crimini contro l'umanità e crimini di guerra. Il caso ha messo in luce la debolezza e le criticità relative al sistema dei mandati d'arresto.

Su quest'ultimo gravava il sospetto di essere co-autore diretto degli attacchi ai danni dei civili in Darfur, specialmente contro quelli appartenenti ai gruppi *Fur*, *Masalit* e *Zaghawa*, i quali erano percepiti come vicini ai gruppi insurrezionali in Darfur. I giudici, infatti, presumevano che i crimini fossero stati commessi nell'ambito di operazioni antinsurrezionali, svolte contro i movimenti opposti al Governo sudanese (quali *SLM/A*, *JEM*)<sup>211</sup>. La Camera Preliminare ha, infine, ritenuto che «there are reasonable grounds to believe that Omar Al Bashir and the other high-ranking Sudanese political and military leaders directed the branches of the "apparatus" of the State of Sudan that they led, in a coordinated manner, in order to jointly implement the common plan. In particular, the Chamber finds that there are reasonable grounds to believe that the common plan was, to a very important extent, implemented through State and local Security Committees in Darfur»<sup>212</sup>.

Nonostante il tentativo di assicurare il Presidente sudanese alla giustizia, con l'emissione di un ulteriore mandato nel luglio 2010<sup>213</sup>, quest'ultimo ha mantenuto il suo ruolo di leader politico per nove anni e, ricoprendo la suddetta carica, ha viaggiato sul territorio di numerosi Stati (ventidue, dei quali sette firmatari dello Statuto di Roma)<sup>214</sup>. Particolarmente significativo è il viaggio in Sud Africa nel 2015, Stato parte dello Statuto

---

<sup>210</sup> Reiter, A. G. (2021). *The development of transitional justice*. In O. Simić (Ed.), *An introduction to transitional justice*, p.38

<sup>211</sup> Centro di Ateneo per i Diritti Umani. (2009). *Corte Penale Internazionale – Mandato d'arresto per il Presidente del Sudan Omar Al Bashir*.

<sup>212</sup> International Criminal Court. (2009). *Decision on the Prosecution's Application for a Warrant of Arrest against Omar Hassan Ahmad Al Bashir*, ICC-02/05-01/09-3, Pre-Trial Chamber I, paras. 216–217.

<sup>213</sup> International Criminal Court (2010). *Second Warrant of Arrest for Omar Hassan Ahmad Al Bashir* (ICC-02/05-01/09-95). Pre-Trial Chamber I.

<sup>214</sup> De Salvo, G. (2023). *Sudan: la lunga fuga di Al Bashir da giustizia penale internazionale*. In *Giornale Diplomatico*.

di Roma, al fine di partecipare all'Assemblea dell'Unione Africana. A seguito dell'ingresso dell'allora Presidente del Sudan, il 15 marzo 2016 la Corte Suprema di appello sudafricana ha emesso un'importante sentenza, imponendo alle autorità nazionali di collaborare con la CPI, arrestandolo e consegnandolo, in esecuzione dei mandati da parte della Camera Preliminare, e in ottemperanza agli obblighi derivanti dall'adesione allo Statuto<sup>215</sup>. Tuttavia, proprio nel corso della fase dibattimentale, con l'appoggio delle autorità governative e, nonostante quanto ordinato dalla Corte, Omar Al-Bashir ha lasciato il territorio sudafricano per fare ritorno in Sudan<sup>216</sup>. L'Unione Africana ha qui assunto una posizione finalizzata a proteggere il Presidente Al-Bashir, con un'importante decisione assunta ad esito dell'incontro avvenuto a Sirte<sup>217</sup>, nella quale invitava gli Stati membri dell'Unione a non offrire cooperazione alla CPI per l'arresto e la consegna di Al-Bashir. Tale decisione fu adottata anche in risposta al rifiuto del Consiglio di Sicurezza dell'ONU di sospendere il procedimento attraverso il potere di *deferral* previsto dall'articolo 16 dello Statuto di Roma. L'Unione riteneva, infatti, che la prosecuzione del procedimento in questione avrebbe compromesso il percorso di pacificazione in Darfur e rappresentato una seria minaccia alla stabilità locale<sup>218</sup>. Concretamente, poi, conseguenza di tale decisione si è sostanziata nell'appoggio offerto da parte di Stati africani che, pur essendo parte dello Statuto di Roma, hanno accolto il Presidente sudanese senza procedere al suo arresto (si pensi a Kenya, Ciad, Malawi, e lo stesso Sud Africa)<sup>219220</sup>.

---

<sup>215</sup> Parliament of the Republic of South Africa. (2002). *Implementation of the Rome Statute of the International Criminal Court Act 27 of 2002*. Government Gazette.

<sup>216</sup> Ingravallo, I. (2016). *Al-Bashir, il Sudafrica e il diritto internazionale penale: molto rumore per nulla*. Osservatorio Costituzionale, Fasc. 3/2016. In *Associazione Italiana dei Costituzionalisti (AIC)*.

<sup>217</sup> African Union. (2009). *Decision on the Meeting of African States Parties to the Rome Statute of the International Criminal Court (ICC)* (Assembly/AU/Dec.245 (XIII)).

<sup>218</sup> «The Assembly [...] notes with grave concern the unfortunate consequences that the indictment has had on the delicate peace processes underway in The Sudan and the fact that it continues to undermine the ongoing efforts aimed at facilitating the early resolution of the conflict in Darfur» *African Union, 2009, par. 3*

<sup>219</sup> Paredi L. (2014). *Africa, giustizia e Corte Penale Internazionale: Il caso Al-Bashir e oltre*. In *Società Italiana di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione Europea (SIDI blog)*

<sup>220</sup> In linea con la posizione assunta nel caso Al-Bashir, si pone la decisione del 2013 dell'UA, relativa al *summon to appear* emessi nei confronti del presidente e del vicepresidente del Kenya, Kenyatta e Ruto. Si è stabilito che non avrebbe potuto svolgersi alcun processo o muoversi accusa alcuna nei confronti di Capi di Governo o di Stato dinanzi alla Corte Penale internazionale (oltre alla sospensione dei procedimenti in corso nei confronti dei leader kenyoti). «That to safeguard the constitutional order, stability and, integrity of Member States, no charges shall be commenced or continued before any International Court or Tribunal against any serving AU Head of State or Government or anybody acting or entitled to act in such capacity during their term of office; That the trials of President Uhuru Kenyatta and Deputy President William Samoei Ruto, who are the current serving leaders of the Republic of Kenya, should be suspended until they

Ulteriore tappa emblematica dei molteplici viaggi di Al-Bashir è stata la Giordania, Stato firmatario dello Statuto di Roma, in occasione del vertice della Lega Araba, tenutosi il 29 marzo 2017 ad Amman. Nonostante i mandati emessi dalla Corte, la Giordania ha ufficialmente accolto il Presidente, omettendo, come il Sudafrica, l'arresto e la consegna alla CPI.

Agendo ai sensi dell'articolo 87 (7) dello Statuto, la *Pre-Trial Chamber* ha sottoposto all'Assemblea degli Stati Parte e al Consiglio di Sicurezza la questione dell'inottemperanza della Giordania, operando diversamente rispetto al caso del Sudafrica. Il criterio utilizzato dalla Corte in ambedue i casi pare quello emerso dal caso *Kenyatta*, secondo cui non esiste un automatico collegamento tra il mancato adempimento di uno Stato e il suo deferimento agli organi competenti. Tale valutazione, infatti, rientra nel margine discrezionale della Corte penale internazionale. Nel caso sudafricano, infatti, per spiegare la sua decisione di non attivare il meccanismo disposto dall'articolo 87 (7), la Camera ha evidenziato l'attivazione della procedura consultiva, prevista dall'articolo 97, oltre all'evidente intenzione dell'apparato giudiziario di offrire collaborazione, emersa a fronte della sopramenzionata sentenza della Supreme Court of appeal. Solleva tuttavia dubbi il diverso trattamento riservato ai due casi di inadempimento<sup>221</sup>.

Con decisione dell'11 dicembre 2017, la *Pre-Trial Chamber II* della CPI ha rigettato le argomentazioni giordane, fondate soprattutto sull'invocazione dell'immunità personale prevista in capo agli organi supremi dello Stato, ribadendo l'obbligo degli Stati Parte di cooperare con la Corte. Richiamando l'articolo 27(2) dello Statuto, che statuisce l'irrelevanza di eventuali immunità personali o funzionali in caso di commissione di crimini internazionali, la Camera ha affermato che: «Jordan was not entitled to rely on its own understanding of article 98 of the Statute (whether on its own or in relationship with article 27) to decide unilaterally not to comply with the Court's request for the arrest of Omar Al-Bashir and his surrender to the Court [...] the fact that an individual whose arrest

---

complete their terms of office». African Union. (2013). *Decision on Africa's Relationship with the International Criminal Court (ICC)*(Ext/Assembly/AU/Dec.1(2013)), para.10, Extraordinary Session of the Assembly of the African Union.

<sup>221</sup> Gervasi, M. (2018). Istituti specializzati delle Nazioni Unite e altre organizzazioni e istituzioni internazionali: Corte penale internazionale. *La Comunità internazionale*, 73(2), 335–337.



and surrender is sought by the Court enjoys diplomatic or State immunities is not as such an exception to the State Parties' duty to cooperate with the Court »<sup>222</sup>.

Nonostante le resistenze diplomatiche e la riluttanza degli Stati a dare esecuzione ai Mandati d'arresto, nell'aprile del 2019, a seguito di un colpo di stato militare<sup>223</sup>, Omar Al-Bashir è stato arrestato, dopo ben dieci anni dall'emissione del primo mandato.

Similmente, nel settembre del 2024 il Presidente della Mongolia, Stato parte dello Statuto di Roma ha accolto il Presidente russo Vladimir Putin nella capitale Ulaanbaatar, violando l'obbligo di eseguire il mandato d'arresto emanato nel marzo 2023. Il caso, tuttavia, verrà approfondito maggiormente nei capitoli successivi<sup>224</sup>.

Le vicende sopra richiamate rivelano, dunque, della fragilità strutturale su cui si fonda l'intero impianto previsto dallo Statuto di Roma. Gli episodi, infatti, assumono un rilievo paradigmatico, evidenziando quanto l'assenza di un proprio apparato esecutivo indebolisca l'effettività del sistema dei mandati d'arresto internazionali, rimettendo la Corte interamente alla propensione degli Stati di cooperare.

### **3. La disciplina statutaria del mandato d'arresto internazionale**

Quanto alla disciplina del mandato d'arresto internazionale, l'articolo 58 ne disciplina l'emanazione, attribuendo la competenza alla Camera Preliminare.

Inizialmente, il Progetto di Statuto elaborato dalla Commissione di diritto internazionale (ILC), all'articolo 28, attribuiva alla Presidenza l'esercizio di funzioni pre-processuali<sup>225</sup>. Tuttavia, è progressivamente prevalsa l'idea che quest'ultima non dovesse essere oberata da ulteriori incombenze e funzioni in questa fase, in quanto già investita di numerosi compiti amministrativi. Sicché, sulla scorta della proposta contenuta nel report del Comitato preparatorio del 1996 sull'istituzione della CPI, si optò per la creazione di una

---

<sup>222</sup> International Criminal Court. (2017). *Decision under article 87(7) of the Rome Statute on the non-compliance by Jordan with the request for the arrest and surrender of Omar Al-Bashir* (ICC-02/05-01/09). Pre-Trial Chamber II.

<sup>223</sup> Si ritiene che autori della protesta siano stati il National Front for Change (NFC), una coalizione d'opposizione guidata da Ghazi Salah al-Din, la Sudanese Professionals Associations (SPA), composta da rappresentanti di vari ordini professionali e la Sudan Call, un'alleanza tra partiti e movimenti di liberazione. Casola, C., & Perteghella, A. (2019). *Sudan: fine dell'era Bashir, ma la piazza non molla*. Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI).

<sup>224</sup> Si veda infra, cap.

<sup>225</sup> International Law Commission. (1994). *Draft Statute for an International Criminal Court*. United Nations.

Camera preliminare quale organo deputato allo svolgimento di suddette funzioni nella fase investigativa, tra cui, in particolare, l'emissione dei mandati d'arresto<sup>226</sup>.

La disciplina proposta dal Progetto di Statuto si differenzia da quella attuale anche in quanto, con quest'ultima viene meno la distinzione tra l'ipotesi di arresto antecedente e successivo all'incriminazione. Non si rinviene più neanche l'uso del termine "provisional", in quanto si è ritenuto, in linea con quanto si legge nel sopramenzionato report del Comitato preparatorio, che suggerisse improprie analogie con l'estradizione<sup>227</sup>. Il sopracitato articolo 58 afferma che «At any time after the initiation of an investigation, the Pre-Trial Chamber shall, on the application of the Prosecutor, issue a warrant of arrest of a person».

Anzitutto, nel decidere circa il ricorso a tale strumento, la Camera dovrà effettuare una valutazione preliminare circa la sussunzione del fatto nell'ambito della competenza della Corte, ossia se i crimini specifici del caso non superano i limiti territoriali, temporali e personali previsti dallo Statuto. Essa dovrà, dunque, analizzare se il crimine rientra tra quelli disposti all'articolo 5 dello Statuto, se sia stato commesso nel periodo di cui all'articolo 11 e se almeno una delle due condizioni previste dall'articolo 12 sia soddisfatta (con eccezione fatta per l'ipotesi di deferimento da parte del Consiglio di Sicurezza) per poter servirsi dello strumento.

Tali parametri risultano integrati, non solo nell'ipotesi di crimini già commessi al momento del deferimento, «but also crimes committed after that time, in so far as they are sufficiently linked to the situation of crisis referred to the Court as ongoing at the time of the referral»<sup>228</sup>, come accaduto nel caso del mandato d'arresto emesso contro Callixte

---

<sup>226</sup> «Doubts were expressed as to the appropriateness of the Presidency exercising pre-trial and other procedural functions. In this regard, the establishment of an indictment or investigations chamber was suggested. The Presidency could preserve functions as regards execution of penalties».

United Nations. (1996). *Report of the Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court: Volume I (Proceedings of the Preparatory Committee during March–April and August 1996)* (General Assembly Official Records, Fifty-first Session, Supplement No. 22, A/51/22) articles 8–9. United Nations.

<sup>227</sup> «It was suggested that the term "provisional arrest" used in article 28 should be replaced by another term to avoid improper analogizing to the extradition model» United Nations. (1996). *Report of the Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court: Volume I (Proceedings of the Preparatory Committee during March–April and August 1996)* (General Assembly Official Records, Fifty-first Session, Supplement No. 22, A/51/22) para.241. United Nations.

<sup>228</sup> International Criminal Court. (2010). *Warrant of Arrest for Callixte Mbarushimana* (ICC-01/04-01/10), para. 16, Pre-Trial Chamber I.

Mbarushibana, in cui il deferimento è avvenuto nel marzo del 2004 e la richiesta del Procuratore alla Camera ha ad oggetto crimini commessi a partire dal 2009<sup>229</sup>.

Il mandato d'arresto, poi, deve risultare necessario al fine di garantire il soddisfacimento delle esigenze cautelari stabilite dal paragrafo 1 (b) dell'articolo 58. Esso richiede che «The arrest of the person appears necessary: to ensure the person's appearance at trial; to ensure that the person does not obstruct or endanger the investigation or the court proceedings; or to prevent the person from continuing with the commission of that crime or a related crime which is within the jurisdiction of the Court and which arises out of the same circumstances».<sup>230</sup>

Si premetta subito che, come evidenziato dall'*Appeal Chamber I*, nel decidere sull'emissione d'arresto contro Abdel Raheem Muhammad Hussein, «the conditions set forth in article 58(1)(b) of the Statute are presented in the alternative, with it being sufficient that only one of the conditions set forth in article 58(1)(b) of the Statute be satisfied in order to issue a warrant of arrest»<sup>231</sup>. Sarà dunque sufficiente che l'arresto si ponga quale strumento necessario per raggiungere uno solo dei seguenti obiettivi.

Alla luce delle considerazioni già svolte circa il fatto che lo Statuto non contempla la celebrazione di processi *in absentia*, si coglie l'importanza di quanto disposto alla lettera *a* del presente paragrafo, la quale stabilisce che il mandato d'arresto deve essere ritenuto quale strumento necessario al fine di garantire la presenza dell'indagato al processo.

Inoltre, si richiede che lo strumento risulti necessario per prevenire il rischio di ostacoli allo svolgimento delle indagini o al procedimento stesso; in tal senso, il testo non dà specifiche indicazioni circa il tipo di interferenza che deve essere messa in atto da parte dell'imputato. Queste sono rimesse alla valutazione discrezionale della *Pre-Trial Chamber*, ma può ritenersi che fra queste possano ricomprendersi condotte, quali, la fuga

---

<sup>229</sup> International Criminal Court (2010), *Warrant of Arrest for Callixte Mbarushimana* (ICC-01/04-01/10), para. 5. Pre-Trial Chamber I.

<sup>230</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.58 (1)(b)

<sup>231</sup> International Criminal Court (2012). *Public redacted version of "Decision on the Prosecutor's application under article 58 relating to Abdel Raheem Muhammad Hussein"* (ICC-02/05-01/12), para. 51, Pre-Trial Chamber I.

l'occultamento di prove<sup>232</sup>, minacciare testimoni del processo<sup>233</sup>, favorire l'ostruzione dell'accertamento della verità rispetto a crimini perpetrati da forze di sicurezza<sup>234</sup>.

L'ultima condizione posta dall'articolo 58 (1)(b) è che il mandato si ponga come necessario per commettere nuovamente lo stesso crimine o un crimine diverso che ricade sotto la giurisdizione della Corte e riconducibile alle stesse circostanze. Sul punto, la Camera ha avuto modo di chiarire che la necessità sia da ritenersi assimilabile alla concreta possibilità e non all'inevitabilità di un futuro accadimento del fatto. In tal modo, la Corte ha avuto modo di adottare un criterio di valutazione fondato su un criterio di rischio potenziale e non su una prova *ex ante* di una condotta futura, più difficile da sodisfare<sup>235</sup>.

Quanto ai criteri di determinazione di una possibile recidiva da parte dell'imputato, bisogna ritenere che il protrarsi dell'esercizio di una posizione di autorità da parte del sospettato, successivamente alla commissione del crimine, può assumere rilievo ai fini di tale valutazione. In particolare, la Camera ha osservato come tale posizione istituzionale, già di per sé funzionale alla realizzazione del reato contestato, possa, se mantenuta, continuare ad offrire al soggetto i mezzi, risorse e l'influenza necessari per reiterare tali condotte, rappresentando un indicatore della probabilità<sup>236</sup>.

---

<sup>232</sup>«In the view of the Chamber, it appears that Ahmad Harun may have concealed evidence in a bid to protect the government counter-insurgency policy. Accordingly, the Chamber considers that his arrest appears necessary, under article 58(1)(b)(ii) of the Statute, to ensure that he will not obstruct or endanger the investigation». International Criminal Court. (2007). *Decision on the Prosecution Application under article 58(7) of the Statute, in the case of Prosecutor v. Ahmed Muhammad Harun ("Ahmad Harun") and Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman ("Ali Kushayb")* (ICC-02/05-01/07-1), para. 131. Pre-Trial Chamber I.

<sup>233</sup> «As a result, he is in a position to attempt to obstruct proceedings and to possibly threaten witnesses. In this regard, the Chamber observes with grave concern that it appears that at least one individual has been recently convicted for the crime of treason as a result of his alleged cooperation with the Court» International Criminal Court. (2009). *Decision on the Prosecution's Application for a Warrant of Arrest against Omar Hassan Ahmad Al Bashir*, (ICC-02/05-01/09-3), para.233, Pre-Trial Chamber I.

<sup>234</sup> «The Chamber is therefore satisfied that the arrest of Muammar Gaddafi appears necessary to [...] ensure that, he does not continue to use his power to obstruct or endanger the investigation, in particular by orchestrating the cover-up of the crimes committed by the Security Forces». International Criminal Court (2011). *Decision on the "Prosecutor's Application Pursuant to Article 58 as to Muammar Mohammed Abu Minyar Gaddafi, Saif Al-Islam Gaddafi and Abdullah Al-Senussi"* (ICC-01/11). Para.94, Pre-Trial Chamber I.

<sup>235</sup> International Criminal Court (2012). *Decision on the Prosecutor's application pursuant to article 58 for a warrant of arrest against Simone Gbagbo* (ICC-02/11-02/11), para. 39. Pre-Trial Chamber I.

<sup>236</sup> «given that there are reasonable grounds to believe that Omar Al Bashir is the de jure and de facto President of the State of Sudan and Commander- in-Chief of the Sudanese Armed Forces, the Chamber is satisfied that his arrest appears also necessary, pursuant to article 58(1)(b)(iii) of the Statute, to prevent Omar Al Bashir from continuing to commit the above-mentioned crimes». International Criminal Court,

Il paragrafo 2 stabilisce i requisiti che la richiesta di emissione del mandato da parte del Procuratore deve rispettare per ottenere tale provvedimento da parte della Camera. Esso specifica che devono essere indicate le generalità o altre informazioni necessarie a identificare la persona, descrivere brevemente i fatti sulla base dei quali il Procuratore basa la sua valutazione del caso, oltre alle prove a supporto delle accuse mosse e un'indicazione di almeno uno dei motivi per i quali l'arresto si ritiene necessario (stabiliti nel paragrafo precedente). Coerentemente, il paragrafo 3, nel delineare il contenuto minimo del provvedimento emesso dalla Camera, stabilisce che esso deve comprendere le informazioni contenute nella richiesta della procura. Lo Statuto non richiede, invece, che vi si ricomprendano i motivi per i quali la sua emanazione è considerata necessaria e il riassunto delle prove, in quanto se la Camera Preliminare ha scelto di servirsi di tale strumento, essa avrà sicuramente accertato la sufficienza delle prove presentate e la necessità della detenzione.

Una volta spiccato, «The warrant of arrest shall remain in effect until otherwise ordered by the Court»<sup>237</sup>.

### **3.1. Contenuto della richiesta di arresto e consegna**

L'articolo 91 dello Statuto di Roma disciplina forma e contenuto della richiesta della Corte agli Stati di dar seguito al mandato. Fin dal primo paragrafo, emerge con chiarezza l'intento di ancorare l'attività della Corte Penale Internazionale a criteri di rigore processuale, prevedendo che le richieste d'arresto devono essere emesse per iscritto. Tuttavia, in un'ottica pragmatica, si ammette la possibilità, in casi urgenti, di trasmettere la richiesta telematicamente, purché questa venga successivamente confermata

---

Pre-Trial Chamber I. (2009). *Decision on the Prosecution's Application for a Warrant of Arrest against Omar Hassan Ahmad Al Bashir* (ICC-02/05-01/09), para. 236. Pre-Trial Chamber I. «The Chamber is satisfied that there are reasonable grounds to believe that, in addition to being a member of the "inner circle of power" Ahmad Harun, who was the Head of the Darfur Security desk from April 2003 to April 2004 and is currently Minister of Humanitarian Affairs, still wields enough power to influence decision-making regarding the Darfur conflict». International Criminal Court. (2007). *Decision on the Prosecution Application under article 58(7) of the Statute, in the case of Prosecutor v. Ahmed Muhammad Harun ("Ahmad Harun") and Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman ("Ali Kushayb")* (ICC-02/05-01/07-1), para. 128. Pre-Trial Chamber I.

<sup>237</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, artt. 58 (2), 58(3), 58(4)

formalmente per via diplomatica o attraverso ogni altro canale ritenuto appropriato dagli Stati al momento della ratifica.

Particolarmente significativo, poi, risulta il secondo paragrafo, il quale stabilisce una serie di documenti che dovranno essere trasmessi dalla Corte allo Stato destinatario della richiesta; questi hanno ad oggetto i dati relativi all'individuazione dell'identità e al luogo dove questo potrebbe trovarsi, oltre a una copia del mandato stesso<sup>238</sup>.

La disposizione, probabilmente, più dibattuta è quella prevista dalla lettera (c), la quale emerge quale risultato di un compromesso tra gli ordinamenti di civil law e common law. Il dibattito verteva, prevalentemente, sull'opportunità di subordinare l'esecuzione dell'arresto alla predisposizione degli elementi probatori. Se gli Stati aventi un ordinamento di common law insistevano sulla necessità che la richiesta fosse supportata da adeguate prove a sostegno della richiesta, vista l'incidenza della misura sulla sfera personale della persona, diversamente si ponevano quelli di civil law. Questi ritenevano che la produzione di prove non fosse necessaria e addirittura costituisse un ostacolo e una lungaggine processuale nell'operato della CPI. Inoltre, un requisito del genere avrebbe determinato il sorgere di standard probatori distinti a seconda dello Stato destinatario della richiesta.

Sintesi del dibattito si rinviene nella disposizione dell'articolo 91(2)(c). Questo, ponendo un limite in capo alle richieste probatorie che possono essere avanzate dalla CPI, infatti, fa specifico riferimento a documenti, dichiarazioni e informazioni, non permettendo, ad esempio, la produzione di prove materiali. Si richiede, inoltre, che questi siano necessari a soddisfare i requisiti previsti dallo Stato a livello nazionale. Tuttavia, ponendo un limite anche in capo agli Stati, tali requisiti dovranno essere, nei limiti del possibile, meno gravosi rispetto a quelli previsti dalla prassi estradizionale dello Stato. L'espressione «if possible, be less burdensome» rappresenta un invito agli Stati, a che tengano in considerazione la natura speciale della CPI e prevedano specifici criteri limitati a quanto necessario per l'arresto e la consegna ad essa. Nel caso in cui la Corte lo ritenga necessario, inoltre, il paragrafo 4 le permette di chiedere informazioni e consultarsi con

---

<sup>238</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.91(1), 91(2)

lo Stato parte circa le condizioni previste dal diritto interno, rilevanti ai sensi del paragrafo 2(c).<sup>239</sup>

L'articolo 91 disciplina anche, al paragrafo 3, la richiesta d'arresto e consegna di un soggetto che sia già stato condannato e che sia ricercato ai fini di dare esecuzione alla pena. Essendo già stata emessa una condanna, il materiale diverso differisce rispetto a quello previsto per la richiesta antecedente alla condanna. Oltre a una copia del Mandato d'arresto, si richiede una copia della sentenza di condanna, oltre all'indicazione di quelle informazioni necessarie all'identificazione della persona, in modo da garantire che sia la stessa destinataria della condanna. Tenendo conto della possibilità che la persona sia già stata condannata o addirittura sottoposta a pena dopo esser stata condannata, si richiede anche una copia della condanna, oltre che indicazione dell'eventuale pena detentiva precedentemente scontata<sup>240</sup>.

---

<sup>239</sup> Kreß, C., & Prost, K. (2016). Article 91: contents of request for arrest and surrender. In O. Triffterer & K. Ambos (Eds.), *Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary* (3rd ed.), p.2071

<sup>240</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art. 91 (3)

### **3.2. La struttura bifasica del procedimento: l'impulso del Procuratore e la valutazione della Camera Preliminare**

L'esclusiva competenza attribuita alla Camera Preliminare, ai sensi dell'articolo 58, trova un limite, in quanto essa non dispone di un autonomo potere di iniziativa investigativa. A norma dell'articolo 57 (3), la Camera può emettere i provvedimenti relativi all'attività investigativa su istanza del Procuratore<sup>241</sup>. L'emissione del mandato, infatti, è subordinata all'esistenza di una richiesta da parte di quest'ultimo, il quale può presentarla in qualunque momento dopo l'apertura delle indagini. A fronte della richiesta, se la Camera ha fondati motivi per ritenere che siano stati presentati sufficienti elementi di prova (e che il ricorso al mandato d'arresto sia necessario per soddisfare le esigenze cautelari di cui al paragrafo 1), allora deve ritenersi obbligata ad emettere il mandato d'arresto. Essa, dunque, non può subordinare l'emanazione a valutazioni di carattere politico o ideologico; tuttavia, non può neanche ritenersi che la Camera sia privata di un qualsiasi margine di discrezionalità, risultando quale mero organo di ratifica delle istanze del Procuratore. Piuttosto, la Camera è chiamata ad esercitare un effettivo controllo di legalità sull'istanza presentata, valutando la sufficienza e la rilevanza delle prove addotte<sup>242</sup>. Sul punto, particolarmente rilevante risulta la disposizione dell'articolo 69(7), secondo il quale non è possibile ammettere elementi di prova che violano le norme statutarie o il diritto internazionale, che compromettano seriamente la credibilità degli elementi di prova o l'integrità del procedimento stesso<sup>243</sup>.

Nella fase di emissione del mandato, lo Statuto fissa uno standard probatorio più basso rispetto a quello previsto nelle fasi successive. Nella fase di conferma dell'accusa, si richiedono «substantial grounds to believe that the person committed the crime charged», ex articolo 61<sup>244</sup>, mentre in quella di condanna dell'imputato, ex articolo 66, si richiede che l'imputato sia considerato colpevole oltre ogni ragionevole dubbio<sup>245</sup>. Differentemente dalle suddette fasi, quando la Camera deve valutare se servirsi o meno

---

<sup>241</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.57 (3)

<sup>242</sup> Hall, C. K., & Ryngaert, C. (2016). *Article 58: Issuance by the Pre-Trial Chamber of a warrant of arrest or a summons to appear*. In O. Triffterer & K. Ambos (Eds.), *Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary* (3rd ed.), pp. 1443–1446.

<sup>243</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.69 (7)

<sup>244</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.61

<sup>245</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.66



del mandato, si richiede, infatti, che essa sia convinta dell'esistenza di ragionevoli motivi per ritenere che quel soggetto abbia commesso un crimine di competenza della Corte. Sul punto, potrebbe ritenersi che lo standard fissato dallo Statuto dell'ICTY sia da ritenersi più che appropriato per definire lo standard probatorio che la Camera deve rispettare nell'emissione di un mandato d'arresto, ossia quello di "*prima facie*". Il procuratore, dunque, per ottenere l'emissione di un mandato d'arresto dovrebbe dimostrare elementi probatori che, se non contraddetti dalla difesa, integrerebbero una base sufficiente per giungere a una sentenza di condanna per l'imputato.

Tuttavia, nella decisione relativa all'emissione di un mandato d'arresto contro Thomas Lubanga Dyilo, la Corte ha ritenuto corretto equiparare lo standard dei "motivi ragionevoli per ritenere" a quello del "ragionevole sospetto" previsto dall'articolo 5 (1)(c) della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU). Basandosi sulla giurisprudenza della Corte europea e la Corte interamericana dei diritti umani, la Camera ha evidenziato come, ai sensi dell'articolo 21 (3) dello Statuto<sup>246</sup>, questa sarebbe l'unica interpretazione compatibile con la CEDU<sup>247248</sup>.

Perché la Camera possa avvalersi dello strumento, occorre che la sua emissione avvenga su istanza del Procuratore. Tale scelta si comprende alla luce dell'assetto stabilito dallo Statuto di attribuire a quest'ultimo, in via esclusiva, la funzione investigativa<sup>249</sup>. L'articolo 13 (b), l'articolo 14 e l'articolo 15 prevedono tre possibili strade per l'attivazione della giurisdizione della Corte – su segnalazione del Consiglio di Sicurezza, su iniziativa di uno Stato parte, o *proprio motu* – ma, ex articolo 53 (1), in tutti i casi è sempre e solo quest'ultimo a detenere il potere di valutare l'opportunità e l'esistenza delle condizioni per l'apertura di un'indagine. Tale competenza esclusiva si manifesta ancor

---

<sup>246</sup> « The application and interpretation of law pursuant to this article must be consistent with internationally recognized human rights» Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art. 21 (3).

<sup>247</sup> «As required by article 21 (3) of the Statute, the Chamber considers this to be the only interpretation consistent with the "reasonable suspicion" standard provided for in article 5 (1) (c) of the European Convention on Human Rights^ and the interpretation of the Inter-American Court of Human Rights in respect of the fundamental right of any person to liberty under article 7 of the American Convention on Human Rights». International Criminal Court. (2006). *Decision on the Prosecutor's Application for a Warrant of Arrest, Article 58 (ICC-01/04-01/06)*, Pre-Trial Chamber I, para. 12.

<sup>248</sup> Dash, A., & Sharma, D. (2016). *Arrest Warrants at the International Criminal Court: Reasonable Suspicion or Reasonable Grounds to Believe?* In *International Criminal Law Review*, 16(1), pp. 158–176

<sup>249</sup> Röben, V. (2003). *The Procedure of the ICC: Status and Function of the Prosecutor*. In A. von Bogdandy & R. Wolfrum (Eds.), *Max Planck Yearbook of United Nations Law* (Vol. 7), pp. 520-521. Koninklijke Brill N.V.

più chiaramente alla luce del paragrafo 2 dello stesso articolo, nel quale si statuisce che, anche dopo l'apertura di un'indagine, il Procuratore può decidere di non procedere con l'azione penale, informandone la Camera Preliminare (e lo Stato che lo ha adito se le indagini sono state avviate)<sup>250</sup>, così rafforzando la sua discrezionalità nella fase delle indagini.

Il potere del Procuratore di dare impulso all'emissione dei mandati d'arresto, come di ogni altro provvedimento in fase d'indagine, rappresenta, inoltre, una chiara manifestazione della sua indipendenza funzionale.

Ai sensi dell'articolo 42 dello Statuto, viene disciplinato l'ufficio del Procuratore, stabilendo che esso viene eletto quale organo della Corte, dall'Assemblea degli Stati Parte. Tuttavia, il paragrafo 1 stabilisce che esso opera quale organo indipendente e imparziale<sup>251</sup>, sulla scorta del modello concepito dallo Statuto del tribunale per l'ex Jugoslavia<sup>252</sup>.

L'indipendenza funzionale dell'Ufficio del Procuratore riflette il principio tale per cui una giustizia imparziale necessita la separazione tra le funzioni attribuite alla Corte e all'accusa; conseguentemente, bisogna ritenere che esso agisca in maniera autonoma e libero da vincoli o istruzioni da parte di altri organi della Corte o entità esterne, relativamente allo svolgimento delle indagini. Il suddetto principio è ulteriormente rafforzato dalla previsione contenuta nella parte finale del sopramenzionato paragrafo 1, il quale specifica che nessun membro dell'ufficio ha diritto di chiedere o agire su istruzioni provenienti da fonti esterne all'ufficio stesso. Tale clausola è stata concepita per tutelare l'autonomia operativa della Procura; a tal fine, essa risulta particolarmente utile nell'ipotesi eccezionale in cui il Procuratore decida di servirsi del personale esperto offerto da parte degli Stati, organizzazioni intergovernative o ONG per collaborare con l'ufficio del Procuratore nella fase investigativa<sup>253254</sup>.

---

<sup>250</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, artt.13 (b), 14 (1), 15, 53, 54

<sup>251</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.42

<sup>252</sup> «The Prosecutor shall act independently as a separate organ of the International Tribunal. He or she shall not seek or receive instructions from any Government or from any other source ». United Nations Security Council. (1994). *Statute of the International Criminal Tribunal for Yugoslavia (ICTY)*, UN Doc. S/RES/955, art. 16

<sup>253</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.44 (4)

<sup>254</sup> Bergsmo M., Harhoff F., & Zhu, D. (2016). Article 42: The office of the prosecutor. In O. Triffterer & K. Ambos (Eds.), *Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary* (3rd ed., pp. 1268-1271).

Tuttavia, per quanto lo Statuto affermi il principio dell'indipendenza funzionale del Procuratore e il suo ampio margine di discrezionalità, i poteri di quest'ultimo trovano dei limiti; infatti, ai sensi del paragrafo 4 dell'articolo 15 dello Statuto, pur essendo il procuratore a dover dare impulso alle indagini, il suo effettivo inizio dovrà essere autorizzato da parte della Camera Preliminare, se questa lo ritiene giustificato e che il crimine oggetto di indagini ricada nella sua competenza<sup>255</sup>. Questa potrà, poi, scegliere di confermare o rigettare la richiesta formulata dal Procuratore, e persino richiedere un supplemento probatorio o di modificare l'incriminazione<sup>256</sup>, ma non sarà possibile imporre specifiche indicazioni sulle modalità e il contenuto delle indagini, ricadendo queste decisioni nell'ambito delle prerogative dell'accusa.

### **3.3. L'esecuzione del mandato: la procedura d'arresto**

Si premetta, anzitutto, che l'articolo 59 richiede che l'arresto avvenga in conformità con la parte IX dello Statuto, inquadrando l'obbligo in questione nell'ambito del generale obbligo di cooperazione stabilito dall'articolo 86 dello Statuto della Corte.

Il combinato disposto dei paragrafi 1 e 2 mette in luce la scelta dei redattori di attribuire il potere alle autorità nazionali di eseguire il mandato d'arresto previsto dalla Corte. In fase preparatoria, infatti, era stata avanzata una proposta tale per cui l'ufficio del procuratore stesso avrebbe potuto procedere all'esecuzione, previo consenso della Camera preliminare. Tuttavia, a fronte dei forti contrasti in merito alle condizioni e limiti di tale potere per il Procuratore, la proposta fu abbandonata<sup>257</sup>.

Ai sensi della disciplina attuale, a fronte di un eventuale mandato, l'articolo 1 sottolinea che gli Stati parte stessi dovranno realizzare le misure necessarie per eseguire l'arresto, nel rispetto delle rispettive legislazioni nazionali<sup>258</sup>, deferendolo poi all'autorità giudiziaria nazionale. Questa dovrà, poi, verificare che il mandato spiccato abbia

---

<sup>255</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.15 (4)

<sup>256</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.61 (7)

<sup>257</sup> Hall, C. K., & Rynjaert, C. (2016). *Article 59: Arrest proceeding in custodial State* In O. Triffterer & K. Ambos (Eds.), *Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary* (3rd ed.), pp. 1458–1459.

<sup>258</sup> Tale obbligo si pone in linea con quello derivante dall'articolo 88 dello Statuto, il quale pone in capo agli Stati l'onere di disporre procedure adatte per tutte le forme di cooperazione previste dalla parte IX dello Statuto. Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.88

effettivamente ad oggetto la persona arrestata, che l'arresto sia avvenuto secondo una regolare procedura e che i diritti fondamentali della persona siano stati rispettati durante tale procedura.

L'articolo 59, tuttavia, tace circa le conseguenze di un'accertata violazione dei diritti della persona. A tal proposito, si guardi all'impugnazione sollevata dalla difesa di Gbagbo contro la decisione della *Pre-Trial chamber* di emettere il mandato d'arresto. Tra i motivi d'appello, rientravano le presunte violazioni dei diritti fondamentali commesse ai danni dell'ex leader ivoriano durante la procedura d'arresto ad opera delle autorità nazionali. La Camera preliminare, pur riconoscendo la serietà delle violazioni, ha ritenuto che tali argomenti non rappresentassero un ostacolo alla giurisdizione della Corte. Questa ha, inoltre, respinto l'argomentazione secondo cui sul procuratore incomberebbe un presunto dovere di diligenza durante la detenzione da parte delle autorità nazionali; questo in quanto i poteri di quest'ultimo possono essere esercitati soltanto nell'ambito dei procedimenti dinanzi alla Corte<sup>259</sup>.

Gli obblighi in materia di arresto, inoltre, devono essere adempiuti nel rispetto del principio di immediatezza. Ciò si desume, anzitutto dal paragrafo 1 del presente articolo, nel quale si dispone che «A State Party which has received a request for provisional arrest or for arrest and surrender shall immediately take steps to arrest the person in question». Il secondo paragrafo prevede, inoltre, che «A person arrested shall be brought promptly before the competent judicial authority in the custodial State». Sul punto, si pensi che la Camera preliminare ha ribadito alla Libia, a fronte della sua richiesta di posticipare la consegna di Saif Al-Islam Gaddafi, che l'obbligo in questione sorge a partire dalla notificazione del mandato d'arresto alle autorità nazionali<sup>260</sup>.

### **3.3.1. La liberazione provvisoria**

Alla persona arrestata viene consentito, poi, di richiedere la liberazione provvisoria in attesa della sua consegna alla Corte penale internazionale. Lo Statuto di Roma prevede

---

<sup>259</sup> International Criminal Court. (2012). *Judgment on the appeal of Mr. Laurent Gbagbo against the decision of Pre-Trial Chamber I of 13 July 2012*. (ICC-02/11-01/11-321), paras.93-94. Appel Chamber

<sup>260</sup> International Criminal Court. (2012). *Decision regarding the second request by the Government of Libya for postponement of the surrender of Saif Al-Islam Gaddafi* (No. ICC-01/11-01/11), para. 19. Pre-Trial Chamber I

anche la possibilità che essa sia disposta dalla Camera preliminare della Corte, in attesa del processo<sup>261</sup>. Tale previsione rappresenta un corollario della presunzione di innocenza, sancito in vari strumenti internazionali. Sul punto, si guardi all'articolo 9 dell'*ICCPR*, secondo il quale questa può manifestarsi nel diritto dell'imputato di richiedere la liberazione provvisoria<sup>262</sup>. Emblematico, a tal proposito, quanto stabilito dalla Camera nel caso Katanga: «pre-trial detention is not the general rule, but it is the exception, and shall only be resorted to when the Pre-Trial Chamber is satisfied that the conditions set forth in article 58 (1) of the Statute are met»<sup>263</sup>.

Nel determinare un'eventuale liberazione provvisoria, dunque, le autorità nazionali dovranno valutare se sussistano circostanze urgenti ed eccezionali e se siano previste le necessarie garanzie perché lo Stato di custodia possa poi adempiere al suo obbligo di consegna, come avvenuto, ad esempio nel caso Bemba ad opera della Corte di Cassazione<sup>264</sup>. Sul punto, lo Statuto non fornisce esposte indicazioni circa le circostanze che legittimerebbero la liberazione, ma, al fine di garantire alla Camera di intervenire discrezionalmente circa l'esistenza delle condizioni per procedere al rilascio provvisorio, oltre che per rafforzare lo spirito di collaborazione con le autorità nazionali, esso pone un rimedio al paragrafo 5 dell'articolo 5<sup>265</sup> e all'articolo 17 (4) delle *Rules of Procedure and Evidence*<sup>266</sup>. Viene, infatti, stabilito che nel caso in cui le autorità nazionali debbano valutare il *provisional release*, esse sono obbligate a darne comunicazione alla Camera Preliminare al fine di raccoglierne una raccomandazione scritta, la quale dovrà essere tenuta pienamente in considerazione. Inoltre, qualora la persona dovesse essere rilasciata, lo Statuto attribuisce alla Camera preliminare il potere di richiedere dei report periodici sul regime di libertà provvisoria<sup>267</sup>. La disposizione, dunque, rappresenta un bilanciamento tra i poteri decisionali attribuiti alle autorità statali e quelli di controllo previsti in capo alla Camera preliminare.

---

<sup>261</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.60

<sup>262</sup> United Nations. (1966). *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*, art. 9

<sup>263</sup> International Criminal Court. (2009). *Decision on the powers of the Pre-Trial Chamber to review proprio motu the pre-trial detention of Germain Katanga* (ICC-01/04-01/07) pp. 6–7, Pre-Trial Chamber I

<sup>264</sup> Court of Cassation (2008) *Bemba Gombo, Jean-Pierre v. Belgium*, Cass No. P 08 0896F, ILDC 1115 (BE 2008), para.7

<sup>265</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.59 (5)

<sup>266</sup> International Criminal Court. (2013). *Rules of Procedure and Evidence*. Art 17 (4)

<sup>267</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.59 (6)

### 3.4. La consegna di una persona

La Corte, e nello specifico la Camera Preliminare, tramite il Cancelliere, può presentare richieste di arresto e consegna a ogni Stato nel quale creda che possa trovarsi l'individuo colpito da un mandato d'arresto internazionale, allegando la documentazione disposta all'interno dell'articolo 91. L'organo deputato a trasmettere la richiesta di arresto e consegna è la Cancelleria. Qui, come per l'attuazione di tutti gli obblighi disposti dalla parte IX, la CPI dovrà rimettersi alla predisposizione degli Stati parte, i quali dovranno agire secondo quanto previsto dalle procedure nazionali e dalla parte IX dello Statuto di Roma<sup>268 269</sup>

Ai fini della trattazione, appare assolutamente dirimente evidenziare l'assenza, all'interno dello Statuto di Roma, di motivi legittimi di rifiuto della consegna.

Diversi Stati, specialmente quelli arabi, dell'Europa Continentale e dell'America Latina, cercarono di evidenziare l'esistenza delle limitazioni nazionali all'estradizione dei cittadini, ritenendo tali ostacoli insuperabili. Tuttavia, l'esistenza di motivi di rifiuto sarebbe stata contrastante con l'idea stessa di una Corte Penale internazionale<sup>270</sup>. Si provò anche ad avanzare una proposta, tale per cui la consegna della persona veniva subordinata al ritorno della persona sul territorio nazionale, ma quest'ultima non ebbe seguito<sup>271</sup>.

La riluttanza di alcuni Stati a superare i limiti nazionali all'estradizione ha condotto alla formulazione di una necessaria distinzione terminologica<sup>272</sup>. Lo strumento dell'estradizione è stato distinto da quello della consegna, cercando, così di incentivare la

---

<sup>268</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.89

<sup>269</sup> Come precedentemente accennato, il primo caso di consegna alla Corte è stato rappresentato dalla consegna di Lubanga Dyilo, arrestato nel 2005 e detenuto per un anno in Congo, per poi essere consegnato alla Corte nel marzo dell'anno successivo Meloni, C. (2012). *La Corte penale internazionale pronuncia la sua prima condanna*. In *Diritto internazionale contemporaneo*

<sup>270</sup> Kreß, C., & Prost, K. (2016). Article 102: Use of terms. In O. Triffterer & K. Ambos (Eds.), *Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary* (3rd ed.), p. 2170.

<sup>271</sup> «Where a requested State has indicated to the Court its willingness to accept sentenced persons under Article 94, that State may, with the agreement of the Court, make the surrender of its own national conditional on the person being returned to the requested State for service of any sentence imposed». United Nations. (1998). *Proposal submitted by the delegations of Denmark, Norway, Sweden and Switzerland: Article 87, paragraph 1 bis (A/CONF.183/C.1/WGIC/L.18)*. United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court, Working Group on International Cooperation and Judicial Assistance.

<sup>272</sup> «Ai fini del presente Statuto: a) «consegna» significa per uno Stato il fatto di consegnare una persona alla Corte in applicazione del presente Statuto; b) «estradizione» significa per uno Stato consegnare una persona ad un altro Stato in applicazione di un trattato, di una convenzione o della sua legislazione nazionale». Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.102

ratifica da parte di tali Stati. Tale differenziazione pone l'accento sulla dimensione verticale della cooperazione nella relazione tra Stati e Corte. La terminologia utilizzata delinea un tipo di consegna che si distanzia dal modello tradizionale di estradizione, la quale ha rappresentato una novità rispetto a determinate convenzioni vigenti in tema di estradizione<sup>273 274</sup>.

Si guardi, sul punto, alla Convenzione europea di estradizione, adottata a Parigi il 13 dicembre 1957 in seno al Consiglio d'Europa<sup>275</sup>. Quest'ultimo, diversamente dal sistema statuario, pone dei motivi legittimi di rifiuto. All'articolo 3, infatti, viene stabilito che «Extradition shall not be granted if the offence in respect of which it is requested is regarded by the requested Party as a political offence or as an offence connected with a political offence». La stessa regola si applica anche ai reati connessi a quelli politici e nel caso in cui lo Stato abbia fondati motivi per ritenere che la norma incriminatrice punisca in realtà un soggetto per finalità di natura razziale, di nazionalità, religiosa o in relazione al pensiero politico (o anche solo se la situazione del soggetto potrebbe essere aggravata da suddette ragioni)<sup>276</sup>.

Inoltre, ostacoli all'extradizione si rinvenivano negli articoli 6 e 7, che prevedono la facoltà per ogni Stato, di rifiutare l'extradizione dei suoi cittadini<sup>277</sup> o per reati commessi in tutto o in parte nel suo territorio<sup>278</sup> o ancora nell'articolo 9, che pone quale limite alla possibilità di ottenere l'extradizione il rispetto del divieto di *ne bis in idem*<sup>279</sup>.

Alla luce del sistema di funzionamento della Corte penale internazionale, si colgono subito le differenze col regime estradizionale delineato.

Si guardi, anzitutto, all'articolo 89 dello Statuto. Esso disciplina una serie di ipotesi in cui la persona destinataria della richiesta di consegna possa invocare dei motivi ostativi alla consegna. L'articolo 89 (2) prevede l'ipotesi in cui la persona reclami la violazione del

---

<sup>273</sup> Sul punto, si vedano anche Council of Arab Ministers of Justice. (1983). *Riyadh Arab Agreement for Judicial Cooperation*. League of Arab States, South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC). (1987). *Regional Convention on the Suppression of Terrorism*.

<sup>274</sup> Lattanzi, G., & Monetti, V. (2006). *La Corte penale internazionale: organi, competenza, reati, processo*, p. 970. Giuffrè Editore.

<sup>275</sup> Consiglio d'Europa. (1957). Convenzione europea di estradizione.

<sup>276</sup> Consiglio d'Europa. (1957). *Convenzione europea di estradizione*, art. 3

<sup>277</sup> Consiglio d'Europa. (1957). *Convenzione europea di estradizione*, art. 6

<sup>278</sup> Consiglio d'Europa. (1957). *Convenzione europea di estradizione*, art. 7

<sup>279</sup> Consiglio d'Europa. (1957). *Convenzione europea di estradizione*, art. 9

*ne bis in idem*; il paragrafo 4, invece, tratta il caso in cui questa sia sottoposta ad esecuzione della pena o a procedimento penale per un reato diverso rispetto a quello contestato dalla CPI; in entrambi i casi, non si prevedono legittimi motivi di rifiuto, ma l'attivazione di un meccanismo di consultazione immediata tra lo Stato e la Corte, al fine di trovare le modalità più opportune per evitare sovrapposizioni giurisdizionali<sup>280</sup>.

Ribadendo, poi, l'assenza totale di motivi di rifiuto nella disciplina sulla consegna, deve ritenersi, che anche quanto a un altro dei principi fondamentali in materia di estradizione, ossia quello di doppia incriminazione, questo non possa comunque ritenersi applicabile all'ipotesi di consegna alla CPI. Ai sensi di tale principio, la condotta che ha determinato la richiesta di estradizione deve essere criminalizzata sia dallo Stato richiesto che da quello richiedente. Tale condizione è stata posta in diversi trattati sull'extradizione, al fine di garantire agli Stati la possibilità di contare su trattamenti corrispondenti, in modo da garantire che l'individuo consegnato sia punito per reati ritenuti meritevoli di pena<sup>281</sup>.

Nel caso della Corte penale internazionale, uno Stato parte non potrebbe addurre l'assenza di criminalizzazione della condotta nel proprio ordinamento al momento della richiesta, poiché, con la ratifica, gli Stati hanno scelto di accettare e vincolarsi alla giurisdizione della Corte su crimini codificati all'interno dell'articolo 5 dello Statuto di Roma.

Volgendo poi lo sguardo al limite posto dalla natura politica del crimine commesso, questo si rinviene in diverse convenzioni internazionali, tra cui la sopramenzionata Convenzione europea, oltre che in diversi ordinamenti nazionali. Può ritenersi un reato politico una qualsiasi condotta che miri a colpire o ledere un interesse dello Stato relativo alla sua struttura o organizzazione politica<sup>282</sup>.

Partendo dalle convenzioni internazionali vigenti in materia, può subito notarsi che i crimini stabiliti all'articolo 5 dello Statuto non possono qualificarsi come politici. Indicazione in tal senso sembra provenire, anzitutto, dal Preambolo dello Statuto, il quale afferma che la repressione dei più gravi crimini internazionali deve avvenire attraverso il rafforzamento della cooperazione internazionale. Se si guarda al di là dello Statuto, poi, proprio al primo protocollo aggiuntivo alla Convenzione europea sull'extradizione, è

---

<sup>280</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.89

<sup>281</sup> Hafen, J. O. (1992). *International extradition: Issues arising under the dual criminality requirement*. In *Brigham Young University Law Review*, 1992(1), pp. 213-214.

<sup>282</sup> Chiavario, M. (1986). *Reati politici, terrorismo, estradizione: sviluppi e prospettive recenti*. In *Il Foro Italiano*, 109(6), p. 219



disposto che «For the application of Article 3 of the Convention, political offences shall not be considered to include the [...] the crimes against humanity specified in the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide adopted on 9 December 1948 by the General Assembly of the United Nations»<sup>283</sup>. Indicazioni analoghe provengono dall'articolo 3 della *Convenzione sull'imprescrittibilità dei crimini di guerra e dei crimini contro l'umanità*<sup>284</sup> e dell'articolo 11 della Convenzione sulla soppressione e Punizione del crimine di Apartheid<sup>285</sup>. Dal momento che i crimini non possono essere qualificati quali politici, anche da questo punto di vista, non può ritenersi compatibile il modello di estradizione, come emerge dalla convenzione di Parigi del 1957, con quello della consegna di una persona alla Corte penale internazionale. La disciplina statutaria in materia di consegna, dunque, rappresenta un superamento delle logiche tradizionali dell'extradizione, caratterizzandosi per una dimensione cooperativa con un taglio maggiormente verticale.

Ai sensi dell'articolo 60, poi, una volta che l'individuo è consegnato alla Corte (o vi compare volontariamente), vengono posti, in capo alla Camera, degli obblighi informativi, a garanzia dell'imputato. Essa dovrà, per prima cosa, assicurarsi che la persona sia stata prontamente informata delle accuse circa i crimini commessi (anche se questa dovrebbe già esserne al corrente a causa del mandato d'arresto o dell'invito a comparire emessi) e dei diritti di cui questo gode.

Tra questi emerge la rinnovata possibilità di chiedere la libertà provvisoria, la quale può essere concessa solo se non ricorrono le condizioni che rendono necessaria l'emissione del mandato d'arresto; se queste continuano a sussistere, allora dovrà essere negata la liberazione<sup>286</sup>. Un rilievo particolare, a tal proposito, assume il paragrafo 4, il quale

<sup>283</sup> Council of Europe. (1975). *Additional Protocol to the European Convention on Extradition*, art. 1

<sup>284</sup> «The States Parties to the present Convention undertake to adopt all necessary domestic measures, legislative or otherwise, with a view to making possible the extradition, in accordance with international law, of the persons referred to in article II of this Convention». United Nations. (1968). *Convention on the Non-Applicability of Statutory Limitations to War Crimes and Crimes Against Humanity*.

<sup>285</sup> «Acts enumerated in article II of the present Convention shall not be considered political crimes for the purpose of extradition». United Nations. (1973). *International Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid*. Art. 11

<sup>286</sup> Sul punto, si veda International Criminal Court. (2007). *Judgment on the appeal of Mr. Thomas Lubanga Dyilo against the decision of Pre-Trial Chamber I entitled "Décision sur la demande de mise en liberté provisoire de Thomas Lubanga Dyilo"* (ICC-01/04-01/06-824), para. 134. Pre-Trial chamber «At the outset, the Appeals Chamber deems it appropriate to clarify that the decision on continued detention or release pursuant to article 60 (2) read with article 58 (1) of the Statute is not of a discretionary nature. Depending upon whether or not the conditions of article 58 (1) of the Statute continue to be met, the

ribadisce che nel caso in cui si verificano dei ritardi attribuibili al Procuratore, la Corte è chiamata a valutare seriamente la possibilità di concederla con o senza condizioni. In occasione del giudizio sull'appello di Thomas Lubanga Dyilo, *l'Appeal Chamber* ha affermato «Article 60 (4) of the Statute is independent of article 60 (2) in the sense that even if a detainee is appropriately detained pursuant to article 60 (2), the Pre-Trial Chamber shall consider releasing the detainee under article 60 (4) if the detainee is detained for an unreasonable period prior to trial due to inexcusable delay by the Prosecutor»<sup>287</sup>, così chiarendo che la valutazione dell'eventuale rilascio non dipende esclusivamente dalla permanenza delle condizioni previste dal paragrafo 2, ma impone anche una considerazione autonoma della dilazione temporale imputabile al Procuratore.

Sul tema, ha assunto particolare rilevanza la decisione di concedere la libertà provvisoria a Gicheru; nella sua decisione, la Corte ha affermato, infatti che «conditions under article 58 (1) (b) are not met, nevertheless considers it appropriate to release the person subject to conditions; and (2) where risks enumerated in article 58 (1) (b) exist, but the Chamber considers that these can be mitigated by the imposition of certain conditions of release»<sup>288</sup>. Sul rilascio provvisorio, valgono le considerazioni svolte precedentemente. Qualora, poi, venga concessa la libertà provvisoria, la Corte conserva comunque la possibilità di revisionarne le condizioni in qualsiasi momento ed eventualmente di modificarle. A rafforzare tale prerogativa, il paragrafo 5, addirittura, stabilisce che nel caso in cui «the person concerned has failed to comply with one or more of the obligations imposed» la Corte può emettere un mandato d'arresto. Tuttavia, data la delicatezza di una simile misura, il paragrafo 4 della regola 119 stabilisce che la Camera deve essere “convinta” di tale violazione. Sebbene lo Statuto non abbia specificato espressamente il livello probatorio richiesto, la scelta terminologica utilizzata sembra suggerire uno standard probatorio piuttosto alto<sup>289</sup>.

---

detained person shall be continued to be detained or shall be released. Therefore, the Appeals Chamber is not persuaded by the submissions of the Prosecutor as to the purported discretionary character of the decision under article 60 (2) of the Statute»

<sup>287</sup> International Criminal Court. (2007). *Judgment on the appeal of Mr. Thomas Lubanga Dyilo against the decision of Pre-Trial Chamber I entitled “Décision sur la demande de mise en liberté provisoire de Thomas Lubanga Dyilo”* (ICC-01/04-01/06-824), para. 4. Pre-Trial chamber

<sup>288</sup> International Criminal Court. (2021). *Decision on the request for interim release of Paul Gicheru*. (ICC-01/09-01/20), para 41, Pre-Trial Chamber

<sup>289</sup> International Criminal Court. (2013). *Rules of Procedure and Evidence*, Rule 119(4)

In questo quadro, la Camera si pone come presidio ultimo delle garanzie processuali dell'imputato, rivestendo un ruolo decisamente positivo. Emblematica, in tal senso, la prassi affermata nel Katanga, dove si è sostenuto che la Camera può agire *proprio motu* per verificare se le condizioni di detenzione permangono o meno<sup>290</sup>, ponendosi come garante propositiva dei diritti dell'imputato.

---

<sup>290</sup> International Criminal Court. (2008, March 18). *Decision on the powers of the Pre-Trial Chamber to review proprio motu the pre-trial detention of Germain Katanga* (ICC-01/04-01/07) pp.8-9. Pre-Trial Chamber I

#### 4. Mandati d'arresto pubblici e sigillati

L'emissione di un mandato d'arresto da parte della Camera può avvenire in forma pubblica o secretata, venendo questo spiccato sotto sigillo.

Il ricorso a mandati sigillati rappresenta per l'ufficio del Procuratore un importante strumento strategico in un contesto come quello in cui opera la Corte; quest'ultima, infatti, si trova spesso ad operare nei confronti di soggetti dotati di protezione politica senza un proprio apparato esecutivo. La necessità di questi soggetti di viaggiare oltre i confini nazionali offre alla CPI un'importante opportunità. Grazie al sigillo, quest'ultima può agire segretamente, evitando di allertare il sospettato e consentire di adottare misure preventive, quali quella di evitare di recarsi in territori di Stati sui quali grava l'obbligo d'arresto. In questo senso deve ritenersi che il mandato d'arresto sigillato sembra favorire l'esecuzione della misura cautelare, rappresentando un incentivo per gli Stati nazionali a collaborare, in quanto la secretazione permette di ridurre le pressioni politiche derivanti, invece, dalla pubblicazione di un mandato d'arresto da parte della CPI. Inoltre, esso si pone come uno strumento di protezione per vittime e testimoni, così prevenendo la divulgazione di informazioni circa l'identità di questi ultimi e dei loro familiari<sup>291</sup>. Si guardi, in tal senso, ai mandati d'arresto emessi dalla Camera nel luglio del 2005, in cui, la desecretazione è avvenuta solo dopo che questa è stata rassicurata dal Procuratore e dall'Unità per vittime e testimoni che erano state prese adeguate misure per garantire la sicurezza di vittime e testimoni<sup>292</sup>.

Il mandato d'arresto rilasciato segretamente risponde, dunque, a ragioni prevalentemente operative<sup>293</sup>. Quest'ultimo viene tenuto nascosto al pubblico, rimanendo accessibile solo a persone autorizzate dalla Corte, tipicamente i funzionari di forze dell'ordine nazionali su cui la Corte si affida per ottenere l'esecuzione della misura. Il soggetto destinatario, invece, non viene a conoscenza della misura e sarà meno incline a cercare di eluderla, venendo così facilitata l'attuazione della giustizia internazionale. A testimonianza della logica che giustifica la segretezza dei mandati d'arresto, si guardi al Katanga, il Procuratore ha sostenuto che il mandato doveva mantenere la segretezza al fine di

---

<sup>291</sup> Amnesty International. (2005). *Uganda: First ever arrest warrants by International Criminal Court – a first step towards addressing impunity* In (AI Index: AFR 59/008/2005). [Media briefing]

<sup>292</sup> V.*supra*, nota 202

<sup>293</sup> Banteka, N. (n.d.). *Invited expert commentary on arrest question*. ICCForum.com.

garantire l'esecuzione e il trasferimento dell'imputato; inoltre è stato richiesto che la desecretazione avvenisse solo dopo che l'imputato venisse condotto in un luogo sicuro per la sua sicurezza e integrità psicofisica<sup>294</sup>.

Si colga come, dall'altra parte, la desecretazione di un mandato d'arresto rappresenti una chiara dichiarazione di intenti della comunità internazionale di porre fine all'impunità dei crimini internazionali, ponendosi anche quale deterrente<sup>295</sup>. Come sostenuto dalla Corte in occasione della pubblicazione del Mandato d'arresto per Vladimir Putin e Maria Alekstvena Lvova-Belova, la consapevolezza pubblica circa l'esistenza di tali mandati potrebbe contribuire a prevenire la commissione di ulteriori crimini<sup>296</sup>.

Tuttavia, dalla prassi della Corte emergono le criticità annesse alla pubblicazione dei mandati d'arresto. Si guardi, ancora, alla vicenda dell'emblematico mandato d'arresto contro Omar Al-Bashir. In tale contesto, probabilmente la decisione di rendere pubblico il Mandato è avvenuta proprio a fronte di una presa di consapevolezza da parte della Corte, del fatto che il soggetto si trovasse fuori dalla portata di qualsiasi giurisdizione cooperante o che fosse protetto da Stati con la chiara intenzione di non cooperare con la Corte. Sicché, piuttosto che la secretazione, la Corte ha ritenuto che la miglior strategia per arrestare Al Bashir risiedesse nella pubblicità data al mandato, rinunciando di fatto ad ottenere un arresto a breve termine<sup>297</sup>. Se l'obiettivo dichiarato di tale scelta era quello di dare visibilità pubblica all'azione penale al fine di rafforzare l'immagine di un sistema giudiziario trasparente, esercitando al contempo una pressione politica sugli Stati e creando un deterrente per la commissione di futuri crimini internazionali, esso, tuttavia, non ha prodotto i risultati sperati. Se si guarda ai molteplici viaggi intrapresi dal leader sudanese nonostante l'ordine emesso dalla Camera preliminare, il c.d. *name and shame* a cui si è voluto sottoporre il Presidente sudanese si è rivelato privo dell'effetto deterrente promesso, mostrando la CPI quasi come un attore impotente<sup>298</sup>.

---

<sup>294</sup> Cole, A. (2011). *Qaddafi's arrest warrant: To seal or not to seal* In *Open Society Foundations*.

<sup>295</sup> Lawyers for Justice in Libya (LFJL). (2017). *LFJL responds to the ICC's public disclosure of warrant of arrest*. <https://www.libyanjustice.org/news/274-lfjl-responds-to-the-icc-s-public-disclosure-of-warrant-of-arrest>

<sup>296</sup> International Criminal Court. (2023) *Situation in Ukraine: ICC judges issue arrest warrants against Vladimir Vladimirovich Putin and Maria Alekseyevna Lvova-Belova*. [Press release].

<sup>297</sup> Gosnell, C. (2008). *The request for an arrest warrant in Al Bashir: Idealistic posturing or calculated plan?* *Journal of International Criminal Justice*, 6(5), pp.844–848

<sup>298</sup> Sheffield, K. (2013). *Speak softly and carry a sealed warrant: Building the International Criminal Court's legitimacy in the wake of Sudan*. In *Appeal: Review of Current Law and Law Reform*, 18, pp. 168–171.

Una tale dichiarazione di intenti, infatti, porta con sé il rischio di ritorcersi contro la Corte stessa, evidenziando le sue vulnerabilità sistemiche. Si guardi anche alla pubblicazione del mandato d'arresto per Vladimir Putin, ad esempio: se il Presidente della Federazione russa dovesse continuare a sottrarsi a tempo indeterminato alla giurisdizione della Corte, come è accaduto per Omar Al-Bashir, la mancata cattura, non solo rafforzerebbe l'idea di impunità per i più potenti, ma minerebbe l'effettività e la credibilità dell'arresto, portando a ritenerlo uno strumento meramente simbolico, e della Corte Penale Internazionale stessa, risultando la sua autorità più retorica che operativa<sup>299</sup>.

La pubblicizzazione del mandato evidenzia l'esistenza di una tensione intrinseca tra gli obiettivi di pace e quelli di giustizia, portando a chiedersi fino a che punto la ricerca della giustizia penale internazionale possa essere perseguita senza compromettere gli assetti politici necessari per raggiungere la pace. Se da una parte la giustizia internazionale, idealmente, non dovrebbe essere considerata negoziabile, dall'altra, uno sguardo pragmatico obbliga a tener conto delle relazioni di potere che governano la comunità internazionale. In questo scenario complesso, la CPI si trova a dover bilanciare le esigenze di riservatezza strategica con la necessità di rispondere a pressioni politiche, cercando di mantenere un delicato equilibrio sul filo del rasoio tra due imperativi opposti.

## **5. Il difficile rapporto tra i mandati d'arresto e le immunità di diritto internazionale**

Nell'ambito dell'emissione dei mandati d'arresto, se da un lato la Corte rivendica la propria giurisdizione sui crimini internazionali più gravi, e dunque il potere di emettere mandati d'arresto a scopi cautelari, dall'altro gli attori Statali invocano il principio dell'immunità per legittimare la mancata cooperazione.

Esistono due tipi di immunità riconosciute ai funzionari statali secondo il diritto internazionale: l'immunità funzionale e l'immunità personale. La prima (*ratione materiae*) si applica agli atti commessi da parte dei funzionari nell'ambito del loro

---

<sup>299</sup> Berca, F. (2023). *Il mandato di arresto contro Putin nel contesto della crisi della Corte Penale Internazionale, prospettive future e pericoli sommersi* in *Questione Giustizia*.

incarico e sopravvive anche alla cessazione di quest'ultimo, sicché potrà essere invocata da funzionari statali anche dopo la cessazione della carica.

L'altra immunità (*ratione personae*) di cui godono i funzionari, nello specifico quelli aventi primaria responsabilità nella conduzione delle relazioni internazionali dello Stato, ha la finalità di proteggere il titolare della carica nell'esercizio delle sue funzioni di rappresentanza. Ratio fondante dell'immunità risiede nel permettere allo Stato di svolgere liberamente le proprie relazioni e affari internazionali. Ciò non sarebbe possibile se gli alti funzionari fossero suscettibili di subire misure cautelari quale l'arresto o procedimenti dinnanzi ad autorità straniere.<sup>300</sup> Sicché, l'articolo 1 della *Risoluzione dell'Istituto di diritto internazionale sulle immunità dei Capi di Stato*<sup>301</sup> riconosce che i Capi di Stato e di Governo godono, per tutta la durata del loro mandato, dell'inviolabilità personale e dell'immunità dalla giurisdizione penale. Tuttavia, essendo l'immunità propria dell'organo e non dell'individuo, quest'ultima non sopravvive alla cessazione dell'incarico. L'articolo 2 separa nettamente la figura del Capo di Stato da quello non più in carica. Questi, infatti, non gode di suddetta inviolabilità o immunità dalla giurisdizione penale, salvo, per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni<sup>302</sup>.

Sul punto, nell'*Arrest Warrant case*<sup>303</sup>, avente ad oggetto l'immunità del Ministro degli esteri della Repubblica Democratica del Congo (DRC) dinnanzi a una Corte nazionale, la Corte di Giustizia internazionale (CIG) aveva confermato il carattere assoluto dell'immunità dei Capi di Stato sia il principio tale per cui tali soggetti non possono essere sottoposti ad arresti o a procedimenti giudiziari da parte delle autorità di uno Stato straniero finché restano in carica.

Tuttavia, questo non implica l'impunità per qualsiasi crimine che essi avrebbero potuto commettere e a prescindere dalla loro gravità. Infatti, mentre l'immunità giurisdizionale ha natura meramente procedurale, e serve a impedire che determinate autorità statali

---

<sup>300</sup> «The law of privileges and immunities, however, retains its importance since immunities are granted to high State officials to guarantee the proper functioning of the network of mutual inter-State relations, which is of paramount importance for a well-ordered and harmonious international system». Higgins, R., Kooijmans, P., & Buergenthal, T. (2002). *Joint separate opinion in Case concerning the Arrest Warrant of 11 April 2000* (Democratic Republic of the Congo v. Belgium), I.C.J. Reports 2002, p. 63, para. 75

<sup>301</sup> Istituto di Diritto Internazionale. (2001). *Immunità dalla giurisdizione e dall'esecuzione dei Capi di Stato e di Governo nel diritto internazionale*. Risoluzione adottata nella sessione di Vancouver.

<sup>302</sup> Fox, H. (2002). *The resolution of the Institute of International Law on the immunities of heads of state and government in The International and Comparative Law Quarterly*, 51(1), pp. 120-121.

<sup>303</sup> Corte Internazionale di Giustizia. (2002). *Mandato d'arresto dell'11 aprile 2000 (Repubblica Democratica del Congo c. Belgio)*

vengano sottoposte a procedimenti giudiziari dinanzi a tribunali stranieri, essa non incide sul tema della responsabilità penale dell'individuo per i crimini commessi. Questa, infatti, è una questione di diritto sostanziale e non implica che l'individuo può andare esente da responsabilità penale, ma solo che non può essere processato in quel contesto giudiziario<sup>304</sup>.

La Corte ha, infatti, individuato determinate eccezioni alla regola generale. Anzitutto, essa ha ritenuto che le immunità di diritto internazionale non impediscano che il soggetto venga perseguito all'interno del proprio Stato. Ha poi sottolineato, considerando che le immunità appartengono effettivamente allo Stato e non ai singoli individui, la possibilità per lo Stato di rinunciare al beneficio derivante dall'immunità. Infine, la Corte ha affermato che i Capi di Stato in carica possono essere processati da determinate corti internazionali, purché queste possano vantare giurisdizione nel caso di specie<sup>305</sup>.

La regola secondo la quale i capi di Stato in carica, se sottoposti a procedimenti nazionali per crimini internazionali, hanno diritto all'immunità giurisdizionale dall'arresto e dalla persecuzione penale in territorio straniero, pare incontestata, potendosi essa ritenersi una regola di diritto internazionale consuetudinario<sup>306</sup>. Tuttavia, diverso è il caso in cui il

---

<sup>304</sup> International Court of Justice. (2002). *Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium)*. [Overview of the case].

<sup>305</sup> «First, such persons enjoy no criminal immunity under international law in their own countries, and may thus be tried by those countries' courts in accordance with the relevant rules of domestic law [...] Secondly, they will cease to enjoy immunity from foreign jurisdiction if the State which they represent or have represented decides to waive that immunity. Thirdly, after a person ceases to hold the office of Minister for Foreign Affairs, he or she will no longer enjoy all of the immunities accorded by international law in other State. [...] Fourthly, an incumbent or former Minister for Foreign Affairs may be subject to criminal proceedings before certain international criminal courts, where they have jurisdiction. Examples in the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, and the International Criminal Tribunal for Rwanda...» International Court of Justice. (2002). *Case concerning the Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium)*, Judgment of 14 February 2002, I.C.J. Reports 2002, para. 61.

<sup>306</sup> A number of domestic criminal cases, already reported in the present study, are also relevant in that they concerned charges for offences under international law. Thus, for instance, in 2001, the French Court of Cassation, in the Gaddafi case, reversed the previous decision of a lower court that had found that “no immunity could cover complicity in the destruction of property as a result of an explosion causing death and involving a terrorist undertaking” and granted immunity to Colonel Gaddafi. Even before the latest amendment to the 1993 Act, the Belgian Court of Cassation declared inadmissible a criminal action against Mr. Sharon, incumbent Prime Minister of Israel, for genocide, crimes against humanity and war crimes, on the grounds that “customary international law opposes the idea that heads of State and heads of government may be the subject of prosecutions before criminal tribunals in a foreign State, in the absence of contrary provisions of international law obliging the States concerned”. The Court found, in particular, that article 5, paragraph 3, of the original 1993 Act “would contravene the principle of customary international criminal law on jurisdictional immunity if it were to be interpreted as having as its purpose to set aside the immunity sanctioned by such principle”, and that “this domestic law cannot have such a purpose, but rather must be



mandato non venga emesso da un tribunale nazionale, ma da un tribunale internazionale quale la Corte Penale internazionale. Come visto, nel caso *Arrest Warrant*, La ICJ ha affrontato la questione solo incidentalmente, evidenziando come la regola non sia applicabile nell'ipotesi di emissione di un mandato d'arresto da parte di un tribunale internazionale, facendo espressamente riferimento, a titolo esemplificativo, all'ICTY e all'ICTR. Quanto alla CPI, essa ha osservato che «The latter's Statute expressly provides, in Article 27, paragraph 2, that "[i]mmunities or special procedural rules which may attach to the official capacity of a person, whether under national or international law, shall not bar the Court from exercising its jurisdiction over such a person». Tuttavia, l'ICJ non ha affrontato ulteriormente la questione<sup>307</sup>, ad esempio, non chiarendo in maniera precisa l'ambito di applicazione di tale eccezione e cosa dovesse intendersi per “tribunale internazionale”.

Deve poi ritenersi che sarebbe stato opportuno compiere una distinzione tra due diversi piani concettuali: il potere di un tribunale internazionale di emanare un mandato d'arresto e il presunto obbligo degli Stati di ignorare le norme di diritto internazionale in materia di immunità per adempiere a tale richiesta. Ciò emerge anche alla luce della diversa natura dei tribunali penali internazionali cui si è fatto riferimento nel caso, dal momento che le diverse caratteristiche degli atti istitutivi dei tribunali *ad hoc* e ibridi, rispetto a quello della CPI, incidono sull'ambito dell'obbligo degli Stati di ottemperare alle richieste del tribunale internazionale. A tal proposito, tra gli esempi più rilevanti, si guardi al mandato emesso dall'ICTY nei confronti del Presidente dell'ex Repubblica Federale di Jugoslavia, Slobodan Milošević<sup>308</sup>, e a quello emesso dalla *Special Court for Sierra Leone* (SCSL)

---

understood only as preventing the official capacity of a person from absolving the person from criminal responsibility for crimes enumerated by this law”. In 2004, immunity was granted to Mr. Mugabe, the President of Zimbabwe, before British courts in a case based on allegations of torture. Similarly, two British courts invoked immunity, as construed by the International Court of Justice, to decline the issue of arrest warrants against the Israeli Defence Minister (accused of grave breaches to the Fourth Geneva Convention) and the Chinese Minister of Commerce (for offences of conspiracy to torture). 405 The reasoning of the International Court of Justice also formed the basis for the Spanish Audiencia Nacional's recent decision to grant immunity to Mr. Kagame, incumbent President of Rwanda, accused of genocide, crimes against humanity, war crimes and terrorist acts. 406 As noted above, the Law Lords in the Pinochet (No. 3) case also made it clear that General Pinochet would have enjoyed immunity with regard to criminal charges of torture if he had been in office at the time of the proceedings. International Law Commission. (2008, March 31). *Immunity of State Officials from Foreign Criminal Jurisdiction: Memorandum Prepared by the Secretariat* (UN Doc. A/CN.4/596), para. 146. United Nations.

<sup>307</sup> Arrest warrant case, para.61

<sup>308</sup> International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia. (2001, January 22). *Warrant of arrest and order for surrender of Slobodan Milošević* (Case No. IT-02-54)

verso Charles Taylor. In quest'ultimo caso, la difesa aveva contestato l'ordine d'arresto, sostenendo che esso violava le regole consuetudinarie sulle immunità. La Corte respinse l'eccezione, sostenendo come tali regole non si applicassero davanti a tribunali penali internazionali<sup>309</sup>. Diverso è il quadro giuridico del regime di cooperazione della Corte penale internazionale: esso presenta delle differenze rispetto all'obbligo degli Stati di cooperare con i tribunali *ad hoc* o ibridi. In quest'ultimo caso, infatti, l'obbligo degli Stati deriva dalla risoluzione del Consiglio di Sicurezza istitutiva dei tribunali, sicché gli Stati che sono membri delle Nazioni Unite, ai sensi dell'articolo 103 dello Statuto delle Nazioni Unite<sup>310</sup>, sono obbligati a conformarsi, anche in deroga a una norma attributiva dell'immunità. Diverso è il caso in cui lo Stato non sia membro delle Nazioni unite: in tal caso, la violazione di una norma in materia di immunità costituirebbe illecito internazionale, per violazione della norma consuetudinaria sull'immunità.

Quanto alla CPI, in linea con quanto stabilito nell'*Arrest warrant case*, lo Statuto della Corte penale internazionale apporta una vistosa deroga alle norme consuetudinarie in materia di immunità. Nel caso Al Bashir, per legittimare l'emissione, la Corte ha affermato il principio secondo cui le immunità di diritto nazionale ed internazionale non possono reputarsi degli ostacoli rispetto all'esercizio della propria giurisdizione, facendo leva sull'articolo 27 dello Statuto. La Camera Preliminare ha, infatti, dichiarato l'inadempienza da parte della Giordania rispetto al mandato d'arresto emesso, ribadendo che gli Stati non possono fondare la mancata esecuzione della misura sulla loro interpretazione dell'articolo 98<sup>311</sup>.

Secondo tale approccio, la Corte Penale internazionale dovrebbe ritenersi legittimata ad esercitare la sua giurisdizione anche nei confronti dei Capi di Stato in carica, qualora ne ricorrano le condizioni di competenza materiale e territoriale. Sulla base di ciò, potrebbe sembrare logico che, data la mancanza di poteri esecutivi, ove la Corte avesse giurisdizione nei confronti della persona protetta da immunità, ciò legittimerebbe gli Stati a ignorare l'esistenza delle norme di diritto internazionale in materia di immunità.

---

<sup>309</sup> Gaeta, P. (2009). *Does President Al Bashir enjoy immunity from arrest?* In *Journal of International Criminal Justice*, 7(2), pp. 316-317.

<sup>310</sup> «In the event of a conflict between the obligations of the Members of the United Nations under the present Charter and their obligations under any other international agreement, their obligations under the present Charter shall prevail» Nazioni Unite. (1945). Statuto delle Nazioni Unite, art.103.

<sup>311</sup> V.*supra*, nota 222: International Criminal Court. (2017). *Decision under article 87(7) of the Rome Statute on the non-compliance by Jordan with the request for the arrest and surrender of Omar Al-Bashir* (ICC-02/05-01/09). Pre-Trial Chamber II.

Tuttavia, tale logica risulta imprecisa: il mero fatto che un tribunale abbia giurisdizione sul caso, non implica di per sé l'obbligo delle autorità nazionali di compiere un qualsiasi atto su indicazione di tale tribunale, specie se questo tribunale ha base pattizia. Infatti, una cosa è affermare che il trattato istitutivo può derogare alle regole consuetudinarie in tema di immunità e un'altra è sostenere l'esistenza di un tale obbligo in capo agli Stati. Una volta emesso, il mandato produce autonomi effetti giuridici e rappresenta il fondamento legale per l'arresto e consegna di un individuo alla CPI. Sicché, uno Stato potrà adempiere alla richiesta della Corte ed eseguire il mandato nel caso in cui l'individuo abbia perso l'immunità – per cessazione della carica o per rinuncia – ma non è da escludere la possibilità che uno Stato decida di ignorare l'immunità di diritto internazionale; tuttavia, in tal caso, pur agevolando la giurisdizione della Corte nei confronti del soggetto interessato, commetterebbe un illecito internazionale.

Dalla disciplina della cooperazione giudiziaria con la Corte, tuttavia, sembra emergere anche la volontà di evitare, il più possibile, che gli obblighi degli Stati parte di cooperare risultino incompatibili con obblighi internazionali vincolanti nei confronti di Stati non parte. L'articolo 98 (1), infatti, risulta paradigmatico in tal senso, vietando alla Corte di procedere con una richiesta di consegna o assistenza qualora l'adempimento di tale richiesta comporterebbe una violazione, per lo Stato adempiente, di un obbligo internazionale relativo alle immunità di una persona o di beni di uno Stato terzo<sup>312</sup>.

Sembrerebbe sussistere, dunque, un contrasto aperto tra l'articolo 27 (2) e l'articolo 98 (1) dello Statuto, il quale genera un vero e proprio cortocircuito normativo, in quanto, a fronte di un imputato coperto da un'immunità di diritto internazionale, l'esecuzione comporterebbe la commissione di un illecito internazionale per violazione di una norma internazionale consuetudinaria.

Il contrasto troverebbe, però, parziale soluzione se l'espressione “*third State*” viene interpretata come Stato che non ha ratificato lo Statuto di Roma, invece che Stato diverso rispetto a quello a cui è stata fatta richiesta di cooperazione. Corollario di quest'interpretazione sarebbe che la rinuncia o la perdita dell'immunità sarebbero condizione necessaria per la consegna di una persona solo nel caso in cui lo Stato richiesto sia obbligato, sulla base del diritto internazionale, a rispettare un'immunità appartenente

---

<sup>312</sup> Si veda in tal senso Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.98

a uno Stato non parte dello Statuto di Roma. Sicché, dovrebbe ritenersi che tale deroga apportata dallo Statuto sia limitata agli Stati parti allo Statuto, che ratificando hanno accettato l'articolo 27 (2), sicché la rinuncia o la perdita dell'immunità non si pongono quali condizioni necessarie<sup>313</sup>.

Nel caso Al-Bashir, per legittimare l'esercizio della sua giurisdizione e l'emissione del mandato d'arresto, nella sua decisione circa la richiesta di emettere il mandato d'arresto per l'allora leader sudanese, la Camera ha, anzitutto, posto enfasi sulla finalità con cui è stata istituita la Corte penale internazionale, ossia quella di porre fine all'impunità dei più gravi crimini di rilevanza internazionale. Nel proseguo dell'argomentazione, la Camera ha chiarito che il ricorso a norme ulteriori rispetto a quelle contenute nello Statuto, quali quelle contenute negli *EoC* o nel Regolamento di procedura, sorge solo in caso di una lacuna nelle disposizioni statutarie, e a condizione che tale lacuna non possa essere colmata secondo i criteri interpretativi disposti dagli articoli 31 e 32 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati e dall'articolo 21 (3) dello Statuto stesso. Implicitamente la Corte sembra suggerire come la Camera non necessitasse di far ricorso alle norme di diritto internazionale consuetudinario o alle altre fonti espressamente menzionate, in quanto la norma derivante dall'articolo 27 andasse considerata esaustiva<sup>314</sup>.

Inoltre, ai fini di rendere applicabile l'articolo 27, la Camera preliminare aveva sostenuto che la Risoluzione 1593/2005 del Consiglio di sicurezza, con la quale veniva disposto il *referral* della situazione in Darfur alla CPI, implicitamente eliminasse le immunità spettanti ad Al-Bashir quale capo di Stato. La Camera ha ritenuto che il deferimento fosse strumento in grado di porre uno Stato terzo, quanto all'obbligo di cooperazione, in una posizione sostanzialmente analoga a quella di uno Stato Parte, e ciò in ragione del fatto che «according to articles 24(1) and 25 of the United Nations Charter, the members of the United Nations, including the State of Sudan (i) "confer on the Security Council primary responsibility for the maintenance of international peace and security, and agree that in carrying out its duties under this responsibility the Security Council acts on their behalf"; and (ii) "agree to accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance

---

<sup>313</sup>Gaeta, P. (2009). *Does President Al Bashir enjoy immunity from arrest?* In *Journal of International Criminal Justice*, 7(2), pp. 325–329.

<sup>314</sup> International Criminal Court. (2009). *Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir* (No. ICC-02/05-01/09). Pre-Trial Chamber I, paras.42-44

with the present Charter." Furthermore, according to article 103 of the United Nations Charter, "[i]n the event of a conflict between the obligations of the members of the United Nations under the present Charter and their obligations under any other international agreement, their obligations under the present Charter shall prevail»<sup>315</sup>. Di conseguenza, con il rinvio effettuato, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni unite avrebbe accettato che l'indagine avrebbe avuto luogo seguendo il quadro normativo disposto dallo Statuto di Roma (oltre che dagli *EoC* e il Regolamento di procedura e prova)<sup>316</sup>.

Il percorso argomentativo seguito dalla Camera non appare, tuttavia, pienamente persuasivo. Concentrandosi sull'ultimo punto, si rilevi che tra gli effetti del deferimento, espressamente previsti all'interno dello Statuto, non si rinviene un'equiparazione a Stato parte, come invece disponevano gli statuti dell'ICTY e dell'ICTR. Esso deve ritenersi soltanto un mezzo volto all'attivazione della giurisdizione della CPI, anche in relazione a cittadini di Stati non parte. Indubbiamente, poi, l'articolo 27 riveste una funzione cruciale nel sistema dello Statuto di Roma, configurandosi come uno strumento essenziale per ottenere l'esecuzione delle misure disposte. Ciononostante, come già affermato, si tratta di uno strumento di natura pattizia, contenuto in un trattato internazionale, e affinché la sua portata possa espandersi a cittadini di Stati non parte, occorrerebbe dimostrarne la sua natura consuetudinaria. Sul punto, la Camera preliminare non sembra aver svolto una riflessione approfondita, limitandosi a valorizzare l'esistenza di tale clausola e rischiando di violare il principio *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, sancito dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati<sup>317</sup>.

Sulla scia di quanto è stato stabilito dalla Corte nel caso Al-Bashir, la Camera preliminare ha emesso i mandati d'arresto nei confronti del Presidente della federazione russa e del Primo ministro israeliano, anche essi Stati che non hanno ratificato lo Statuto della Corte penale internazionale. Precedentemente, infatti, il Procuratore Karim Ahmad Khan aveva affermato che «it's clear since Nuremberg that neither it's superior order a defence, nor

---

<sup>315</sup> International Criminal Court. (2019). *Judgment in the Jordan Referral re. Al-Bashir Appeal* (ICC-02/05-01/09 OA2), Appeal Chamber, paras. 13–15.

<sup>316</sup> International Criminal Court. (2009). *Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir* (No. ICC-02/05-01/09). Pre-Trial Chamber I, para.45

<sup>317</sup> Gaeta, P. (2009). *Does President Al Bashir enjoy immunity from arrest?* In *Journal of International Criminal Justice*, 7(2), pp. 323–325.

is the official position of the individual, as a general, or as a president, or as a prime minister, a ground for immunity. [...] There is no immunity for international crimes»<sup>318</sup>. Nonostante la CPI abbia affermato la prevalenza dell'articolo 27 dello Statuto su eventuali ostacoli derivanti dall'articolo 98, non può ritenersi che le tensioni interpretative che intercorrono tra le due disposizioni siano completamente dissolte. Manca, infatti, all'interno dello Statuto una norma che stabilisca un criterio di priorità e risolva apertamente l'antinomia normativa, la quale deve ritenersi auspicabile per assicurare che la cooperazione fra Stati non sia colpita dall'illegittimità e il contrasto venga definitivamente risolto.

## **6. Alternative al Mandato d'arresto internazionale: l'invito a comparire**

L'articolo 58 (7) dello Statuto rappresenta uno strumento alternativo al mandato d'arresto per ottenere che l'imputato presenzi dinanzi alla Corte. Tale disposizione, infatti, permette di ricorrere a un mezzo meno invasivo della sfera personale, nel caso in cui la Camera preliminare, a seguito di una sua valutazione discrezionale, ritenga che un avviso formale sia sufficiente a tal fine, ossia se esso viene reputato tanto efficace quanto il Mandato d'arresto. Sicché, essa non potrà essere emessa nel caso in cui sussista una delle condizioni, previste dal paragrafo 1 del presente articolo, al verificarsi delle quali, il Mandato deve ritenersi necessario<sup>319</sup>. Ad ogni modo, la Camera dovrà scegliere se conformarsi o meno alle valutazioni del Procuratore. Per esempio, nel caso relativo a Ruto, Sang e Kosgey, la Camera, condividendo le determinazioni del Procuratore, ha ritenuto che non ci fossero elementi a sufficienza per reputare gli imputati a rischio fuga, emettendo un invito a comparire<sup>320</sup>.

---

<sup>318</sup>Euronews. (2022) *There's no safe heaven for impunity, ICC top prosecutor tells Euronews* <https://www.euronews.com/video/2022/10/13/international-criminal-court-whats-its-role-in-prosecuting-war-crimes>

<sup>319</sup> International Bar Association. (2019). *Provisional release, release at advanced stages of proceedings, and final release at international criminal courts and tribunals* (ICC & ICL Programme Discussion Paper Series), pp. 18–19.

<sup>320</sup> « The Chamber concurs with the Prosecutor that, at this stage, there is no indication that Ruto, Kosgey and Sang, are either perceived as flight risks or likely to evade personal service of the summonses or refrain from cooperating if summoned to appear.» International Criminal Court. (2011). *Decision on the Prosecutor's Application for Summons to Appear for William Samoei Ruto, Henry Kiprono Kosgey and Joshua Arap Sang* (No. ICC-01/09-01/11), para. 56. Pre-Trial Chamber II

Una volta emessa la decisione, anche al fine di fronteggiare possibili difficoltà sopravvenute nell'ottenere la presenza dell'imputato, la Camera Preliminare ha dichiarato che «the chamber reserves its right to review this finding either proprio motu or at the request of the Prosecutor, however, particularly if the suspect fails to appear on the date specified in the summons or fails to comply with the orders contained in the summons to appear issued by the Chamber»<sup>321</sup>.

L'invito a comparire deve necessariamente rispettare dei requisiti essenziali. Si tratta della data d'udienza o del processo e del luogo<sup>322</sup>.

Una decisione della Camera in tal senso potrà anche essere accompagnata indicando, o meno, determinate condizioni restrittive della libertà che non siano la detenzione, ritenuta, dunque, la misura maggiormente restrittiva della libertà. Sul punto, lo Statuto, oltre a fissare un limite negativo, tace su quali possano essere; ad ogni modo, deve ritenersi che si tratti di mezzi eventualmente utilizzabili nello Stato in cui si trova l'accusato, dovendo, dunque, essere eseguite in conformità con la normativa in cui si trova il soggetto ricercato, oltre che coerenti rispetto allo Statuto<sup>323</sup>. Esempio si rinviene nel caso di Banda Abakaer Nourain, in cui l'invito a comparire è stato subordinato a determinate condizioni. La Camera ha, infatti, ordinato agli imputati «to refrain from discussing issues related to either the charges which form the basis of the present summons or the evidence [...]; to refrain from making any political statements while within the premises of the Court, including the location assigned to him; not to leave, without specific permission of the Chamber and for the whole period of his stay in the Netherlands, the premises of the Court, including the location assigned to him»<sup>324</sup>.

---

<sup>321</sup> International Criminal Court. (2009). *Decision on the Prosecution Application under Article 58* (No. ICC-02/05-02/09), para. 32.

<sup>322</sup> Pur non essendo l'indicazione di luogo espressamente previsto dallo Statuto, questa risulta comunque indispensabile ai fini di garantire la comparizione del soggetto in questione.

<sup>323</sup> Hall, C. K., & Ryngaert, C. (2016). *Article 58: Issuance by the Pre-Trial Chamber of a warrant of arrest or a summons to appear*. In O. Triffterer & K. Ambos (Eds.), *Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary* (3rd ed.), pp. 1454–1457

<sup>324</sup> International Criminal Court. (2013, March 6). *Decision concerning the trial commencement date, the date for final prosecution disclosure, and summonses to appear for trial and further hearings* (No. ICC-02/05-03/09), para. 22. Trial Chamber IV

### **CAPITOLO III: L'ITALIA E L'ATTUAZIONE DELL'OBBLIGO DI COOPERAZIONE NEI MANDATI D'ARRESTO INTERNAZIONALI**

#### **1. I modelli di adeguamento allo Statuto di Roma**

L'adeguamento dell'ordinamento nazionale allo Statuto della CPI, come accennato, rappresenta una sfida complessa sia dal punto di vista politico, che dal punto di vista giuridico. Se si guarda al Preambolo dello Statuto della CPI<sup>325</sup> e del principio di complementarità, appare evidente il ruolo cruciale attribuito dallo Statuto al processo di adeguamento interno. Infatti, solo grazie a una legislazione nazionale coerente, tanto sotto il profilo sostanziale che procedurale, gli Stati potranno evitare che la loro incapacità di perseguire in maniera efficace i crimini internazionali determini la dichiarazione di incompatibilità da parte della Corte. La ratifica dello Statuto implica, dunque, per gli Stati parte, l'obbligo di adattare il proprio ordinamento interno, recependo le disposizioni statutarie attraverso norme nazionali.

Diversi elementi contribuiscono a fondare l'idea che sugli Stati gravi un vero e proprio obbligo di adattamento, inquadrabile negli obblighi positivi di risultato<sup>326</sup>. Anzitutto, tale obbligo si coglie alla luce del quarto paragrafo del preambolo dello Statuto, a fronte del quale «the most serious crimes of concern to the international community as a whole must not go unpunished and that their effective prosecution must be ensured by taking measures at the national level»<sup>327</sup>. Nonostante potrebbe ritenersi che il preambolo non abbia natura prescrittiva in quanto tale, assumendo, per lo più, rilevanza interpretativa<sup>328</sup>, la formulazione letterale di questa parte del Preambolo sembra suggerire come gli Stati abbiano scelto di assumere obblighi positivi, anche in base al principio secondo il quale «il legislatore non parla mai invano». Inoltre, rileva il dato tale per cui tali disposizioni sono state introdotte in seno alla conferenza diplomatica, emergendo come ulteriore

---

<sup>325</sup> Corte Penale Internazionale. (1998) *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale* (preambolo).

<sup>326</sup> Fichet-Boyle, M., & Mosse, M. (2012). *L'obligation de prendre des mesures internes nécessaires à la prévention et à la répression des infractions*. In H. Ascensio, E. Decaux, & A. Pellet (Eds.), *Droit international pénal* (2nd ed.) pp. 1055–1063.

<sup>327</sup> Corte Penale Internazionale. (1998) *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale* (preambolo), para.4.

<sup>328</sup> Il preambolo costituisce uno degli elementi atti a chiarire il contesto, l'oggetto e lo scopo del trattato. United Nations. (1969). *Vienna Convention on the Law of Treaties*, art. 34



dimostrazione del valore cogente che assume il dovere statale di repressione<sup>329</sup>. Si aggiunga, poi, che tramite una lettura sistematica degli articoli 1 e 17 (1) dello Statuto, dai quali emerge un sistema di giustizia internazionale fondato su due livelli, si evince come la responsabilità primaria per la repressione dei crimini internazionali ricada sugli Stati nazionali, mentre la CPI svolge un ruolo sussidiario; questa potrà, infatti, attivarsi solo nell'ipotesi di *unwillingness* o *inability*. Suddetta incapacità può derivare tanto da ostacoli pratici e politici, quanto da lacune normative, quali l'assenza di adeguate fattispecie incriminatrici<sup>330</sup>. Sicché, in questo quadro, pur in assenza di una precisa disposizione che imponga il puntuale adeguamento dell'ordinamento interno, può comunque ravvisarsi l'esistenza di un obbligo di risultato. A ciò si aggiunga anche che la mancata adozione di misure che garantiscano la piena attuazione dell'atto istitutivo della Corte deve interpretarsi alla luce della ratio fondante dello Statuto stesso: il contrasto all'impunità dei più gravi crimini internazionali. Perciò tale inadempimento sembrerebbe porsi quale violazione dell'articolo 26 della sopramenzionata Convenzione di Vienna, il quale afferma che «Every treaty in force is binding upon the parties to it»<sup>331</sup>.

Lo Statuto di Roma non pone in capo agli Stati di seguire uno specifico modello di implementazione, sicché la prassi legislativa dei vari ordinamenti si presenta piuttosto varia e tra i possibili approcci nel processo di integrazione dell'atto istitutivo nel sistema interno si rinvencono principalmente due macro-metodi: da un lato, quello basato su una trasposizione testuale del testo statutario e dall'altro un recepimento più dinamico, che si arricchisca con le elaborazioni della dottrina e della giurisprudenza successive all'entrata in vigore del testo, in modo da ampliarne l'ambito applicativo. La predilizione per un modello o per l'altro rappresenta l'esito del bilanciamento tra le due esigenze contrapposte di contrasto all'impunità e di preservazione della sovranità statale. È opportuno evidenziare, come un recepimento puramente letterale porta con sé il rischio di una perdita della ricchezza propria della diversità dei sistemi giuridici nazionali, ma soprattutto di un'inadeguata considerazione delle specificità caratterizzanti i vari ordinamenti. Sulla scorta di tale considerazione, il principio di complementarità va visto

---

<sup>329</sup> David, E. (2012). Preamble. In J. Fernandez & X. Pacreau (Eds.), *Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Commentaire article par article* (I), pp. 302–304.

<sup>330</sup> Cassese, A. (2006). *Lineamenti di diritto internazionale. Vol. II: Diritto processuale*. In Il Mulino.

<sup>331</sup> United Nations. (1969). *Vienna Convention on the Law of Treaties*, art. 26

non solo come un criterio di ripartizione della competenza, ma anche come un mezzo atto a valorizzare la pluralità giuridica dei vari Stati<sup>332</sup>. Si guardi, a tal proposito, a due prototipi antitetici che seguono la suddetta distinzione, ossia il Codice penale maltese<sup>333</sup> (nel quale si ravvisa la sopramenzionata tecnica di riproduzione testuale delle norme statutarie) e il Codice di crimini contro il diritto internazionale tedesco (*Völkerstrafgesetzbuch*) adottato nel 2002<sup>334</sup>. Nel quadro delineato, è opportuno far riferimento anche alle soluzioni intermedie adottate dalla Finlandia, la quale ha, di fatto, adottato entrambe le tecniche all'interno del capitolo 11 del suo Codice penale. Quest'ultimo incrimina alcune delle condotte penalmente rilevanti per lo Statuto sulla base di nuove fattispecie criminose e riprende integralmente le disposizioni statutarie per incriminarne altre<sup>335</sup>. Ancora, diversamente dai modelli sin qui delineati, un'ulteriore possibilità di adeguamento è quella del mero rinvio alle disposizioni dello Statuto. Emblematica, a tal proposito, è la strategia adoperata dal Brasile a livello costituzionale, la quale ha visto l'introduzione di un emendamento costituzionale all'articolo 5(4), che ora recita: «O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão»<sup>336</sup>. Tale modalità, definita *zero solution*, si sostanzia, dunque, nell'applicazione di norme penali già esistenti nell'ordinamento, senza l'introduzione di specifiche disposizioni dedicate alla punizione dei crimini di competenza della CPI. Questa, pur essendo compatibile con la discrezionalità lasciata dallo Statuto, manifesta delle criticità, in quanto affida l'attuazione delle norme incriminatrici a testi che fanno sorgere la responsabilità penale in capo agli individui, pur non tenendo conto degli elementi contestuali essenziali per la sussistenza dei crimini internazionali, quale ad esempio l'elemento intenzionale richiesto per il reato di genocidio<sup>337</sup> o la necessità di un attacco esteso e sistematico contro la popolazione civile per i crimini contro l'umanità<sup>338</sup>.

---

<sup>332</sup> Megrét, F. (2014). *Too much of a good thing? Implementation and uses of complementarity*. In G. Werle & F. Jeßberger (Eds.), *Principles of international criminal law*, pp. 10–12.

<sup>333</sup> Malta (2002) *Criminal Code of Malta – Acts of genocide, crimes against humanity, war crimes and crimes of aggression* cap.9, artt. 54A, 54B, 54C, 54D, 54DA

<sup>334</sup> Germany. (2002). *Völkerstrafgesetzbuch (VStGB) – Code of Crimes against International Law*.

<sup>335</sup> Finnish Ministry of Justice. (1889, as amended). *Criminal Code of Finland (39/1889)*, cap.11

<sup>336</sup> Brazil. (2004, December 8). *Emenda Constitucional n.º 45*, art. 5(4).

<sup>337</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.6

<sup>338</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.7

Tali lacune dimostrano, ancora, la necessità di un adeguamento esplicito della legislazione statale allo Statuto<sup>339</sup>.

## **2. Il tentativo di adeguamento dell'Italia allo Statuto di Roma**

L'Italia può vantare il primato d'essere stato il quarto Stato al mondo (nonché primo in Europa)<sup>340</sup> ad aver depositato lo strumento di ratifica dello Statuto della Corte penale internazionale<sup>341</sup>. Dietro questo primato, si celano motivazioni di ordine politico e di visibilità internazionale; la necessità di procedere con sollecitudine alla ratifica, infatti, era ulteriormente rafforzata dal fatto che l'Italia ha ospitato la Conferenza diplomatica di Roma che aveva condotto all'adozione dell'atto istitutivo. Una ritardata o, addirittura, mancata ratifica avrebbe rischiato di compromettere la sua credibilità e di tradire le aspettative comprensibilmente riposte nella funzione propulsiva svolta dall'Italia nell'istituzione della CPI.

A più di ventisei anni dalla ratifica dello Statuto di Roma, nonostante la celere adesione, l'Italia manca, tuttavia, di un quadro legislativo adeguato che dia piena attuazione allo Statuto di Roma.

Bisogna riconoscere che l'originario disegno di legge predisposto per la ratifica prevedeva una delega al Governo per la sua attuazione. Ai fini dell'adeguamento del sistema penale nazionale, era già stata istituita una specifica commissione in seno al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI); quest'ultima aveva assunto l'incarico di elaborare proposte normative che garantissero la conformità con gli obblighi internazionali assunti. Il contributo della commissione, per ragioni di celerità e coerenza nell'attuazione, avrebbe dovuto tradursi in una legge delega. L'articolo 3 del disegno di legge prevedeva, poi, che le Commissioni parlamentari permanenti si esprimessero entro quaranta giorni dalla trasmissione dello schema di

---

<sup>339</sup> Crippa, M. (2016). *Sulla (perdurante?) necessità di un adeguamento della legislazione interna in materia di crimini internazionali ai sensi dello Statuto della Corte penale internazionale* in *Diritto Penale Contemporaneo*, pp. 11–13.

<sup>340</sup> Prima dell'Italia, solo Senegal, Trinidad and Tobago e Repubblica di San Marino avevano depositato la ratifica. Si veda <https://asp.icc-cpi.int/states-parties> per lo stato delle ratifiche

<sup>341</sup> Legge 12 luglio 1999, n. 232. *Ratifica ed esecuzione dello Statuto istitutivo della Corte penale internazionale, con atto finale ed allegati, adottato dalla Conferenza diplomatica delle Nazioni Unite a Roma il 17 luglio 1998* in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*.

decreto legislativo. Tuttavia, la sopracitata legge 232/1999 ha visto lo stralcio degli articoli 2, 3, 4 relativi alla delega per ragioni di celerità nel raggiungimento del quorum di ratifiche dal quale sarebbe dipeso l'entrata in vigore dello Statuto<sup>342</sup>. Se tale impostazione, dunque, appare giustificabile in un'ottica di urgenza diplomatica, d'altro canto essa ha comportato, quale inevitabile conseguenza, una grave lacuna normativa, ancora oggi quasi totalmente irrisolta.

Infatti, fallita la via della delega legislativa, il Governo ha cercato di risolvere la questione attraverso l'istituzione di svariate Commissioni di carattere tecnico. Inizialmente, si è stata istituita la Commissione Pranzetti<sup>343</sup>, successivamente sostituita dalla Commissione La Greca-Lattanzi<sup>344</sup>; poi venne il turno delle Commissioni Conforti<sup>345</sup> e Scandurra<sup>346</sup>, il cui testo avente ad oggetto la riforma dei codici militari è stato l'unico a giungere nelle aule parlamentari, anche se senza mai ottenere approvazione.

Nelle legislature successive, sono stati presentati nuovi progetti di legge anche stavolta privi dello schema del decreto legislativo e caratterizzate da un contenuto articolato e dettagliato. Nonostante il diverso approccio, tuttavia, nessuna di queste proposte volte a raggiungere l'adeguamento si è mai tramutata in un atto legislativo<sup>347 348</sup>.

---

<sup>342</sup> Senato della Repubblica Italiana. (1999) *Relazione delle Commissioni 2<sup>a</sup> (Giustizia) e 3<sup>a</sup> (Affari Esteri) riunite comunicata alla Presidenza del Senato*. In sezione Giunte e Commissioni parlamentari, <https://www.senato.it/1095>.

<sup>343</sup> Ministero degli Affari Esteri. (1998–2001). *Commissione di studio per l'adeguamento dell'ordinamento giuridico agli articoli e alle regole del diritto internazionale umanitario*. Presidente Pranzetti.

<sup>344</sup> Ministero della Giustizia. (1999–2001). *Commissione di studio per la redazione di schemi di testi normativi per l'adeguamento della vigente normativa in materia processuale penale agli atti internazionali, nonché per gli aggiornamenti del Libro XI del codice di procedura penale*. Presidenti La Greca e G. Lattanzi.

<sup>345</sup> Ministero della Giustizia. (2002–2003). *Commissione per l'attuazione dello Statuto istitutivo della Corte Penale Internazionale*. Presidente Conforti.

<sup>346</sup> Ministero della Difesa. (2002–2004). *Commissione di studio per la revisione delle leggi penali militari di pace e di guerra*. Presidente Scandurra.

<sup>347</sup> Camera dei deputati. (2002). *Disegno di legge A.C. 2724: Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento interno allo Statuto della Corte penale internazionale*. Presentato dall'on. Kessler e altri; Senato della Repubblica Italiana. (2002, 24 luglio). *Disegno di legge A.S. 1638: Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento interno allo Statuto della Corte penale internazionale*. Presentato dal sen. Iovene e altri. Senato della Repubblica Italiana. (2005). *Disegno di legge A.S. 3574: Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento interno allo Statuto della Corte penale internazionale*. Presentato dal sen. Pianetta e altri. Camera dei deputati. (2005). *Disegno di legge A.C. 6050: Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento interno allo Statuto della Corte penale internazionale*. Presentato dall'on. Malgieri.

<sup>348</sup> Zanetti, V. (2008). *Lo Statuto della Corte penale internazionale come problema costituzionale*, pp.329-335

## 2.1. La legge 237/2012 sulla cooperazione giudiziaria con la CPI

Dopo un lungo periodo di sostanziale immobilismo legislativo, il Parlamento ha approvato la legge 237/2012, derubricata “*Norme per l'adeguamento alle disposizioni dello statuto istitutivo della Corte penale internazionale*”<sup>349</sup>. Tale intervento normativo ha segnato una tappa di fondamentale importanza nel percorso di adeguamento dell'Italia allo Statuto di Roma, rappresentando la risposta necessaria, seppur tardiva, a un impegno assunto ben quattordici anni prima. La legge, infatti, è stata approvata definitivamente nel dicembre 2012, a seguito degli emendamenti apportati in Senato nel settembre dello stesso anno, a esito di un iter legislativo iniziato soltanto nel 2009. La legge, pur costituendo un passo avanti nel processo di integrazione dello Statuto, presenta dei limiti evidenti, concentrandosi esclusivamente sul lato procedurale della cooperazione tra la giurisdizione nazionale e la CPI e trascurando il tema cruciale della tipizzazione domestica dei crimini internazionali, che tutt'oggi non godono di un riconoscimento quali reati autonomi<sup>350</sup>.

L'intervento legislativo si articola attorno a due pilastri: la cooperazione giudiziaria e l'esecuzione delle decisioni della Corte. Più specificatamente, questa si sviluppa in tre capi: “disposizioni generali” (artt. 1-10), “procedure di consegna” (artt.11-14) e esecuzione dei provvedimenti della Corte penale internazionale (artt.15-24).

Quanto al primo capo, viene stabilito all'articolo 1 che «lo Stato italiano coopera con la Corte penale internazionale conformemente alle disposizioni dello statuto della medesima Corte [...] nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano.». Si rilevi subito che la disponibilità mostrata dallo Stato a collaborare, dunque, non può ritenersi assoluta, soggiacendo quest'ultima a una serie di limitazioni relative alle forme di cooperazione<sup>351</sup>. Anzitutto, si rilevi come la collaborazione dello Stato italiano con la Corte deve avvenire nel rispetto delle disposizioni dell'atto istitutivo, ma anche nel

---

<sup>349</sup> Parlamento italiano. (2012). *Legge n. 237: Norme per l'adeguamento alle disposizioni dello Statuto istitutivo della Corte penale internazionale* in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana

<sup>350</sup> Meloni, C. (2013). *Il lento adeguamento dell'Italia allo Statuto della Corte penale internazionale: pubblicata la legge sulla cooperazione giudiziaria con la Corte e sull'esecuzione dei suoi provvedimenti* in *Diritto Penale Contemporaneo*.

<sup>351</sup> Guarducci, E., & Tucciarelli, C. (2013). *Il parziale adeguamento allo Statuto della Corte penale internazionale nella legge n. 237 del 2012* in *Federalismi.it*, (1), pp.9 ss.

rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico nazionale. Tale clausola di salvaguardia si pone, dunque, quale strumento volto a conciliare l'apertura alla cooperazione giuridica internazionale con la protezione dei principi fondamentali della costituzione nazionale<sup>352</sup>. Essa viene rafforzata dalla previsione contenuta nel capo II, la quale prevede, tra i possibili motivi di rifiuto della richiesta di consegna della persona, la violazione dei principi fondamentali della persona<sup>353</sup>.

Nel proseguio, viene delineata l'architettura istituzionale della cooperazione. L'articolo 3 disciplina il diritto applicabile al regime di cooperazione, disponendo che a questo si applicano le norme del codice di procedura penale relative ai rapporti giurisdizionali con le autorità straniere. Ai sensi dell'articolo 2 e dell'articolo 4, poi, viene indicato il Ministro della Giustizia quale autorità centrale responsabile dei rapporti con la CPI. Questo viene incaricato di ricevere, istruire e trasmettere le richieste di cooperazione provenienti dalla Corte al Procuratore generale presso la Corte d'appello, perché gliene dia esecuzione, nel rispetto del loro carattere riservato e in tempi rapidi. Alla luce delle esigenze di protezione della sicurezza nazionale, poi, si guardi all'articolo 5, il quale si inserisce nei limiti posti al sistema di cooperazione; quest'ultimo attribuisce allo stesso Ministro della Giustizia il potere discrezionale di sospendere la trasmissione di atti alla Corte in presenza di rischi concreti.

Il quadro operativo viene, poi, ulteriormente rafforzato dagli artt. 7 e 8. Il primo estende il patrocinio a spese dello Stato alle procedure relative alla CPI, garantendo la possibilità che anche soggetti non abbienti<sup>354</sup> possano accedere al sistema di giustizia internazionale<sup>355</sup>. Il secondo, invece, introduce una disposizione particolarmente rilevante per l'efficacia del meccanismo di cooperazione: nell'ipotesi in cui l'autorità giudiziaria ritenga di dover formulare una richiesta di assistenza alla Corte penale

---

<sup>352</sup> Parlamento italiano. (2012). *Legge n. 237: Norme per l'adeguamento alle disposizioni dello Statuto istitutivo della Corte penale internazionale* in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, art.1

<sup>353</sup> Parlamento italiano. (2012). *Legge n. 237*, art.13

<sup>354</sup> Oggi può essere ammesso al patrocinio a spese dello Stato il soggetto titolare di un reddito imponibile, ai fini dell'IRPEF, di euro 12.838,01. Ministero della Giustizia (2023, 10 maggio). *Decreto Ministeriale 10 maggio 2023: Aggiornamento dei limiti di reddito per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato previsti dall'articolo 76 D.P.R. 115/2002*. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana

<sup>355</sup> Parlamento italiano. (2012). *Legge n. 237*, art.7

internazionale, ai sensi dell'articolo 93 (10) dello Statuto di Roma<sup>356</sup>, questa la inoltra al Procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma, il quale la trasmette ulteriormente al Ministro della Giustizia per l'inoltro alla CPI; qualora quest'ultimo non dia seguito entro trenta giorni a una richiesta dell'autorità giudiziaria nazionale diretta alla CPI, il Procuratore stesso potrà rivolgersi direttamente alla Corte per sopperire all'inerzia ministeriale<sup>357</sup>. Con tale meccanismo, dunque, a fronte della necessità di una cooperazione da parte della stessa CPI, si configura un'importante garanzia processuale, volta a scongiurare il rischio di stasi da parte dell'autorità politica competente a curare i rapporti con la Corte.

L'articolo 10 della legge, pur inserendosi nel progresso segnato dalla legge, mette in luce i limiti del sistema di cooperazione predisposto. L'intervento legislativo si è, infatti limitato a modificare alcune norme del Codice penale, in modo da estendere, ai soggetti e alle procedure della CPI, tutele già previste per il giudice nazionale<sup>358</sup>. La norma in questione, tuttavia, rappresenta un adattamento meramente formale e procedurale: con essa si vuole tutelare il corretto svolgimento delle attività giurisdizionali internazionali,

---

<sup>356</sup> «The Court may, upon request, cooperate with and provide assistance to a State Party conducting an investigation into or trial in respect of conduct which constitutes a crime within the jurisdiction of the Court or which constitutes a serious crime under the national law of the requesting State. (i) The assistance provided under subparagraph (a) shall include, inter alia: a. (ii) The transmission of statements, documents or other types of evidence obtained in the course of an investigation or a trial conducted by the Court; b. The questioning of any person detained by order of the Court; In the case of assistance under subparagraph (b) (i) a. : If the documents or other types of evidence have been obtained with the assistance of a State, such transmission shall require the consent of that State; b. If the statements, documents or other types of evidence have been provided by a witness or expert, such transmission shall be subject to the provisions of article 68». Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.93 (10)

<sup>357</sup> Parlamento italiano. (2012). *Legge n. 237*, art.8

<sup>358</sup> L'articolo apporta le seguenti modifiche: modifica l'articolo 322-bis c.p., criminalizzando la corruzione anche nei confronti degli organi della CPI, i quali vengono ricompresi nella nozione di pubblico ufficiale; inserisce l'articolo 343-bis, estendendo ai soggetti legati alla corte le tutele relative al pubblico ufficiale previste dagli artt. 336-343 c.p; viene inserita, con modifica dell'articolo 368 c.p., la CPI tra i destinatari della calunnia; con modifica dell'articolo 371-bis c.p., vengono punite le false dichiarazioni al pubblico ufficiale, anche quando queste sono rese al Procuratore della CPI; la modifica dell'articolo 372 c.p. prevede, poi, che la falsa testimonianza venga equiparata a quella resa all'autorità italiana; la frode processuale viene estesa agli atti destinati anche alla CPI, ai sensi della modifica dell'articolo 374-bis; viene modificato l'articolo 377 c.p., punendo il favoreggiamento personale, anche quando questo viene commesso rispetto a procedimenti della CPI; il nuovo articolo 378 c.p. estende l'ambito del favoreggiamento reale alle investigazioni svolte da parte di organi della CPI; infine, con modifica dell'articolo 380 c.p., si prevede che la mancata denuncia di reati da parte di pubblici ufficiali di reati emersi dinanzi alla CPI, integra la fattispecie di omessa denuncia di reato da parte del pubblico ufficiale. Parlamento italiano. (2012). *Legge n. 237*, art.10

ma non si giunge mai alla creazione di un corpus normativo che tipizzi i crimini di competenza della Corte.

Il capo II, invece, disciplina la consegna delle persone alla CPI. A seguito dell'emissione di un mandato d'arresto da parte della Camera Preliminare, il Procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma deve richiedere l'applicazione della custodia cautelare ai danni della persona sottoposta a ricerca<sup>359360</sup>. Tale misura potrà essere revocata all'avverarsi di precise condizioni, quale la mancata esecuzione del provvedimento o il decorso del tempo senza che vi sia una decisione relativa alla consegna. La decisione ad esito del procedimento di consegna dovrà essere attuata dalla Camera d'appello di Roma<sup>361</sup>».

La legge, poi, stabilisce delle limitazioni rispetto all'obbligo di consegna. Anzitutto, in linea con quanto stabilito dallo Statuto di Roma, si consente alla Corte d'appello di richiedere le informazioni e la documentazione di cui all'articolo 91 (2) dello Statuto stesso. Pur non fissando uno standard probatorio per l'esecuzione della consegna, nel attribuire al giudice d'appello la facoltà di richiedere delle informazioni aggiuntive, la legge accorda a quest'ultimo un certo margine di discrezionalità nella determinazione del quantum probatorio.

Accanto a suddetta limitazione, si rinviene una serie di quattro motivi legittimi di rifiuto alla consegna. Ex articolo 13.3, la Corte d'appello potrà negare la consegna nel caso in cui si riscontri l'assenza di un mandato d'arresto o una sentenza definitiva di condanna, o nel caso in cui non si riscontri una corrispondenza di identità tra la persona richiesta e quella soggetta alla procedura di consegna. Inoltre, come sopramenzionato, si consente l'opposizione alla richiesta a fronte di una violazione dei principi fondamentali dell'ordinamento nazionale, e, in linea con il principio di *ne bis in idem*, nell'ipotesi in cui, in Italia, sia stata pronunciata sentenza irrevocabile nei confronti dello stesso

---

<sup>359</sup> Parlamento italiano. (2012). *Legge n. 237*, art.11

<sup>360</sup> Ai sensi dell'articolo 14, all'avverarsi delle condizioni previste dalle lettere a) e b), viene introdotta la possibilità di disporre anche provvisoriamente la custodia cautelare, anche prima che sia pervenuta la richiesta, ossia «se: a) la Corte penale internazionale ha dichiarato che nei confronti della persona è stato emesso un provvedimento restrittivo della libertà personale e che intende presentare richiesta di consegna; b) la Corte penale internazionale ha fornito la descrizione dei fatti, la specificazione del reato e gli elementi sufficienti per l'esatta identificazione della persona». Parlamento italiano. (2012). *Legge n. 237*, art. 14

<sup>361</sup> Parlamento italiano. (2012). *Legge n. 237*, art.11, art.12, art.13, art. 14



individuo e per lo stesso fatto criminoso. In quest'ultima ipotesi, si applicherà la disciplina statutaria prevista dal paragrafo 2 dell'articolo 89<sup>362</sup>. Si noti come, la legge non includa, tuttavia, alcuni dei presupposti, il cui mancato rispetto, tipicamente, impedirebbe di attuare una richiesta di estradizione, primo fra tutti, il principio della doppia incriminazione, in base al quale il fatto per cui viene fatta richiesta deve essere criminalizzato sia dallo Stato richiedente, che da quello destinatario della richiesta. Sul punto, la mancata armonizzazione del diritto penale sostanziale rispetto alle disposizioni statutarie sembra compromettere il necessario coordinamento tra la legge e le disposizioni codicistiche che recepiscono il principio, ma non solo; disattendendo il principio della doppia incriminazione, si determina un vulnus nella coerenza sistemica della legge stessa, minando l'assetto su cui si regge il sistema di cooperazione<sup>363</sup>.

Infine, quanto al Capo III, esso regola l'esecuzione dei provvedimenti della Corte. Anzitutto, la Corte d'Appello di Roma viene delineata quale giudice competente a tal fine<sup>364</sup>, ai sensi dell'articolo 665.1 del Codice di procedura penale. Di seguito, l'articolo 16 si focalizza sull'ipotesi in cui l'Italia venga indicato quale Stato in cui eseguire una pena detentiva irrogata dalla CPI. In tal caso, il Ministro della giustizia è incaricato di attivare il procedimento di riconoscimento della sentenza straniera, trasmettendo gli atti richiesti a tal fine al Procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma. Quest'ultima, riunendosi in camera di consiglio, decide con sentenza. Il riconoscimento potrà essere negato solo in tre casi espressamente previsti: qualora la sentenza non sia già divenuta irrevocabile ai sensi dello Statuto di Roma; nel caso in cui la sentenza sia, in tutto o in parte, incompatibile con i principi fondamentali dell'ordinamento italiano; se, infine, è già intervenuta una sentenza irrevocabile da parte di un giudice italiano<sup>365</sup>. Una volta riconosciuta la sentenza, l'esecuzione dovrà avvenire conformemente alla disciplina definita dall'ordinamento penitenziario italiano<sup>366</sup>.

---

<sup>362</sup> «Where the person sought for surrender brings a challenge before a national court on the basis of the principle of ne bis in idem as provided in article 20, the requested State shall immediately consult with the Court to determine if there has been a relevant ruling on admissibility». Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.89 (2)

<sup>363</sup> Castellaneta, M. (2013). Nuova legge sulla cooperazione: Luci e ombre tra Italia e Corte penale internazionale in *Affari Internazionali*.

<sup>364</sup> Parlamento italiano. (2012). *Legge n. 237*, art.15

<sup>365</sup> Parlamento italiano. (2012). *Legge n. 237*, art.16

<sup>366</sup> Parlamento italiano. (2012). *Legge n. 237*, art.17

Particolare rilevanza assume, poi, l'articolo 18 della presente legge. In linea con quanto previsto dall'articolo 106 dello Statuto di Roma, il quale attribuisce alla Corte penale internazionale il ruolo di supervisore dell'esecuzione delle sentenze aventi ad oggetto pene detentive<sup>367</sup>, il Ministro della giustizia dovrà comunicare tempestivamente alla Corte qualsiasi informazione rilevante sul soggetto e trasmettere, senza ritardo, eventuali istanze del condannato per l'accesso a misure alternative. Nel caso in cui la Corte neghi il beneficio, il Ministro potrà richiedere che avvenga il trasferimento in un altro Stato per dare esecuzione alla sentenza<sup>368</sup>. Viene, dunque, istituito un meccanismo di cooperazione fondato sul dialogo istituzionale, nel quale la funzione di supervisore attribuita alla CPI non si esaurisce in una vigilanza passiva, quanto piuttosto esso costituisce un presidio effettivo volto a garantire che l'esecuzione della pena avvenga nel rispetto degli standard di diritto internazionale. Lo spirito di leale collaborazione alla base del sistema di esecuzione risulta evidente dalla previsione dell'articolo 22. Questo, infatti, prevede l'attivazione di una procedura di consultazione con la CPI nel caso in cui, nella diversa ipotesi di «richiesta di sequestro o confisca di beni o di esecuzione degli ordini di riparazione a favore delle vittime o per il risarcimento delle persone arrestate o condannate», subentrino degli ostacoli nell'esecuzione<sup>369</sup>.

Al netto dei suoi limiti, la legge 237/2012 costituisce uno step di grande importanza per lo sviluppo dei rapporti tra Italia e CPI. Nel dar seguito all'articolo 88 dello Statuto della CPI, esso realizza una serie di procedure di diritto interno, dando atto alle forme di cooperazione giudiziaria esplicitamente previste nella parte IX dello Statuto<sup>370</sup>.

## **2.2. Un nuovo Codice dei crimini internazionali: La Commissione per l'attuazione dello Statuto di Roma**

A poco meno di un mese dallo scoppio della guerra in Ucraina, nel 2022, a fronte della sopramenzionata necessità di tipizzare i reati di competenza della Corte e assicurare

---

<sup>367</sup> «The enforcement of a sentence of imprisonment shall be subject to the supervision of the Court and shall be consistent with widely accepted international treaty standards governing treatment of prisoners». Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.106

<sup>368</sup> Parlamento italiano. (2012). *Legge n. 237*, art.18

<sup>369</sup> Questa deve essere avviata da parte del Ministro della Giustizia, dopo essere preventivamente informato dal Procuratore generale presso la Corte d'appello. Parlamento italiano. (2012). *Legge n. 237*, art.22

<sup>370</sup> Pividori, C. (2014). *La legge italiana di adeguamento allo Statuto della Corte penale internazionale in Associazione Italiana dei Costituzionalisti (AIC)*, pp. 9–10.

l'adempimento degli obblighi internazionali assunti con la ratifica vent'anni prima, il Ministro della giustizia ha istituito la Commissione Palazzo-Pocar<sup>371</sup> per l'adozione di un Codice di crimini internazionali. Questa ha portato a termine il suo operato con una relazione conclusiva, nella quale si legge come la Commissione abbia proposto un *corpus* normativo indipendente rispetto al Codice penale, sulla scorta del modello tedesco di adeguamento allo Statuto di Roma<sup>372</sup>.

Il progetto, frutto del lavoro di sette sottocommissioni per macrocategoria, si suddivide in: giurisdizione, competenza, istituti di parte generale, genocidio e crimini contro l'umanità, crimini di guerra e aggressione, sanzioni, immunità. Questo dovrà essere tradotto dal Governo in disegno di legge<sup>373</sup>. Nella redazione, la Commissione ha ritenuto opportuno rifarsi, oltre che allo Statuto della Corte penale internazionale, anche alle disposizioni della Convenzione di Ginevra del 1949 e ai relativi Protocolli aggiuntivi del 1977, sempre mantenendo il rispetto dovuto allo Statuto. Tale operazione di codificazione si è resa particolarmente necessaria nelle ipotesi in cui la Commissione ha ritenuto che lo Statuto di Roma non compia un'adeguata codificazione dei principi consuetudinari e ne restringa l'ambito applicativo solo relativamente alla sua giurisdizione. Ciò in quanto, «l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute»<sup>374 375</sup>.

Da una prospettiva sistematica, il progetto elaborato dalla Commissione cerca di bilanciare due esigenze sovrapposte ma di non facile conciliazione: quella di conformarsi agli obblighi statutari e quella di preservare la coerenza dell'ordinamento penale nazionale. In tale prospettiva, di particolare rilevanza è la scelta della Commissione di non sovrapporre nuovi istituti giuridici ad altri già operanti nell'ordinamento italiano, evitando la creazione di un sistema di diritto penale speciale rispetto al contesto normativo

---

<sup>371</sup> La commissione prende il nome dai suoi Presidenti: Francesco Palazzo (professore di diritto penale presso l'Università degli Studi di Firenze) e Fausto Pocar (Professore di diritto internazionale presso l'Università degli Studi di Milano).

<sup>372</sup> V. *supra*, nota 323

<sup>373</sup> Crippa, M. (2022). *Codice dei Crimini internazionali: pubblicata la relazione della Commissione Palazzo-Pocar in Sistema Penale*.

<sup>374</sup> Italia. (1948). *Costituzione della Repubblica Italiana*. Art. 10.

<sup>375</sup> Redazione Diritto penale della globalizzazione. (2022). *Relazione della Commissione Palazzo-Pocar sul Codice dei Crimini Internazionali*. In *Diritto penale della globalizzazione*. <https://www.dirittopenaleglobalizzazione.it/relazione-della-commissione-palazzo-pocar-sul-codice-dei-crimini-internazionali/>

vigente. Piuttosto, la logica seguita è stata prevalentemente di integrazione e non di duplicazione. Suddetta scelta si apprezza specialmente in relazione alla parte generale del Progetto di Codice. In questo senso, la Commissione ha manifestato chiaramente la sua intenzione di limitare il più possibile l'introduzione di norme derogatorie, valorizzando, ove possibile, la disciplina generale già contenuta nel Codice penale. Si guardi, in tale prospettiva, a titolo esemplificativo, alla scelta di rinunciare a qualsiasi intervento di riforma della disciplina del concorso e del tentativo <sup>376</sup>. Chiaro è che tale operazione ha comportato l'utilizzo di un ampio margine di discrezionalità da parte della Commissione, che ha dovuto affrontare la sfida di impedire che lacune normative potessero comportare una vera e propria incapacità giuridica dell'Italia di esercitare la giurisdizione, potendo tale situazione aprire la strada a un intervento della CPI<sup>377</sup>.

Anzitutto, alcune precisazioni terminologiche si rendono necessarie. Infatti, nonostante il nostro ordinamento penale abbia tipizzato la distinzione tra delitti e contravvenzioni, nella relazione emerge la scelta della Commissione di far ricorso al termine "crimini" sia in ragione della particolare gravità che connota questi reati, sia al fine di creare un'uniformità terminologica rispetto allo Statuto di Roma.

Il nuovo impianto normativo permetterebbe la persecuzione in Italia, sulla base del diritto interno, dei crimini internazionali perpetrati da cittadini italiani, tanto all'interno del territorio nazionale, quanto all'estero, e da cittadini stranieri anche all'estero, quando questi causano un danno allo Stato italiano o a un cittadino italiano; in assenza di un suddetto danno, si richiede che l'autore si trovi nel territorio italiano.

Quanto alla determinazione del giudice competente, la Commissione ha rimesso al Governo la scelta finale, predisponendo tre opzioni: mantenere la giurisdizione in capo alla magistratura ordinaria, attribuirla a quella ordinaria o discernere tra i crimini internazionali (i quali verrebbero attribuiti al giudice ordinario), e crimini di guerra

---

<sup>376</sup> «La Commissione ha ritenuto di ispirarsi al criterio di introdurre il numero minimo possibile di norme derogatorie, ritenendo che la maggior parte della disciplina di natura generale potesse essere fornita dalle disposizioni del Libro I del codice penale» Commissione per l'elaborazione di un progetto di Codice dei Crimini Internazionali. (2022). *Relazione finale della Commissione per l'elaborazione di un progetto di Codice dei Crimini Internazionali*. Ministero della Giustizia, p.5

<sup>377</sup> Manacorda, S. (2022). *Codificare i crimini internazionali? Prospettive penalistiche nella cornice costituzionale* in *Quaderni costituzionali*, 42(4), p.789.

realizzati da membri delle Forze Armate (rimessi alla giurisdizione militare). Nello specifico, la competenza viene rimessa alla Corte d'assise di Roma, ritenuta la sede più idonea, anche per la sua ampia composizione collegiale e per la partecipazione popolare, oltre che per la sua idoneità ad assicurare tempi processuali più rapidi.

Per quanto attiene alla parte sostanziale, la Commissione ha sottolineato la necessità di depoliticizzare suddetti crimini, e a tal fine ha predisposto una norma, la quale escluda la possibilità di invocare la natura politica di tali reati a fronte di richieste di estradizione o di consegna provenienti dalla CPI. Addirittura, per tali funzioni viene esclusa l'applicazione delle immunità di diritto internazionale<sup>378</sup>.

Quanto alla redazione dei singoli crimini internazionali, si evidenzia che nell'operazione di tipizzazione delle condotte rilevanti, la Commissione ha prediletto un approccio più preciso e dettagliato rispetto a quello tradizionale, delineando ciascuna condotta con maggior rigore e valorizzandone il particolare disvalore offensivo<sup>379</sup>. Qui, le fattispecie contengono un'analitica definizione delle condotte criminose, frammentate in diverse ipotesi incriminatrici sulla base della loro fenomenologia e struttura, ma sempre unificate dagli elementi di contesto. Infatti, è possibile ravvisare una distinzione nella tecnica redazionale rispetto allo Statuto di Roma, proprio relativamente agli elementi di contesto. La formalizzazione degli elementi di contesto pare una strategia incriminatrice decisiva per legittimare la previsione di pene più aspre, oltre che l'inserimento di fattispecie nuove, seppur identiche o simili ad altre già presenti nell'ordinamento. Questi non figurano quali requisiti autonomi o normativi aggiuntivi (come quelli inseriti negli *Elements of Crimes*), quanto più quali presupposti della condotta rilevante, garantendo così uno strumento interpretativo più chiaro in mano al giudice. Si guardi, dapprima, ai Crimini contro l'umanità, in cui le diverse fattispecie sono unificate dall'elemento dell'attacco sistematico alla popolazione civile. Si riservi particolare attenzione, poi, alla costruzione del crimine di genocidio. Se l'articolo 6 dello Statuto non prevede un contesto di carattere oggettivo, concentrandosi sull'elemento soggettivo (dolo specifico dell'intenzione di distruggere un gruppo protetto), diverso è l'approccio del Progetto di Codice. Questo, al

---

<sup>378</sup> Occhipinti, S. (2022). *Codice crimini internazionali: il testo della Commissione ministeriale in Altalex*. <https://www.altalex.com/documents/news/2022/06/27/codice-crimini>

<sup>379</sup> Magistratura Democratica. (2023). *I crimini internazionali come questione prioritaria e qualificante*.

fine di evitare che una struttura incentrata sull'elemento soggettivo possa incrinare il principio di offensività, ha oggettivato la fattispecie, richiedendo che l'atto individuale sia riconducibile a un insieme coordinato di condotte idonee a dar atto al progetto distruttivo<sup>380</sup>.

La relazione esplicativa consegnata al Ministero presenta, poi, ulteriori elementi di novità. Anzitutto, una particolare forma di responsabilità prevista dal nuovo codice è quella della *Command Responsibility*, ossia la responsabilità del comandante militare e del superiore civile per non aver impedito la commissione del crimine da parte del subordinato, o per non aver comminato loro una punizione. Tale figura di reato si articolerebbe in tre fattispecie: reato omissivo improprio in caso di omesso impedimento doloso, in ragione della posizione di garanzia rivestita dal comandante; un reato di omesso impedimento colposo del crimine doloso del subordinato; un reato omissivo proprio per la mancata punizione o denuncia del crimine perpetrato dal subordinato<sup>381</sup>. In riferimento, ancora, al crimine di Genocidio, sono stati proposti delle innovazioni rispetto all'approccio tradizionale. La Commissione ha deciso di ricomprendere anche il gruppo di matrice linguistica e quello di matrice culturale nel novero dei gruppi garantiti da esplicita tutela, colmando la lacuna presente nel diritto internazionale. Anche quanto al novero delle condotte sussumibili, la Commissione vi ha ricompreso anche la costrizione ad atti sessuali nei confronti di soggetti appartenenti a gruppi protetti. Questa decisione si inserisce nel più generale obiettivo di intensificare la tutela prevista per i crimini di genere, fra i più frequenti nei contesti dei conflitti armati<sup>382</sup>.

A fronte del progetto di Codice, si è tuttavia registrata la rinuncia del Governo italiano a portare avanti il progetto di Codice, segnando un significativo passo indietro nel processo di adattamento allo Statuto di Roma e di attuazione del principio di complementarità. Al netto del tema circa l'esistenza di un obbligo giuridico di attuazione normativa, è indubbio che al momento si sia persa un'importante occasione per implementare il quadro

---

<sup>380</sup> Acquaroli, R., & Caligiuri, A. (a cura di). (2024). *L'Italia e la repressione dei crimini internazionali* in Centro interdipartimentale di ricerca sull'Adriatico e il Mediterraneo pp. 39–41.

<sup>381</sup> *Relazione finale della Commissione per l'elaborazione di un progetto di Codice dei Crimini Internazionali*. Ministero della Giustizia, pp.15-17

<sup>382</sup> *Relazione finale della Commissione per l'elaborazione di un progetto di Codice dei Crimini Internazionali*. Ministero della Giustizia, pp. 22-23

normativo necessario alla lotta contro i più gravi crimini internazionali. Le critiche relative alla mancata adozione del Codice si fondano sostanzialmente sull'insufficienza del sistema penale esistente. Tale defezione si è rilevata sia dal punto di vista sostanziale, a fronte di determinate condotte rilevanti, inserite nella parte speciale del progetto, che rimangono prive di una specifica incriminazione, sia da quello processuale, rilevandosi la carenza di strumenti adatti per l'accertamento della responsabilità, il quale resterebbe in capo alla CPI. Quanto al primo punto, si guardi all'assenza di incriminazioni specifiche per condotte quali l'utilizzo di bambini-soldato, gli attacchi a strutture umanitarie o l'utilizzo di scudi umani; sul piano processuale, invece, la particolare natura dei crimini internazionali spesso richiede una complessa opera di ricostruzione delle strutture di comando e delle singole responsabilità. Tale complessità richiede un significativo sforzo probatorio, più facilmente affrontabile da parte delle autorità nazionali, non solo per motivi di vicinanza effettiva alle prove, ma anche perché l'efficacia operativa della CPI è fortemente limitata dall'assenza di un proprio apparato esecutivo, sicché le decisioni sono spesso rimesse alla volontà di collaborare degli Stati<sup>383</sup>.

### **3. L'Italia e i mandati d'arresto internazionali: il caso Almasri**

Il 18 gennaio 2025, la Camera Preliminare ha spiccato un mandato d'arresto nei confronti di Osama Elmasry Njeem, noto come "Almasri", capo della polizia giudiziaria in Libia, ritenendo la sussistenza di ragionevoli motivi per ritenere la commissione di crimini di guerra e crimini contro l'umanità dal 15 febbraio 2015 all'interno del centro detentivo di Mitiga. Il mandato, più in generale, si colloca nell'ambito delle indagini relative ai crimini perpetrati all'interno delle strutture carcerarie e ai crimini contro i migranti in Libia. I giudici hanno evidenziato che almeno trentaquattro sono i detenuti assassinati nella prigione nel periodo di riferimento e che i detenuti abbiano subito trattamenti equiparabili a trattamenti inumani e degradanti<sup>384</sup>. In questo contesto, in ragione della sua posizione di direttore dell'istituto di detenzione, la Corte ha ritenuto che Elmasry fosse imputabile

---

<sup>383</sup> Vallini, A. (2023). *Il codice a pezzi. Ascesa e caduta della proposta di una legge organica sui crimini internazionali*. *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, LXVI (1), pp. 97–99.

<sup>384</sup> I detenuti subivano trattamenti di schiavitù, venendo costretti a lavori forzati e all'internamento in spazi verticali e angusti, subendo percosse secondo il metodo della *falqa*. I trattamenti comprendevano anche una forma di indottrinamento coercitivo alla fede religiosa dell'SDF/RADA, anche poiché le detenzioni erano spesso fondate su motivi di carattere ideologico rispetto alla linea politica o religiosa imposta.

nella forma della commissione diretta dei fatti<sup>385386</sup>, o alternativamente nella forma della partecipazione accessoria nei crimini commessi a uno o più gruppi, nello specifico nella forma di aver ordinato la commissione dei crimini<sup>387</sup> o, ancora, nella forma della complicità<sup>388389</sup>.

Il caso assume una grande rilevanza rispetto alla posizione dell'Italia nel regime di cooperazione internazionale, poiché, il 19 gennaio 2025, in esecuzione di una *red notice* emanata dall'Interpol, il generale libico, dopo essere arrivato nel territorio italiano dalla Germania, è stato arrestato su iniziativa della Digos a Torino. Tuttavia, due giorni dopo l'avvenuto arresto, le Autorità italiane, con ordinanza emessa dalla Corte d'appello di Roma, hanno provveduto al rilascio del generale. Il generale ha successivamente ricevuto un decreto di espulsione ed è stato rimpatriato in Libia con un volo di Stato.<sup>390</sup>

L'Ufficio della Procura ha, tuttavia, sottolineato una serie di criticità nell'operato delle autorità italiane, ritenendo la sussistenza di una possibile violazione dell'obbligo di cooperazione ai sensi dello Statuto di Roma. Sicché, a seguito della ricostruzione dei fatti di cui sopra, il Procuratore ha chiesto alla Camera preliminare di deferire la situazione all'Assemblea degli Stati parte e/o del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite<sup>391</sup>, ai sensi dell'articolo 87 (7) dello Statuto di Roma. Suddetta richiesta si inserisce nel procedimento avviato dalla Camera Preliminare I, la quale aveva invitato l'Italia a presentare osservazioni sul tema entro il 17 marzo 2025<sup>392</sup>. Nel suo atto d'impulso, il

---

<sup>385</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.25 (3)(a)

<sup>386</sup> Era emerso come gli abusi fisici subiti dai prigionieri fossero pratica comune da parte degli operatori del carcere.

<sup>387</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.25 (3)(d)

<sup>388</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.25 (3)(c)

<sup>389</sup> Parsi, L., & Crippa, M. (2025). *I profili di responsabilità del generale libico Elmasry nel mandato di arresto della Corte penale internazionale* in Sistema Penale.

<sup>390</sup> Askanews. (2025). *Caso Almasri, la corte penale internazionale apre un'inchiesta sull'Italia* in Internazionale.

<sup>391</sup> «The Prosecution submits that Italy's failure to comply with its duty to cooperate with the Court should be referred to the ASP and/or the UNSC under article 87(7). Italy's non-compliance was particularly grave and could be best addressed by the ASP and/or the UNSC». International Criminal Court. (2025). *Prosecution's request for a finding of non-compliance under article 87(7) against the Republic of Italy for the release of Osama Elmasry / Almasri NJEEM* (Public redacted version, ICC-01/11-163-US-Exp) para. 46. Pre-Trial Chamber I.

<sup>392</sup> International Criminal Court. (2025, February 17). *Invitation to the Italian Republic to provide submissions concerning its failure to surrender Osama Elmasry / Almasri Njeem to the Court following his arrest* (No. ICC-01/11-162). Pre-Trial Chamber I.



Procuratore ha evidenziato come, pur riconoscendo eventuali disfunzioni, specie nella fase di trasmissione interna di informazioni, ciò non esonera l'Italia dal rispetto delle obbligazioni derivanti dallo Statuto. Infatti, ai sensi dell'articolo 4 della legge pur ammettendo l'irregolarità dell'arresto, il Ministro avrebbe dovuto trasmettere gli atti al Procuratore generale. Il Procuratore ha sostenuto che «the fact that the relevant authorities have not taken the necessary internal coordination steps is not in itself a valid justification for not taking the required action»<sup>393</sup>. Per di più, lo stesso Statuto di Roma disciplina l'ipotesi di difficoltà nell'esecuzione delle richieste, predisponendo un'opzione percorribile per farvi fronte. Come precedentemente richiamato, l'articolo 97 dello Statuto afferma che «where a State Party receives a request under this Part in relation to which it identifies problems which may impede or prevent the execution of the request, that State shall consult with the Court without delay in order to resolve the matter»<sup>394</sup>. L'Italia, invece, nonostante i contatti intrapresi dalla CPI nei giorni antecedenti al rilascio, non ha attivato alcun canale di interlocuzione per risolvere i problemi incorsi con una consultazione ufficiale. Di conseguenza, anche la successiva espulsione è avvenuta senza alcuna consultazione con la Corte penale internazionale. Secondo la Procura, quanto compiuto dalle autorità avrebbe seriamente ostacolato l'attività della Corte: non solo ad oggi l'arresto risulta fortemente compromesso, ma, visto il grado di protezione di cui Elmasry gode in Libia si è persa un'importante occasione di acquisire elementi probatori rilevanti e si è messa a rischio la sicurezza dei testimoni e delle vittime che avevano collaborato con le indagini<sup>395396</sup>.

Nell'audizione parlamentare del 5 febbraio, il Ministro della Giustizia, Carlo Nordio, ha messo in discussione la legittimazione del mandato d'arresto spiccato dalla CPI, in ragione del fatto che il provvedimento è stato corretto dalla Corte, la quale è intervenuta per modificare la data di inizio del periodo di riferimento di commissione dei crimini, e

---

<sup>393</sup> International Criminal Court. (2025). *Prosecution's request for a finding of non-compliance under article 87(7) against the Republic of Italy for the release of Osama Elmasry / Almasri NJEEM* (Public redacted version, ICC-01/11-163-US-Exp) para. 32. Pre-Trial Chamber I.

<sup>394</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.97

<sup>395</sup> International Criminal Court. (2025). *Prosecution's request for a finding of non-compliance under article 87(7) against the Republic of Italy for the release of Osama Elmasry / Almasri NJEEM* (Public redacted version, ICC-01/11-163-US-Exp) para. 43. Pre-Trial Chamber I.

<sup>396</sup> De Stefani, P. (2025). *The Prosecutor of the International Criminal Court requests referring Italy to the Assembly of States Parties and the Security Council for failure to cooperate in the Almasri case in Human Rights Centre*.

dunque presentando un vizio genetico. Suddetto rilievo, tuttavia, non sembra del tutto convincente; seppur il mandato contenga erroneamente la data 15 febbraio 2011 (periodo di inizio delle indagini), le correzioni compiute hanno avuto ad oggetto refusi meramente materiali o non rilevanti per la decisione di adempiere all'obbligo di cooperazione, quali la mancanza dell'opinione dissenziente della giudice Maria del Socorro Flores Liera. L'errore non può essere qualificato quale elemento invalidante, anche considerando che non è affatto inconsueto per la Corte provvedere alla correzione dei suoi stessi provvedimenti. Nella stessa audizione parlamentare, si rilevi l'intervento del Ministro dell'interno Piantedosi. Questi, differentemente, ha giustificato l'espulsione di Elmasry, facendo riferimento esplicito alla pericolosità sociale. Tali informazioni sembrano contraddire quelle del Ministro guardasigilli, dal momento che questi sosteneva che il mandato dovesse essere dichiarato nullo. Tuttavia, tali elementi non bastano per annullare il mandato per due ordini di motivi; oltre a non rilevare quali elementi dirimenti per ottenere un annullamento, il Ministro della giustizia non gode del potere di sindacare la validità degli atti della Corte penale internazionale; piuttosto, quest'ultimo dovrebbe procedere a una consultazione per risolvere il problema di carattere interpretativo e se si guarda alle parole del Ministro Piantedosi, il quale ha affermato che «la predisposizione dell'aereo [per il rimpatrio] già dalla mattina del 21 gennaio rientra tra quelle iniziative a carattere preventivo, e quindi aperte ad ogni possibile scenario»<sup>397</sup> bisogna chiedersi come mai tra tali azioni non sia stata ricompresa una consultazione con la CPI<sup>398</sup>.

---

<sup>397</sup> Parlamento italiano. (2025). *Resoconto stenografico dell'Assemblea, Seduta n. 422: Informativa urgente del Governo in Assemblea Camera in merito alla richiesta di arresto della Corte penale internazionale e successiva espulsione del cittadino libico Najeem Osema Elmasry Habish* in Camera dei deputati – Portale istituzionale del Parlamento italiano

<sup>398</sup> Azzollini, V. (2025). *Il fact-checking definitivo della versione del governo sul caso Almasri* in *Pagella Politica*.

### 3.1. Il rilascio ordinato dalla Corte d'Appello di Roma

La decisione della Corte d'appello di Roma di ordinare il rilascio di Elmasry costituisce un punto di snodo rilevante per interrogarsi circa la tenuta del quadro normativo vigente predisposto dal Codice di procedura penale e sui possibili punti di contrasto con il regime di cooperazione internazionale con la CPI.

Dopo aver esaminato il quadro di fatto e di diritto, la Corte d'appello ha ritenuto l'arresto irregolare, dichiarando il non luogo a provvedere e così accogliendo le conclusioni elaborate dal Procuratore generale. L'argomentazione alla base dell'ordinanza si fonda sul rilievo che l'operazione messa in atto dalla polizia giudiziaria si sarebbe basata impropriamente sulla disciplina procedurale dell'articolo 716 c.p.p.<sup>399</sup>, applicabile ai casi di estradizione, invece che su quella disposta dall'articolo 11 della legge 237/2012<sup>400</sup>. Ciò, nonostante la DIGOS avesse correttamente specificato questa norma nella richiesta, la prassi seguita sembra più correttamente riconducibile alla disposizione del Codice di procedura penale, segnando così una deviazione rispetto alla normativa sulla cooperazione internazionale, la quale non prevede la possibilità di un arresto su iniziativa della polizia giudiziaria, a differenza della disciplina estradizionale. Di seguito, la Corte ha evidenziato il ruolo fondamentale attribuito dalla legge del 2012 al Ministro della Giustizia, quale organo titolare dei rapporti con la CPI e, dunque, istituzionalmente incaricato di curare le richieste di cooperazione da essa provenienti sicchè, l'adozione di qualsiasi misura cautelare avrebbe dovuto essere preceduta da interlocuzioni con quest'ultimo. Nonostante, la DIGOS di Torino avesse trasmesso al Ministero della Giustizia, nello stesso giorno dell'arresto, i documenti relativi all'arresto di Elmasry, tuttavia, la Corte ha rilevato l'assenza di una qualsiasi richiesta formale da parte del Ministro di applicazione della misura cautelare, il quale è rimasto inattivo, non provvedendo a trasmettere alcun atto alla procura<sup>401</sup>.

---

<sup>399</sup> Parlamento italiano. (1988). *Codice di procedura penale*. Art. 716

<sup>400</sup> Parlamento italiano. (2012). *Legge n. 237*, art.11

<sup>401</sup> L'Osservatorio Europa. (2025). *Il caso "Almasri"*. In *Unione delle Camere Penali Italiane*.

### **3.2. La mancata cooperazione dell'Italia con la CPI: il difettoso raccordo tra legge 237/2012 e art. 716 C.p.p.**

La decisione di non convalidare l'arresto sulla base dell'articolo 716 C.p.p. ha suscitato un ampio dibattito. Tale norma permette, nelle ipotesi di urgenza alla polizia giudiziaria di procedere all'arresto provvisorio di una persona ricercata, a condizione che vengano soddisfatte le condizioni previste dall'articolo 715.2 C.p.p.<sup>402</sup>. Una volta che l'arresto è stato eseguito, l'autorità che vi ha proceduto ha l'obbligo di darne notizia, senza indugio, al Ministro della giustizia entro quarantotto ore, ponendo l'arrestato a disposizione del Presidente della Corte d'appello territorialmente competente, trasmettendo il verbale della misura cautelare. Una volta ricevuti gli atti, il Presidente della Corte d'appello, se ritiene di non dover disporre la liberazione dell'arrestato, procede alla convalida con ordinanza e, se ne ricorrono i presupposti, può applicare una misura coercitiva. Anche in questo caso, il Ministro della giustizia dovrà essere tempestivamente informato dei provvedimenti adottati. Nel caso in cui, tuttavia, il Ministro non richieda il mantenimento della misura cautelare nei dieci giorni successivi alla convalida, questa sarà automaticamente revocata. Inoltre, le misure cautelari verranno revocate se entro quaranta giorni non pervenga la domanda di estradizione e i relativi documenti per poterne valutare la concessione<sup>403</sup>.

Parte della dottrina ha ritenuto che la disciplina appena illustrata dovrebbe ritenersi applicabile anche alle relazioni con la Corte penale internazionale anche al fine di colmare la lacuna legislativa data dall'incompleta attuazione dello Statuto di Roma. Tale impostazione si inserisce in un'ottica prevalentemente funzionalista, al fine di garantire maggior celerità ed efficienza nella convalida da parte del giudice. Tuttavia, il giudice d'appello ha ritenuto che la disciplina disposta dalla legge 237/2012 non consenta

---

<sup>402</sup> «La misura può essere disposta se: a) lo stato estero ha dichiarato che nei confronti della persona è stato emesso provvedimento restrittivo della libertà personale ovvero sentenza di condanna a pena detentiva e che intende presentare domanda di estradizione; b) lo stato estero ha fornito la descrizione dei fatti, la specificazione del reato e delle pene previste per lo stesso, nonché gli elementi per l'esatta identificazione della persona; c) vi è pericolo di fuga». Parlamento italiano. (1988). *Codice di procedura penale*. Art. 715.2

<sup>403</sup> Le misure cautelari verranno revocate, inoltre, se entro quaranta giorni non pervenga la domanda di estradizione e i relativi documenti per poterne valutare la concessione. Parlamento italiano. (1988). *Codice di procedura penale*. Art. 700

un'operazione analogica in favore delle disposizioni del Codice di procedura, neanche in presenza di lacune operative. Perciò, la mancanza di una norma che permetta esplicitamente l'arresto su iniziativa della stessa polizia giudiziaria in esecuzione di un mandato d'arresto della CPI, non può essere compensata attraverso l'applicazione di norme estranee rispetto alla legge di adeguamento. A sostegno di tale posizione, la Corte d'appello ha valorizzato il comma 3 dell'articolo 13 della Costituzione, il quale impone una riserva di legge assoluta nei casi in cui una disposizione possa incidere anche solo in maniera provvisoria, sulla libertà personale. La Corte capitolina ha ritenuto che una qualsiasi integrazione della disciplina del Codice di procedura sarebbe incompatibile col dettato costituzionale. Se si guarda, poi, allo stesso articolo 716, la sua struttura pare precludere una possibile applicazione del dispositivo ai rapporti con la Corte penale internazionale, specialmente con riferimento alla clausola finale, che attribuisce al Ministro della Giustizia il potere di confermare l'arresto. Contrariamente, infatti, la legge del 2012 non attribuisce al Ministro un simile potere discrezionale, limitando il suo ruolo alla ricezione e trasmissione degli atti<sup>404</sup>.

L'ordinanza della Corte d'Appello di Roma, dunque, ha evidenziato una grave defezione nell'operatività del sistema di cooperazione tra l'Italia e la Corte penale internazionale. L'inerzia ministeriale si pone in netto contrasto con l'articolo 59 della legge 232/1999, il quale stabilisce che «lo Stato parte che ha ricevuto una richiesta di fermo, o di arresto e di consegna prende immediatamente provvedimenti per fare arrestare la persona di cui trattasi secondo la sua legislazione e le disposizioni del capitolo IX del presente Statuto». Tale omissione ha comportato un'inevitabile violazione del principio di tempestività decisionale, elemento cruciale del dovere di cooperazione. Bisogna ritenere che l'esigenza di conformità alla normativa domestica, che pure va rispettata, non può essere intesa come la legittimazione a frustrare l'obbligo di attivarsi senza indugi. Si guardi, a talo proposito, al comma 3 dell'articolo 2 della legge 237/2012, il quale impone al Ministro della giustizia di garantire che le richieste siano eseguite con immediatezza e con modalità appropriate. Inoltre, come precedentemente accennato, né l'articolo 4, né l'articolo 11 attribuiscono discrezionalità al Ministro nella trasmissione degli atti: si tratta

---

<sup>404</sup> Colaiaicovo, G. (2025). *L'art. 716 c.p.p. non è applicabile alla procedura cautelare per la consegna di una persona ricercata dalla Corte penale internazionale. Un appunto in controtendenza sul caso Almasri* in Penale diritto e procedura.

di un compito vincolato, non di una facoltà; il complesso accertamento richiesto nei casi di arresto internazionale è di competenza esclusiva della CPI, sicché l'intervento ministeriale dovrebbe limitarsi a garantire l'inoltro degli atti alla Procura generale, affinché questi possano essere valutati dal giudice. L'assenza di suddetta trasmissione ha impedito, di fatto, la possibilità per la Procura generale di avanzare la richiesta di applicazione della misura cautelare, impedendo alla Corte d'Appello di poter procedere. E quand'anche potesse ritenersi che l'arresto operato dalla DIGOS fosse irrituale, il Ministro della giustizia avrebbe dovuto attivare l'iter predisposto dall'articolo 11; anche successivamente all'arresto su iniziativa della Polizia giudiziaria, se gli atti fossero stati trasmessi al Procuratore generale, questo avrebbe potuto fare richiesta di applicazione della misura cautelare. Di questo ne dà atto la stessa Corte d'appello, la quale ha affermato di aver richiesto alla Procura di specificare «se vi sia, comunque, richiesta di applicazione di misura cautelare nei confronti dell'interessato, ai sensi dell'art. 11 L. 237/2012», ricevendo, quale replica, che non poteva esserci richiesta senza che il Ministro trasmettesse gli atti. Quanto all'inapplicabilità dell'articolo 716, una volta associata la specialità della legge di adeguamento, bisogna evidenziare come nessuna delle disposizioni in essa contenute impediscono esplicitamente l'arresto di iniziativa della Polizia giudiziaria. Piuttosto, gli articoli 11 e 14 della legge 237/2012 regolano il diverso istituto dell'applicazione di misure cautelari da parte della Corte d'Appello. Sicché, in base all'articolo 3 della stessa legge 237/2012 «in materia di consegna, di cooperazione e di esecuzione di pene si osservano, se non diversamente disposto dalla presente legge e dallo statuto, le norme contenute nel libro undicesimo, titoli II, III e IV, del Codice di procedura penale. Da suddetta interpretazione deriverebbe la possibile applicazione dell'articolo 716 C.p.p., sicché l'arresto operato dalla Polizia giudiziaria avrebbe potuto e dovuto essere convalidato<sup>405</sup>.

Tuttavia, ciò da cui è dipeso il mancato arresto, a prescindere da valutazioni circa la sua irritualità, è stata la stasi ministeriale, la quale ha compromesso l'intero procedimento, costituendo un grave inadempimento dell'obbligo di cooperazione. Si coglie come il caso Almasri abbia rappresentato un banco di prova emblematico delle fragilità strutturali della disciplina italiana in materia di cooperazione, evidenziando, anzitutto la mancata

---

<sup>405</sup> Bolici, V., & Di Martino, A. (2025). *La pagliuzza e la trave: il caso «Almasri»* in *Questione Giustizia*.

armonizzazione della disciplina speciale in tema di adeguamento con quella generale del Codice di procedura penale, oltre ai rischi derivanti dall'esistenza di posizioni politiche non sufficientemente reattive e coerenti con gli obblighi internazionali assunti. Da ciò ne emerge, ancora, la necessità di un intervento normativo che garantisca la coerenza e l'effettività degli strumenti nazionali, intensificando i presidi giuridici posti a tutela di future inadempienze.

# **CAPITOLO IV: I MANDATI D'ARRESTO NEI CONFRONTI DI VLADIMIR PUTIN E BENJAMIN NETAYAHU: TRA DIRITTO PENALE INTERNAZIONALE E CRISI DELLA COOPERAZIONE**

## **1. Introduzione**

L'emissione dei mandati internazionali nei confronti di due Capi di Stato in carica – Vladimir Putin, Presidente della Federazione Russa, e Benjamin Netanyahu, Primo Ministro israeliano costituisce, nel sistema di diritto penale internazionale, un campo di alta tensione tra le ragioni di carattere giuridico e quelle di *realpolitik*. Per comprendere appieno la portata e le conseguenze giuridiche e politiche dei mandati d'arresto, occorre partire dal terreno dai quali essi hanno avuto origine: due contesti bellici profondamente diversi per storia, geografie e dinamiche, ma accomunati dall'irruzione sistemica dei crimini internazionali nei meccanismi dell'azione statale, crimini che hanno preceduto l'intervento della Corte penale internazionale. Successivamente verranno analizzati i due mandati, al fine di interrogarsi sulla tenuta del regime di cooperazione internazionale a fronte della commissione di gravi crimini internazionali.

## **2. Il conflitto tra Russia e Ucraina**

L'Ucraina, essendo stata a lungo una repubblica socialista sovietica, ha forti legami con la Russia dal punto di vista culturale, economico e del sistema politico. Nel cuore dell'attuale territorio ucraino, inoltre, è sorta tra il IX e il XIII secolo, il nucleo della culla storica e culturale del mondo orientale slavo. Tuttavia, al netto della vicinanza e del profondo legame, queste sono controbilanciate da divergenze di carattere religioso storico e politico, che hanno reso il rapporto tra i due Paesi da sempre caratterizzato da tensioni e instabilità. Sul piano politico, ad esempio, la storia dell'Ucraina è stata caratterizzata da una serie di dominazioni esterne, che ha determinato nella coscienza collettiva quasi un rigetto fisiologico verso qualunque forma di autorità posta dall'esterno. Di contro, l'identità fortemente imperiale della Russia, prima zarista e poi sovietica, ha portato la Russia a guardare all'Ucraina come un territorio strategico da dominare, non solo per ragioni di natura culturale e religiosa, ma anche per motivi geopolitici: si pensi che il territorio ucraino, privo di barriere naturali, costituisce un inevitabile passaggio obbligato tra la Russia e l'Europa, rendendone il controllo essenziale per il Cremlino (il quale si è



storicamente distinto per una politica di isolazionismo difensivo). A suddette fratture, si aggiunga il contrasto nella gestione della memoria storica: se l'Ucraina cerca di perseguire un processo di vera e propria revisione del proprio passato totalitario, cercando di ricreare una propria narrazione nazionale autonoma, la narrazione russa si contrappone nettamente a questa, dipingendo i movimenti nazionali ucraini quali “nazisti” e alimentando la versione di un'Ucraina filorussa. Chiaro è che l'identità ucraina ha sempre rappresentato un ambito complesso, inevitabilmente plasmato dalle influenze esterne che hanno influito sul Paese nel corso degli anni. Fino al crollo dell'URSS, infatti, il panorama politico interno era dominato da una corrente filosovietica, confinando ai margini le istanze nazionaliste. A livello linguistico, poi, più di un terzo della popolazione si identificava come “russofona”, e una parte non trascurabile della popolazione si è storicamente identificata come russa, offrendo a Mosca terreno fertile per la propaganda<sup>406</sup>. Alla luce del quadro delineato, si coglie maggiormente il significato della mossa politica del 2014, quando la Federazione russa, col fine di stabilire un ordine di sicurezza regionale e mondiale filorusso, e a seguito dell'esito positivo del referendum per l'annessione, ha occupato la Crimea. Tale azione politica si è inserita nel più ampio disegno strategico volto ad impedire che l'Ucraina si avvicinasse ancora di più all'Occidente e, dunque, all'UE e alla NATO. Momento di fondamentale importanza in tale ottica è la decisione assunta dall'allora Presidente ucraino Yanukovich di non firmare il trattato di associazione con l'UE e rafforzare, invece, le relazioni con la Russia. Si pensi che, a seguito di tale decisione, fu sottoscritta una serie di accordi di carattere economico e commerciale tra i due Paesi<sup>407</sup>.

Tuttavia, alla luce delle elezioni vinte da Volodymyr Zelenskyj nel maggio del 2019, la maggioranza della popolazione ucraina ha mostrato una netta tendenza orientata all'integrazione nell'Europa occidentale e all'ingresso nella NATO. Tale orientamento ha espresso una svolta significativa rispetto alla tradizionale ambiguità geopolitica dell'Ucraina, da sempre sospesa fra l'influenza russa e le aspirazioni euro-atlantiche. In questo contesto, la possibile ammissione dell'Ucraina alla NATO, e la conseguente espansione di quest'ultima verso est, sono state considerate dal governo russo una

---

<sup>406</sup> Pachlovska, O. (2023). *Zizzania e Parsifal. Note sparse sulla guerra della Russia contro l'Ucraina* In *Esamizdat*, 15, 5–17.

<sup>407</sup> Villani-Lubelli, U. (2022). *La guerra in Ucraina (2022), l'Unione Europea e il ruolo della NATO: un'analisi storico-politica* in *Centro Studi Europei (CSE)*, pp. 8-9.

minaccia alla sicurezza nazionale all'integrità della sfera d'influenza russa. Si precisi ulteriormente che negli anni successivi al 2014 il quadro geopolitico sembrava essersi cristallizzato attorno alla perdita, da parte dell'Ucraina, della Crimea e, parzialmente, di altre due regioni: Donetsk e Luhansk. Tuttavia, se in Crimea ciò era stato formalmente sancito da un referendum, nelle cosiddette Repubbliche popolari, la situazione era diversa, in quanto pur sotto il controllo effettivo del Cremlino, esse rimanevano *de iure* parti integranti dell'Ucraina. Se a queste considerazioni, si somma che secondo la narrazione del Cremlino, l'avanzamento della NATO costituiva una violazione degli equilibri strategici instauratisi a seguito della Guerra Fredda, nonché una minaccia alla sicurezza nazionale, l'apice della crisi russa-ucraina assume una fisionomia più chiara<sup>408</sup>. Il 24 febbraio 2022, la Russia ha deciso, preventivamente, di avviare quella che è stata definita un'operazione militare speciale, che si è sostanziata in un'invasione su ampia scala del territorio ucraino, dando inizio a un conflitto armato tutt'ora in corso, con effetti catastrofici sul piano geopolitico, umanitario ed economico. L'azione di Mosca, giustificata come un atto di carattere difensivo e preventivo, è stata interpretata, piuttosto, dalla comunità internazionale, quale grave violazione del diritto internazionale e dei principi fondativi dello Stato di diritto<sup>409</sup>. Dal 21 febbraio 2022 al 7 maggio 2023, l'esercito russo ha ucciso oltre ottomila civili in Ucraina, la maggior parte dei quali, durante gli attacchi nelle zone di Kyiv, Chernihiv, Sumy e Kharkiv. Nel marzo 2022, il Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha istituito la Commissione internazionale indipendente di inchiesta sull'Ucraina, incaricata di indagare su tutte le possibili violazioni e abusi dei diritti umani e crimini correlati nel contesto dell'azione militare posta in essere dalla Russia<sup>410</sup>. Questa ha emesso un report relativo alla situazione in diverse aree dell'Ucraina, ma la città nella quale si è registrato il maggior numero di uccisioni è Bucha. Quest'ultima costituisce uno dei luoghi simbolo degli atti commessi durante l'occupazione russa in Ucraina. Successivamente al ritiro delle truppe russe del 30 marzo 2022, sono stati rinvenuti centinaia di corpi di civili – svariati dei quali presentavano evidenti segni di esecuzioni sommarie, torture e maltrattamenti – sparsi tra

---

<sup>408</sup> Pisillo Mazzeschi, R. (2022). Il contenzioso tra Ucraina e Federazione Russa davanti alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2022(2), pp. 88–100.

<sup>409</sup> Iqbal, S. K. (2023). *Ukraine tragedy: Revanchist aggression or ideological combat* in *Pakistan Journal of Social Research*, 5(2), pp. 460–464.

<sup>410</sup> United Nations Human Rights Council. (2022). *Situation of human rights in Ukraine stemming from the Russian aggression* (A/HRC/RES/49/1). United Nations General Assembly

strade, abitazioni, veicoli e fosse comuni. Le indagini della Commissione indipendente hanno rilevato che spesso si era trattato di esecuzioni deliberate, mettendo in luce un modello di violenza sistemica contro la popolazione. La stessa dinamica è stata rilevata almeno in altre sedici località, distribuite nelle province di Kyiv, Kharkiv, Chernihiv e Sumy. Il ritrovamento di 445 salme sepolte in fosse comuni a Izyum<sup>411</sup> ha rafforzato l'idea di una condotta reiterata e strutturale, tale da porre seri interrogativi circa la sussunzione dei fatti sotto la fattispecie di crimini di guerra o di genocidio.

### **3. Mandati d'arresto per Putin e Lvova-Belova e la risposta della comunità internazionale**

Il 17 marzo 2023, la Camera preliminare della CPI ha emesso mandati d'arresto secretati per Vladimir Putin e per Maria Lvova-Belova (commissaria per i diritti dei bambini presso l'Ufficio del Presidente della Federazione russa). Suddetti mandati d'arresto costituiscono la risposta alle richieste avanzate dall'accusa nel febbraio del 2023. Secondo la Camera Preliminare esistono ragionevoli motivi per ritenere che entrambi i soggetti indagati siano responsabili diretti<sup>412</sup> del crimine di guerra che si sostanzia nella deportazione illegale e del trasferimento illegale della popolazione<sup>413</sup>, nello specifico di bambini, dalle aree occupate in Ucraina verso i territori della Federazione russa. Inoltre, le accuse mosse si basano sul mancato controllo gerarchico<sup>414</sup>: Vladimir Putin, infatti, è accusato di avere una responsabilità indiretta in ragione del fatto che, secondo la Camera preliminare, questi non avrebbe esercitato un controllo adeguato sui subordinati civili e militari, sottoposti al suo comando e al suo controllo effettivo, e avrebbe consentito la commissione degli atti rilevanti<sup>415</sup>.

Prima di procedere ad un'analisi sostanziale circa la possibile qualificazione giuridica degli atti commessi, si rende necessario definire chiaramente il fondamento giuridico

---

<sup>411</sup> United Nations Independent International Commission of Inquiry on Ukraine. (2022). *Report of the Independent International Commission of Inquiry on Ukraine* (A/77/533), p.13. United Nations General Assembly.

<sup>412</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art. 25 (3)(a)

<sup>413</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, artt. 8(2)(a)(vii), 8(2)(a)(viii)

<sup>414</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art. 28 (b)

<sup>415</sup> Moodrick-Even Khen, H. (2024). *The forcible transfer of children from Ukraine as genocide in The International Journal of Children's Rights*, 32(1), pp.79-81

della competenza della CPI rispetto a suddette condotte. Si rilevi subito che, nonostante né Russia, né Ucraina avessero ratificato lo Statuto di Roma nel 2022, tale dato non è sufficiente a precludere l'esercizio della giurisdizione da parte della Corte. Nei capitoli precedenti è già stato analizzato il regime giurisdizionale della Corte, sicché, alla luce di quanto affermato, si colga come lo Statuto di Roma stesso legittimi l'esercizio della giurisdizione rispetto al caso di specie. L'articolo 12 (3) dello Statuto, infatti, consente a un qualsiasi Stato, sia esso parte o meno, di accettare la giurisdizione della Corte in relazione a uno o più crimini determinati, tramite apposita dichiarazione. Nel caso specifico, l'Ucraina aveva compiuto una dichiarazione di accettazione della CPI, senza limiti temporali pro-futuro e avente effetto retroattivo, in modo da sollecitare l'azione della Procura per i gravi crimini commessi dal 2013<sup>416417</sup>. Solo in data 25 ottobre 2024, l'Ucraina ha depositato lo strumento di ratifica dello Statuto, la cui entrata in vigore per questo Stato è avvenuta il 1° gennaio 2025.

Nell'emissione dei mandati d'arresto, cruciale si è rivelato il ruolo giocato dalla comunità internazionale, dal momento che il 2 marzo 2022, ben trentanove stati, tra cui svariate democrazie occidentali e altri Stati quali Canada, Nuova Zelanda, Australia e Colombia, hanno presentato di concerto un *referral* al Procuratore della Corte penale internazionale, al fine di ottenere l'apertura delle indagini sulla situazione in Ucraina, immediatamente accolto dal *Prosecutor Khan*. A testimonianza dell'ampio supporto di cui la posizione dell'Ucraina ha goduto dalla comunità internazionale, si aggiunga che nei giorni successivi sono sopraggiunti ulteriori adesioni da parte di Giappone, Macedonia del Nord, Montenegro e Cile<sup>418</sup>. Tuttavia, il sostegno ricevuto dalla comunità internazionale non può definirsi unanime. Paesi quali Brasile, India, Cina e Sudafrica hanno aspramente criticato l'emissione del mandato d'arresto. Ciò si comprende, soprattutto, alla luce del fatto che questi Stati, insieme alla Russia costituiscono il BRICS, acronimo che indica il

---

<sup>416</sup> Già il 17 aprile 2014, la Cancelleria della CPI aveva ufficializzato l'avvenuta ricezione di una prima dichiarazione proveniente dall'Ucraina, attraverso la quale lo Stato ha accettato la giurisdizione della CPI in relazione ai crimini commessi sul suo territorio tra il novembre 2013 e il febbraio 2014, periodo nel quale il Parlamento ha ritenuto che si fossero consumati gravi crimini internazionali ai danni di alti funzionari. Mancini, M. (2014). *La dichiarazione di accettazione della giurisdizione della Corte penale internazionale da parte dell'Ucraina: significato, limiti e conseguenze possibili*. In *SIDI Blog*

<sup>417</sup> Meloni, C. (2022). *Il senso della giustizia penale internazionale di fronte alla guerra in Ucraina* in *Questione Giustizia*

<sup>418</sup> International Criminal Court. (2022). *Situation in Ukraine: Jurisdiction in the general situation, Situation referred to the ICC by 43 States Parties: March - April 2022 (ICC-01/22)*.

gruppo di dieci economie sempre più influenti (Brasile, Russia, India, Cina, Sudafrica, Indonesia, Egitto, Etiopia, Iran, Emirati Arabi Uniti) impegnate a promuovere un ordine economico mondiale alternativo a quello dominato dalle potenze occidentali. Tra le reazioni più emblematiche, emerge quella del Presidente del Sudafrica Cyril Ramaphosa che, in documenti depositati presso un tribunale sudafricano, ha affermato come un eventuale arresto del Presidente della federazione russa sarebbe stato interpretato dal Cremlino come una vera e propria dichiarazione di guerra. Ramaphosa ha ritenuto “un gesto irresponsabile e potenzialmente dannoso per la sicurezza nazionale” la richiesta rivoltagli dal partito d’opposizione Democratic Alliance di disporre l’arresto di Putin qualora questo avesse fatto ingresso nel territorio. L’esenzione dall’obbligo di arresto sarebbe legittimata proprio dal fatto che l’attuazione comprometterebbe la pace e la sicurezza nazionale, contrastando con i principi costituzionali sudafricani e con il dovere del Capo dello Stato di preservare il benessere dello Stato<sup>419</sup>.

Le autorità ucraine hanno ricevuto oltre ventimila denunce circa la scomparsa di bambini ucraini. Nel maggio del 2022, la Commissaria ucraina per i diritti dei bambini ha dichiarato che oltre centottantamila bambini erano stati illegalmente trasferiti nei territori occupati e in Russia. Addirittura, nell’ottobre del 2022, gli Stati Uniti hanno affermato che circa duecentosessantamila bambini erano stati portati in Russia<sup>420</sup>. A fronte di tali stime, l’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa ha richiesto l’immediata cessazione delle condotte di deportazione e trasferimento forzato e il loro ritorno sicuro in patria<sup>421</sup>.

---

<sup>419</sup> News Agencies. (2023). *South Africa says arresting Putin would be ‘declaration of war’* in Al Jazeera. Recuperato da <https://www.aljazeera.com/news/2023/7/19/south-africa-says-arresting-putin-would-be-declaration-of-war>

<sup>420</sup> Yale School of Public Health – Humanitarian Research Lab. (2023). *Russia’s systematic program for the re-education and adoption of Ukrainian children: A Conflict Observatory report* in New Haven: Yale University.

<sup>421</sup> Parliamentary Assembly of the Council of Europe. (2023). *Resolution 2482 (2023): Deportations and forcible transfers of Ukrainian civilians, including children, to the Russian Federation or to temporarily occupied Ukrainian territories: Creating conditions for their safe return, stopping these crimes and punishing those responsible*. Council of Europe.

### 3.1. Trasferimento forzato e deportazione di minori ucraini: crimine di guerra o genocidio?

Storicamente, i gruppi dominanti si sono serviti della sottrazione dei minori ai gruppi subordinati – si pensi a tal proposito alle pratiche del *devshirme* ottomano<sup>422</sup> o al reclutamento islamico di minorenni ridotti, poi, in schiavitù – col fine di piegarne l'identità e legittimare, così, l'asservimento. In epoca più recente, il caso del genocidio armeno del 1915-1916 è emblematico a tal fine: nell'organizzazione di massacri e deportazioni da parte dei turchi, cruciale si è rivelato il programma di assimilazione di bambini armene, trasferiti in famiglie musulmane o all'interno di orfanotrofi; si pensi che tali programmi ricomprendevano, talvolta, persino il cambio dei loro nomi, della lingua e della fede, riducendoli in schiavitù, spesso con l'uso di minacce e violenze. A più di un secolo di distanza, tali pratiche sono tornate estremamente attuali con riferimento al mandato d'arresto emesso nei confronti di Vladimir Putin e Maria Lvova-Belova. La Russia, infatti, pare aver riprodotto lo stesso schema di assimilazione e trasferimento forzato di minori ucraini.

Ai fini dell'inquadramento giuridico dei fatti nel caso in esame, vero è che la Camera preliminare ha emanato i mandati d'arresto con l'accusa di crimine di guerra, sussumendo le condotte sotto le fattispecie di trasferimento illegale e deportazione della popolazione civile; tuttavia è rilevante evidenziare che l'articolo 6(e) dello Statuto, recependo la formulazione della Convenzione per la prevenzione e la repressione del genocidio (1948)<sup>423</sup>, individua il trasferimento forzato di bambini da un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso o in un altro gruppo come crimine di genocidio quando questo viene realizzato «with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group»<sup>424</sup>. Sul punto, sembra potersi affermare che, nonostante il capo d'accusa formalizzato dalla Camera preliminare di crimini di guerra, le condotte sarebbero state più correttamente da allargare alla fattispecie di genocidio.

---

<sup>422</sup> Il Devshirme va intesa come la pratica posta in essere dall'Impero ottomano di arruolamento forzato di ragazzi minorenni, reclutati a servizio del sultano quali burocrati e soldati, al fine di costituire un esercito di schiavi e guardie leali che esulassero dall'ambito politico. Hambly, G. R. G. (2022). *Waning of the Devshirme System* in *EBSCOhost database*.

<sup>423</sup> Nazioni Unite. (1948) *Convenzione per la prevenzione e la repressione del genocidio*, art.2(e)

<sup>424</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, artt. 6 (e)

Nella celebre concettualizzazione di uno dei principali artefici della Convenzione, Raphael Lemkin, il genocidio doveva essere inquadrato quale piano coordinato di diverse azioni diretto alla distruzione delle fondamenta essenziali della vita di gruppi nazionali, con l'obiettivo di annientare i gruppi stessi. Lemkin, interpretando in senso ampio il termine genocidio, vi ricomprendeva sette tecniche di annientamento del gruppo: politica, religiosa, sociale, culturale, economica, biologica, fisica e morale<sup>425</sup>. Tuttavia, nonostante abbia fatto da guida, tale classificazione non è stata recepita nella prima bozza della Convenzione, preferendosi un approccio basato sulla tipologia di atto, ossia qualificando determinati atti quali proibiti e riconducibili al crimine di genocidio, in quanto in grado di distruggere le caratteristiche specifiche di quel gruppo. Tra questi, vi si facevano rientrare atti diretti contro gli aspetti culturali di un gruppo, quali il divieto di utilizzo della lingua nazionale, l'ordine di distruggere i simboli religiosi, storici e artistici e...il trasferimento forzato di bambini di un altro gruppo umano. Nonostante fosse dibattuta, si è avuta l'inclusione di quest'ultima condotta nel novero degli atti proibiti e sussumibili sotto la fattispecie del genocidio. Il trasferimento forzato di bambini rappresenta l'atto di separarli dal loro gruppo per collocarli all'interno di un altro. A tal proposito, il termine trasferimento non deve necessariamente implicare un'integrazione dei bambini nel gruppo destinatario, ritenendosi sufficiente che essi vengano assoggettati al loro controllo. Inoltre, anche il termine "forzato" è stato interpretato in modo più ampio; emblematico, a tal proposito, quanto stabilito dalla Camera di primo grado dell'ICTR nel caso *Akayesu*, la quale ha affermato che il divieto non ha ad oggetto soltanto atti volti al trasferimento fisico forzato, ma anche l'ipotesi in cui il trasferimento fisico è indotto da «acts of threats or traumas»<sup>426</sup>. Inoltre, un'interpretazione più ampia è pervenuta dalla Commissione preparatoria della Corte penale internazionale, la quale ha considerato il termine "forzato" quale inclusivo di minacce di forza o coercizione, come quelle derivanti dal timore della violenza, detenzione, oppressione psicologica o abuso di potere<sup>427</sup>. Quando si fa riferimento al termine "gruppo", deve intendersi uno di quelli protetti dalla

---

<sup>425</sup> Motta, G. (2024). *Ritorno alle origini? Il genocidio culturale fra dibattito politico ed evoluzione delle istituzioni internazionali*. In *Nuovi Autoritarismi e Democrazie*, pp. 1150–1152.

<sup>426</sup> The Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu (Trial Judgement), ICTR-96-4-T, International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR), 2 September 1998, para.509, <https://www.refworld.org/jurisprudence/caselaw/ictr/1998/en/19275>

<sup>427</sup> Preparatory Commission for the International Criminal Court. (2000, July 6). *Finalized draft text of the Elements of Crimes* (UN Doc. PCNIC/2000/INF/3/Add.2).

Convenzione, ossia nazionale, etnico, razziale, religioso. Parte della dottrina ha dato una caratterizzazione biologica ai gruppi annoverati nella convenzione, richiedendo, dunque, che i bambini venissero trasferiti in un gruppo diverso da quello nel quale sono cresciuti e al quale appartenevano biologicamente. Parte della dottrina, tuttavia, ha criticato tale visione, sostenendo che, ai fini della qualificazione di genocidio, è possibile ritenere i bambini quale gruppo protetto autonomo, ritenendo rilevante non solo il trasferimento in gruppi diversi dal punto di vista nazionale, etnico, razziale o religioso, ma anche quello che avviene in ambienti diversi da quello naturale e in grado di negare i loro diritti di minori<sup>428</sup>. Cruciale, a questo punto, è esaminare il termine “bambini” nell’ambito del trasferimento forzato e deportazione quali atti genocidari. Se si guarda a essi quale veicolo della continuità culturale e fisica del gruppo di riferimento, si coglie come essi possano costituire un bersaglio essenziale per gli autori di un genocidio, rappresentando essi l’occasione per distruggere alla radice, in tutto o in parte, il gruppo protetto<sup>429</sup>. Ai fini dell’inquadramento delle condotte quali crimine di genocidio, infatti, emerge la necessità assoluta che sia integrato l’elemento soggettivo: l’intento speciale di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo protetto. Si tratta di un elemento soggettivo particolarmente intenso, il quale non può limitarsi alla mera consapevolezza delle azioni e conseguenze, ma deve essere indirizzato specificamente all’annichilimento totale o parziale del gruppo in quanto tale. Sicché, se si guarda al dato del diretto coinvolgimento della Commissaria per i diritti dei bambini Maria Lvova-Belova, ciò prova, inequivocabilmente, la piena consapevolezza da parte delle autorità russe dei trasferimenti e dell’età dei soggetti deportati dall’Ucraina, ma ciò non può ritenersi sufficiente. A corroborare ulteriormente la tesi dell’intenzionalità specifica, infatti, contribuisce il contesto sistemico di condotte violente e coordinate, rivelatrici di un’azione politico-militare ben pianificata. Il trasferimento di individui, specie se minori, pur non implicando necessariamente l’annientamento fisico dei soggetti, rappresenta un importante strumento per la distruzione dell’identità collettiva del popolo ucraino<sup>430</sup>.

---

<sup>428</sup> Grover, S. C. (2013). *Child Soldiers as Victims of “Genocidal Forcible Transfer”*: Darfur and Syria as Case Examples in *International Journal of Human Rights*, 17(3), pp.411–427.

<sup>429</sup> Moodrick-Even Khen, H. (2024). *The forcible transfer of children from Ukraine as genocide* in *The International Journal of Children’s Rights*, 32(1), pp. 81-89.

<sup>430</sup> Moodrick-Even Khen, H. (2024). *The forcible transfer of children from Ukraine as genocide* in *The International Journal of Children’s Rights*, 32(1), pp. 90–97.



La tesi tale per cui lo scopo finale di tali condotte deve ritenersi quello di eliminare, il più possibile, la loro identità ucraina, viene corroborata dal fatto che nella maggioranza dei casi, a seguito del loro approdo in Russia o nei territori dell'ucraina sotto l'occupazione russa, i bambini ucraini sono stati sottoposti a pratiche di assimilazione e rieducazione tramite una vera e propria propaganda russa. Si trattava di un programma ben strutturato e sistematico, attuato tramite una rete di campi "ricreativi", all'interno dei quali i minori sono stati sottoposti a un'alta pressione psicologica, oltre all'inevitabile rischio di divenire vittime della tratta di esseri umani, abusi o sfruttamento sessuale. La stessa Commissaria Lvova-Belova ha rivendicato pubblicamente la campagna di trasferimento di minori provenienti da orfanotrofi, strutture sanitarie e istituti assistenziali nei territori occupati e poi adottati da famiglie russe. Inoltre, Vladimir Putin ha emesso un decreto presidenziale avente il fine di semplificare le procedure necessarie all'adozione di bambini provenienti dall'Ucraina, introducendo delle deroghe e incentivi specifici<sup>431</sup>. Il quadro risulta ben più grave se si aggiunge il sopramenzionato piano strutturato di rieducazione dei bambini ucraini. Inoltre, si rilevi che, seppur in minor parte, anche famiglie ucraine in condizioni fortemente vulnerabili, spesso attratte da una falsa promessa di un rifugio temporaneo per i propri figli, hanno acconsentito al trasferimento, salvo poi non riuscire ad ottenerne il ritorno<sup>432</sup>.

### **3.2. Il mancato arresto da parte della Mongolia**

Come già accennato nel capitolo 2, nel settembre del 2024 il Presidente mongolo ha accolto Vladimir Putin nella capitale Ulaanbaatar, violando l'obbligo di eseguire il mandato d'arresto emanato nel marzo 2023<sup>433</sup>. Il presidente russo ha partecipato ad una cerimonia ufficiale, svoltasi in commemorazione dell'ottantacinquesimo anniversario di una vittoria militare sovietico-mongola avvenuta durante la Seconda guerra mondiale sul

---

<sup>431</sup> Presidente della Federazione russa. (2022). *Указ Президента Российской Федерации № 330 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 24 апреля 2019 г. № 187»* [Decreto del Presidente della Federazione Russa n. 330 «Sulle modifiche al Decreto del Presidente della Federazione Russa del 24 aprile 2019 n. 187»]

<sup>432</sup> Kozak-Balaniuk, I. (2023). *Acts committed by Russian citizens in Ukraine after 24 February 2022 that may constitute the crime of genocide in Review of European and Comparative Law, Special Issue*, pp. 101–118.

<sup>433</sup> La Mongolia ha ratificato lo Statuto della Corte penale internazionale l'11 aprile 2002, pertanto essa era obbligata ad adempiere alla richiesta di cooperazione derivante dal mandato d'arresto internazionale. Cfr. <https://asp.icc-cpi.int/states-parties> per lo stato delle ratifiche

fiume Khalkhin Kol. È stata la prima volta che il Presidente si è recato in uno Stato parte della CPI da quando il suo mandato d'arresto è stato reso pubblico nel 2023. Quale Stato che ha ratificato lo Statuto, la Mongolia avrebbe dovuto dare seguito al mandato e arrestare Vladimir Putin. Tuttavia, al suo arrivo all'aeroporto internazionale Buyant-Ukhaa, egli è stato ricevuto dal ministro degli esteri Battsetseg e dall'ambasciatore russo Nikolaevich con una solenne cerimonia di benvenuto<sup>434</sup>.

Già quando Vladimir Putin si trovava in Mongolia, la Camera ha affermato, inequivocabilmente, l'obbligo di arresto e consegna; ritenendo, dunque, che fosse evidente l'obbligo di cooperazione gravante sulla Mongolia, e rilevando che non era stata fornita alcuna giustificazione valida per aver violato suddetto obbligo, né alcuna dichiarazione di intenti circa una cooperazione futura in situazioni analoghe, il 24 ottobre 2024, la *Pre-Trial Chamber II* ha deferito la questione dell'inottemperanza della Mongolia all'Assemblea degli Stati parte, ai sensi del già richiamato articolo 87 (7)<sup>435</sup>. Nell'ottobre 2024, «Pre-Trial Chamber II of the International Criminal Court (“ICC” or “the Court”) found that, by failing to arrest Mr Putin while he was on its territory and surrender him to the Court, Mongolia has failed to comply with the Court’s request to cooperate in this regard contrary to the provisions of the Rome Statute (“Statute”), thereby preventing the Court from exercising its functions and powers within the meaning of article 87(7) of the Statute». Nell'occasione, la Camera ha ribadito un principio di fondamentale importanza ai fini del contrasto all'impunità dei crimini internazionali, ossia che l'immunità personale, compresa quella riconosciuta ai Capi dello Stato, non può essere opposto dinanzi alla CPI<sup>436</sup>. Nel caso di specie, la Corte potrebbe dover decidere nuovamente, come in passato, sull'ontologica tensione tra cooperazione e immunità. A tal fine, si rilevi che essa disporrebbe della facoltà di interpretare in maniera autonoma i propri precedenti, pur senza essere strettamente vincolata da essi. Sicché, la CPI potrebbe scegliere di consolidare la sua posizione già precedentemente espressa nel caso Al-Bashir, arricchendola dal punto di vista argomentativo, sia in relazione ai limiti e all'estensione

---

<sup>434</sup> Barbara, U., & Allevato, M. (2024). *Perché la Mongolia ha potuto non arrestare Putin*. In *Agenzia Giornalistica Italia (AGI)*.

<sup>435</sup> International Criminal Court. (2024). *Decision on the non-compliance by Mongolia with the request for the arrest and surrender of Vladimir Vladimirovich Putin* (ICC-01/22-90), paras. 39–40. Pre-Trial Chamber II

<sup>436</sup> International Criminal Court. (2024, October 24). *Ukraine situation: ICC Pre-Trial Chamber II finds that Mongolia failed to cooperate in the arrest and surrender of Vladimir Vladimirovich Putin and refers the matter to the Assembly of States Parties* [Press release].

dell'obbligo di cooperazione, sia quanto al delicato equilibrio con le norme in materia di immunità. Tale strumento statutario si porrebbe anche quale occasione per i giudici di esaminare alcune questioni incerte, quali la portata delle sanzioni da comminare agli Stati inadempienti<sup>437</sup>.

La scelta della Mongolia di non procedere all'arresto del presidente della Federazione russa va vista anche alla luce dei rapporti che intercorrono tra la Russia e la Mongolia, Paesi connessi da una relazione storicamente profonda ed oggi radicata sul piano socioeconomico. Durante la visita di Putin a Ulaanbaatar, infatti, è stata sottolineata la natura fraterna della cooperazione bilaterale. Nel corso degli incontri con il Presidente Ukhnaagiin Khurelsukh, i due leader hanno ribadito l'eccellente crescita che sta attraversando il partenariato strategico, specie dal punto di vista economico. I dati sull'interscambio commerciale sono emblematici: se nel 2023 essi ammontavano a 2.2 miliardi di dollari, fino a luglio 2024, essi ammontavano già a 1.4 miliardi di dollari, confermando un importante dato statistico: la Russia costituisce uno dei più importanti partner commerciali della Mongolia, secondo solo alla Cina. A ciò si aggiunga un rapporto di dipendenza nell'ambito petrolifero della Mongolia dalla Russia di Vladimir Putin; si pensi che dalla Russia, essa importa il 95% dei suoi prodotti petroliferi, tanto che il portavoce del governo mongolo ha affermato che «questa fornitura è essenziale per garantire l'esistenza del nostro popolo»<sup>438</sup>. Il rafforzamento dei legami, inoltre, si sostanzia nella realizzazione di progetti infrastrutturali di natura congiunta, tra i quali rileva la costituzione del gasdotto sull'asse Russia-Mongolia-Cina e l'opera di modernizzazione della ferrovia Ulan Bator, destinata a fungere da snodo essenziale dei futuri corridoi euroasiatici. A ciò, si aggiunga una collaborazione sul piano umanitario e pedagogico, se si pensa alle migliaia di studenti mongoli che frequentano le università russe con borse di studio finanziate direttamente dalla federazione russa. A completare il quadro appena delineato, si aggiunga la potenziale futura adesione della Mongolia ai BRICS e l'invito a partecipare al vertice di Kazan, eventi che delineano un quadro nel quale per la Mongolia mantenere saldi i rapporti con Mosca e dimostrarsi disponibile e

---

<sup>437</sup> Borgia, F. (2024). *Considerazioni relative al mandato di arresto a carico di Putin ad opera della Corte penale internazionale nel contesto della cosiddetta "giustizia politica"*. *Nomos. Le attualità nel diritto*, pp. 9–11.

<sup>438</sup> Corbinzolu, N. (2024). *Perché Putin non è stato arrestato in Mongolia (nonostante il mandato di arresto internazionale)*. Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani.

vicina agli interessi dei membri BRICS potrebbe contribuire a un rafforzamento della sua posizione a livello diplomatico, oltre che a un accesso privilegiato a risorse energetiche fondamentali<sup>439</sup>.

La decisione della Camera Preliminare, pur riaffermando con fermezza l'indipendenza funzionale e l'autonomia strutturale della CPI rispetto alla volontà dei singoli Stati, è emblematica di uno dei limiti più radicati dell'architettura giuridica internazionale contemporanea: la persistente dipendenza dell'effettività giudiziaria internazionale dagli equilibri geopolitici. Il mancato arresto rivela come la capacità della Corte di esercitare pienamente le sue funzioni ed espletare il suo mandato sia subordinato alla cooperazione statale. L'ideale che ha mosso l'istituzione della Corte si è posto, ancora una volta, in antinomia con le considerazioni di carattere strategico, economico e diplomatico, compromettendo il funzionamento del mandato d'arresto internazionale e del funzionamento dell'intero sistema di giustizia internazionale penale.

#### **4. Il conflitto fra Israele e Palestina**

Le origini del conflitto israelo-palestinese sono profondamente controverse e sono dipese in larga parte dalla prospettiva adottata. Sicuramente, le narrazioni ebraiche, nelle quali si legge della Palestina quale designata come “terra promessa da Dio al popolo d'Israele”, hanno contribuito a intensificare le tensioni con le popolazioni arabe autoctone, secondo la cui versione, quella stessa terra promessa rappresenta il proprio territorio, abitato da generazioni.

Nella ricostruzione delle origini del conflitto odierno, essenziale è la disgregazione dell'impero ottomano, a seguito della quale, la Palestina passò sotto l'egemonia del Regno Unito grazie al mandato attribuito dalla Società delle Nazioni. La dichiarazione Balfour, attraverso la quale veniva promessa la futura creazione di una patria nazionale per il popolo ebraico sul territorio della Palestina, unita al sempre maggiore afflusso di

---

<sup>439</sup> Pluralia. (2024). *Putin: relazioni tra Russia e Mongolia si sviluppano a tutti i livelli*. <https://pluralia.com/news/putin-relazioni-tra-russia-e-mongolia-si-sviluppano-a-tutti-i-livelli/>

ebrei in fuga dalle persecuzioni nell'Europa dell'est, ha contribuito ad intensificare le tensioni esistenti.

Tuttavia, se nel 1948 Israele è stato proclamato come vero e proprio Stato, dopo che le Nazioni Unite avevano proposto che vi fossero due Stati indipendenti, diversamente lo Stato arabo promesso dalla dichiarazione rimase un impegno non realizzato. La nascita dello Stato di Israele diede vita all'operazione militare da parte dell'Egitto, Siria, Iraq e Cisgiordania, a seguito della quale si ebbe la celeberrima *nakhba* (catastrofe), nella quale circa settecento mila palestinesi hanno subito uno storico esodo, scatenando un trauma nella coscienza collettiva palestinese. Il tema dei rifugiati palestinesi è rimasto uno dei più annosi del conflitto. Nel corso degli anni successivi, il conflitto ha vissuto fasi alterne: nel 1964, viene istituita l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina (OLP), la quale verrà presieduta da Yasser Arafat dal 1969, con l'obiettivo dichiarato di costituire uno Stato arabo sul territorio di Israele attraverso l'uso delle armi<sup>440</sup>. Tuttavia, solo tre anni dopo, durante la guerra dei sei giorni, Israele si è reso protagonista di un attacco diretto contro Egitto, Siria e Cisgiordania, così occupando Gerusalemme Est, la Cisgiordania e la Striscia di Gaza, che da quel momento costituiscono il fulcro del conflitto. Suddetta occupazione fu fortemente condannata dalla comunità internazionale, ma ciononostante rappresentò l'inizio di una fase nella quale Israele ha avuto modo di creare una certa stabilità e di consolidare la sua predominanza nei territori occupati, attraverso politiche di espropriazioni e insediamenti, trattando il popolo palestinese, come subordinato ad esso. Tuttavia, tale stabilità si è rivelata piuttosto illusoria: nel dicembre del 1987, con lo scoppio della rivolta popolare palestinese contro l'occupazione della milizia israeliana, all'insegna di scontri cruenti e arresti di massa nei territori occupati essa si è nuovamente infranta<sup>441</sup>.

Pur paradossalmente, la forza della rivolta ha contribuito a rafforzare la posizione di Arafat quale unico leader capace di rappresentare in maniera efficace le pretese dei palestinesi sulla scena internazionale; questi ha assunto, di fatto, un'autorevolezza tale da venir considerato quale interlocutore politico affidabile e in grado di aprire i negoziati

---

<sup>440</sup> Si pensi che l'organizzazione si è fatta notare prevalentemente per la messa in atto di operazioni sensazionali e dall'ampia risonanza mediatica, quali attentati e dirottamenti.

<sup>441</sup> Mossetti, P. (2024). *Dove nasce il conflitto tra Israele e Palestina* in *Società Italiana Diritto internazionale (SIDI Blog)*

diretti con Israele. Tale situazione è, successivamente culminata nei negoziati di Oslo; gli accordi di Oslo (Oslo I<sup>442</sup> e Oslo II<sup>443</sup>) sono stati sottoscritti nei primi anni '90 (1993-1999) e delineavano un piano suddiviso in tre fasi consecutive ai fini della creazione di un'autorità palestinese autonoma e a ridefinire il controllo sulla regione cisgiordana (suddivisa in tre aree A, B, C, ciascuna caratterizzata da un diverso controllo da parte di Palestina e Israele). Tuttavia, snodi cruciali delle trattative, quali lo status di Gerusalemme, il diritto al ritorno dei rifugiati e il futuro degli insediamenti israeliani, non hanno trovato risoluzione nelle trattative. La scadenza fissata nel 1999 per giungere a un accordo definitivo, tuttavia, non è stata rispettata e i successivi tentativi negoziali non sono riusciti a sanare divergenze, ancora oggi troppo profonde<sup>444</sup>.

#### **4.1. L'attacco del 7 ottobre 2023 e la risposta israeliana**

Sebbene gli Accordi di Oslo sembrassero rappresentare una reale prospettiva di risoluzione del conflitto, la loro incompleta definizione ha contribuito a dar vita a un clima di sfiducia e un progressivo irrigidimento dei rapporti tra Israele e Palestina. L'espansione degli insediamenti israeliani, l'assenza di un fronte politico coeso, il blocco su Gaza e la mancanza di progressi effettivi sul piano diplomatico sono stati determinanti nel causare un progressivo sgretolamento del quadro politico.

Nel quadro appena delineato, l'attacco ad opera di Hamas il 7 ottobre 2023, e la corrispondente controffensiva israeliana su Gaza possono essere interpretati quale drammatico epilogo di decenni di immobilismo politico, fallimenti diplomatici e progressiva polarizzazione tra Israele e Palestina. L'attacco del 7 ottobre ha rappresentato una traumatica cesura nel conflitto israelo-palestinese. All'alba, una pioggia di razzi sparata dalla Striscia di Gaza si è scagliata sul sud dell'Israele, dando vita all'operazione rinominata *Diluvio di Al-Aqsa*; questa è stata rivendicata da Hamas quale risposta a decenni di occupazione illegittima e alle tensioni sempre maggiori attorno alla moschea di Al-Aqsa; l'abbattimento fisico e tecnologico delle barriere di confine ha reso possibile

---

<sup>442</sup> *Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements (Oslo I)*. (1993). 32 *International Legal Materials*, 1525.

<sup>443</sup> *Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip (Oslo II)*. (28 settembre 1995). 36 *International Legal Materials*, 551.

<sup>444</sup> Weiner, J. A. (1999). *Israel, Palestine, and the Oslo Accords* in *Fordham International Law Journal*, 23(1), pp.230-231

un attacco pianificato in maniera meticolosa con un'elevata capacità logistica. In solo poche ore, infatti, Hamas è riuscita ad ottenere il controllo di numerose parti del sud di Israele, dando vita a rapimenti, massacri e distruzioni ben coordinate che hanno profondamente turbato l'opinione pubblica. Il caso ha rappresentato il primo episodio in cui milizie della Palestina hanno oltrepassato il confine in maniera ben organizzata, assumendo anche il controllo di territori e di ostaggi. Il bollettino del 7 ottobre riporta statistiche drammatiche: più di mille morti israeliani, centinaia di feriti, rapiti e condotti a Gaza. Complice della buona riuscita, probabilmente, è stata la strategia militare di Israele, che concentrando la maggior parte delle milizie in Cisgiordania, ha lasciato il confine con Gaza meno sorvegliato, semplificandone la penetrazione palestinese<sup>445</sup>.

In risposta all'attacco di Hamas, il Governo d'Israele ha avviato un'operazione militare che, sin da subito, si è caratterizzata per dimensioni e modalità tali da attirare l'attenzione della comunità internazionale. più di un anno dall'inizio delle ostilità, una speciale commissione dell'ONU – costituita nel 1968 con il fine di esaminare le azioni di Israele nei territori occupati – ha pubblicato un rapporto estremamente dettagliato dei crimini commessi da Israele. Per la prima volta, nel documento viene evocata in modo esplicito il crimine di genocidio. Al suo interno si legge di un quadro di sistemica devastazione. Infatti, solo nei primi mesi del 2024, il governo di Israele ha rilasciato più di venticinquemila tonnellate di esplosivo (una potenza assimilabile a due ordigni nucleari), causando una crisi ambientale, distruzione di ospedali, abitazioni e infrastrutture essenziali come sistemi di fornitura di acqua, carburante, rendendo la vita dei civili “insostenibile”. Oltre alla devastazione di natura materiale, l'offensiva israeliana si è sostanziata in una “devastazione umanitaria”, acuendo una situazione già critica; il sistema sanitario, ad esempio, si trova al collasso, senza medicinali, attrezzature salvavita e con strutture ospedaliere fuori uso<sup>446</sup>. Si aggiunga a tal proposito l'impiego di sistemi di puntamento basati su intelligenza artificiale, associati a ordigni ad alto impatto, che secondo la commissione costituiscono una violazione del principio di distinzione tra civili

---

<sup>445</sup> Iannuzzi, R. (2023). *Il 7 ottobre fra verità e propaganda: L'attacco di Hamas e i punti oscuri della narrazione israeliana*, pp. 1–7, 15–16. Fazi Editore.

<sup>446</sup> Amnesty International. (2023). *Damning evidence of war crimes as Israeli attacks wipe out entire families in Gaza*.

e obiettivi militari<sup>447</sup>. Rispetto alle condotte di Israele, l'Alto commissario delle Nazioni Unite, Volker Türk, ha sottolineato l'obbligo in capo ad Israele di conformarsi all'obbligo di prevenzione, protezione e punizione degli atti di genocidio e ciò si rende ancor più critico e urgente alla luce delle condotte indicate nel rapporto. Tuttavia, in relazione al risultato auspicato da Türk, spiccano in maniera preoccupante, all'interno del rapporto dichiarazioni rese da parte di autorità israeliane stesse, le quali sembrano indicare che la fine del conflitto sia subordinata alla distruzione totale di Gaza e un nuovo esodo del popolo palestinese. Un report di *Human rights watch* ha certificato che le autorità israeliane si sono rese protagoniste di uno sfollamento forzato massiccio e deliberato di civili palestinesi che si trovavano nella Striscia di Gaza. Si ritiene, che solo fino al 2023, le autorità israeliane abbiano dato vita allo sfollamento di circa il 90% della popolazione di Gaza (ossia quasi due milioni di civili palestinesi) e alla distruzione della maggior parte del territorio<sup>448</sup>.

## **5. Il mandato d'arresto per Netanyahu, Gallant e Deif**

In data 20 maggio 2024, la giustizia penale internazionale ha compiuto grande passo: il Procuratore della CPI, Karim Khan, ha fatto richiesta alla Camera preliminare di emettere dei mandati d'arresto nei confronti dei vertici di Hamas e del governo di Israele, ritenendoli responsabili dei crimini perpetrati nell'ambito del conflitto. Si rilevi come, per la prima volta, sia stata inoltrata una richiesta d'arresto che ha coinvolto entrambe le parti coinvolte nel conflitto, così promovendo con forza il contrasto all'impunità dei crimini internazionali. Da un lato, dunque, la richiesta coinvolge il Primo ministro israeliano Benjamin Netanyahu e il Ministro della difesa Yoav Gallant, accusati dalla Procura di gravi violazioni del diritto internazionale umanitario, tra le quali si annoverano la strumentalizzazione della fame, l'impedimento volontario dell'accesso ad aiuti umanitari, lo sterminio e la persecuzione della popolazione civile, condotte suscumbibili sotto le fattispecie di crimini contro l'umanità e crimini di guerra. Dall'altro lato, invece, la

---

<sup>447</sup> United Nations Human Rights Office. (2024) *UN Special Committee finds Israel's warfare methods in Gaza consistent with genocide, including use of starvation as weapon of war*. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/11/un-special-committee-finds-israels-warfare-methods-gaza-consistent-genocide>

<sup>448</sup> Human Rights Watch. (2024). *Israel's crimes against humanity in Gaza: Mass forced displacement and widespread destruction*.



Procura ha richiesto un mandato d'arresto contro Yahya Sinwar, Mohammed Deif e Ismail Haniyeh, con l'accusa di crimini di guerra (specificamente per i reati di tortura, omicidio, presa di ostaggi, trattamenti crudeli e oltraggi alla dignità) e crimini contro l'umanità (quali sterminio, tortura, stupro e altri atti disumani) commessi in occasione dell'attacco del 7 ottobre. La richiesta si è fondata su un'attività di indagine basata sia sulla raccolta di materiale probatorio da parte del Procuratore, ma anche su una serie di testimonianze rese da sopravvissuti, che hanno contribuito a corroborare la tesi formulata dal Procuratore. Nella presentazione della richiesta, il Karim Khan ha ribadito con forza l'inammissibilità di eccezioni al diritto internazionale umanitario, ma soprattutto, che la vendetta e la ragion di Stato non può ritenersi quale valida giustificazione per la commissione di crimini internazionali<sup>449</sup>.

A fronte della richiesta del Procuratore, la Camera preliminare ha accolto la richiesta, sicchè, nel novembre 2024, ha emesso mandati d'arresto nei confronti di Benjamin Netanyahu, Yoav Gallant; in un secondo comunicato ha reso noto di aver emesso un mandato d'arresto per Mohammed Deif, mentre l'emissione del mandato per Sinwar e Haniyeh si è resa impossibile, poiché i due sono stati uccisi in un'operazione militare condotta da Israele. Nonostante la Corte abbia deciso di mantenere la decisione segreta per garantire la protezione delle indagini e coloro che hanno reso testimonianze, essa ha deciso di pubblicarla comunque, parzialmente, a causa della perduranza delle condotte contestate e, dunque, in un'ottica di protezione della popolazione. Secondo la Camera, deve ritenersi che vi siano fondati motivi per ritenere che Netanyahu e Gallant, quali coautori e superiori civili, abbiano intenzionalmente commesso gli atti per i quali è pervenuta la richiesta di arresto; atti quali le restrizioni poste al godimento dei beni essenziali non sono stati compiuti per impellenti esigenze militari, ma come veri e propri strumenti di punizione e coercizione collettiva. Inoltre, nel comunicato si legge dell'inadeguatezza degli aiuti umanitari offerti – spesso troppo onerosi in quanto condizionati a controprestazioni o scambi diplomatici – quale causa di aggravamento della situazione umanitaria e sanitaria della popolazione. Tra le prove poste a fondamento dei mandati d'arresto, sono stati riportati episodi concreti, come quelli di medici che costretti a compiere operazioni su soggetti feriti e ad amputare arti del corpo, senza poter

---

<sup>449</sup> International Criminal Court. (2024). *Statement of ICC Prosecutor Karim A.A. Khan KC: Applications for arrest warrants in the situation in the State of Palestine*.

far uso di anestetizzanti o sedativi, e dunque causando indicibili sofferenze ai pazienti. La Corte ha riclassificato tali condotte quali atti inumani contro la dignità umana. Inoltre, con specifico riguardo ai mandati d'arresto emessi nei confronti di Netanyahu e Gallant, la Corte ha rilevato un ulteriore elemento di prova nei soggetti destinatari degli attacchi, ossia parte della popolazione palestinese, sicché pare evidente l'esistenza di motivazioni politiche e di nazionalità. La valutazione preliminare della CPI ha attribuito ai vertici israeliani, oltre a una responsabilità attiva anche una responsabilità omissiva, dovuta alla mancata adozione di misure volte alla prevenzione dei crimini o alle repressioni degli autori diretti<sup>450</sup>. Quanto all'ex leader di Hamas (ucciso da Israele successivamente all'emissione del mandato d'arresto<sup>451</sup>), la Camera ha emesso il mandato d'arresto, confermando le accuse contenute nella richiesta del Procuratore.

Tuttavia, si evidenzia come, prima dell'emissione dei mandati, la Camera preliminare I ha respinto, con voto unanime, le eccezioni opposte da Israele relativamente alla propria giurisdizione nel caso di specie. Le eccezioni negavano, ex artt.18 (1) e 19 (2) dello Statuto<sup>452</sup>, la competenza della Corte sulla Palestina e sollecitavano, contestualmente la rinnovazione della notifica dell'apertura delle indagini da parte del Procuratore. La Camera ha ribadito, quanto già stabilito in decisioni precedenti, ossia che la Palestina rientra nella giurisdizione della CPI, e dunque ricomprendendo Gaza, Cisgiordania e Gerusalemme Est. Ciò appare ovvio in ragione della dichiarazione di accettazione<sup>453</sup> della Palestina, a partire dal 13 giugno 2014, ma ancor di più, alla luce dell'ingresso di quest'ultima nello Statuto di Roma il 2 gennaio 2015<sup>454</sup>. Inoltre, la richiesta è stata rigettata poiché presentata in una fase procedimentale errata: le eccezioni relative alla giurisdizione non possono, infatti, venire presentate prima che un mandato d'arresto venga effettivamente emesso. Quanto alla presunta assenza di notifica, invece, la Camera ha ribadito che sin dal 2011 Israele era stato formalmente avvisato dell'esistenza di indagini a suo carico e, ciononostante, aveva deciso di non avere alcun tipo di

---

<sup>450</sup> International Criminal Court. (2024). *Situation in the State of Palestine: ICC Pre-Trial Chamber I rejects the State of Israel's challenges to jurisdiction and issues warrants of arrest for Benjamin Netanyahu and Yoav Gallant*.

<sup>451</sup> Il Post. (2025). *Hamas ha confermato la morte di Mohammed Deif*.

<sup>452</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, artt. 18(1), 19(2)

<sup>453</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art. 12 (3)

<sup>454</sup> International Criminal Court. (2024, November 21). *Decision on Israel's challenge to the jurisdiction of the Court pursuant to article 19(2) of the Rome Statute (ICC-01/18)*. Pre-Trial Chamber I, paras.1-2

interlocuzione con la Procura. Conseguentemente, rigettate le eccezioni, i mandati d'arresto sono stati emessi<sup>455</sup>.

### **5.1. Le reazioni della comunità internazionale e la posizione dell'Ungheria sui mandati di arresto.**

L'emanazione del mandato d'arresto contro il Primo ministro israeliano e l'allora ministro della difesa israeliani ha ingenerato reazioni contrastanti nella comunità internazionale, oltre che spaccature all'interno dell'Unione Europea per via delle diverse posizioni assunte, contribuendo ad accrescere l'incertezza giuridica e l'incoerenza della risposta politica. Tale quadro si è innestato, nonostante il chiaro obbligo di cooperazione<sup>456</sup> posto in capo agli Stati dell'Unione Europea, che hanno tutti ratificato lo Statuto di Roma<sup>457</sup>. Le reazioni, infatti, sono state eterogenee fra loro, oscillando fra una dichiarazione d'intento di cooperare con la giustizia internazionale e l'espressa riluttanza a intaccare i delicati equilibri diplomatici. A fronte delle distinte reazioni, Human rights watch si è detta preoccupata per l'effettività del sistema penale internazionale e per il clima di impunità che rischia di emergere.

Nello specifico, alcuni paesi quali Belgio, Irlanda, Spagna, Lituania e Paesi Bassi, hanno espresso chiaramente l'intenzione di adempiere all'obbligo statutario di arrestare Netanyahu e Gallant, nel caso in cui questi dovessero varcare i loro confini. Emblematica, a tal proposito, è stata la dichiarazione del Ministro degli esteri olandese, Veldkamp, il quale ha affermato che Netanyahu sarebbe stato arrestato nei Paesi Bassi e ha cancellato un incontro in programma in Israele col Primo ministro stesso, a seguito del mandato d'arresto. L'apertura alla cooperazione mostrata da questi Paesi si è mostrata più evidente rispetto a Paesi quali Austria e Danimarca; queste, pur ribadendo che il diritto internazionale, specie quando si tratta di contrasto all'impunità, hanno mostrato delle rimozioni in merito agli arresti. Il primo ministro austriaco, infatti, ha definito il mandato d'arresto assurdo; tuttavia, la posizione dell'Austria si coglie soprattutto alla luce delle storiche relazioni positive che da sempre intercorrono tra i due paesi. Ma ancor

---

<sup>455</sup> Centro di Ateneo per i Diritti Umani. (2024). *Corte Penale Internazionale: mandati di arresto per Netanyahu e Gallant e respingimento dei ricorsi di Israele*

<sup>456</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.86

<sup>457</sup> V. *supra*, nota 2 per stato delle ratifiche

più cauta si è rivelata la posizione di Paesi europei come Francia, Germania e Italia, le quali, pur non mostrandosi espressamente riluttanti all'ipotesi di arresto, hanno riconosciuto le esistenti tensioni tra l'obbligo di cooperare con la Corte e quello di preservare le relazioni con Israele; si pensi alla posizione assunta dal Ministro degli Esteri italiano Antonio Tajani, il quale ha definito irrealizzabile l'arresto di Netanyahu fin quando manterrà la carica. La Germania, nonostante abbia affermato che avrebbe adempiuto all'obbligo, si è detta influenzata dalla sua responsabilità storica, ha dichiarato che avrebbe analizzato il caso, ma oscilla tra la collaborazione con la CPI e la "dovuta" accortezza nei confronti di Israele<sup>458</sup>.

Tra gli Stati dell'Unione Europea, l'unico a dichiararsi apertamente contrario all'esecuzione del mandato d'arresto nei confronti di Netanyahu è stata l'Ungheria. La preannunciata visita del Primo ministro israeliano del 2 aprile 2025, su invito del Premier Viktor Orbán, ha creato ulteriori perplessità circa la tenuta del sistema di giustizia internazionale penale. Human rights watch ha denunciato l'invito di Orban quale un vero e proprio oltraggio alle vittime e ha affermato il già richiamato obbligo statutario in capo all'Ungheria di adempiere alle richieste di cooperazione provenienti dalla Corte penale internazionale. Il totale sprezzamento dell'Ungheria verso l'operato della CPI, non solo dimostra ulteriormente la fragilità dell'impianto dello Statuto di Roma, ma mette in luce la debolezza dell'Unione Europea quale garante dello Stato di diritto.

Giunto sul territorio ungherese, il leader israeliano è stato accolto con tutti gli onori dal governo locale, a testimoniare le relazioni positive che intercorrono con esso, nonostante l'obbligo incombente sull'Ungheria quale Stato parte della Corte penale internazionale. Coerentemente, infatti, le autorità hanno affermato che non avrebbero dato seguito all'arresto, giustificando tale decisione con l'assenza di una disciplina nazionale che regoli la procedura per l'esecuzione del mandato. Suddetta giustificazione, tuttavia, sembra porsi in contrasto con l'articolo 88 dello Statuto della CPI<sup>459</sup>, uno dei cui corollari è proprio l'impossibilità di legittimare la mancata esecuzione di una richiesta di

---

<sup>458</sup> Jones, M. G. (2024). *Qual è la posizione dei Paesi Ue sul mandato di arresto della Cpi per Netanyahu* in Euronews <https://it.euronews.com/my-europe/2024/12/03/qual-e-la-posizione-dei-paesi-ue-sul-mandato-di-arresto-della-cpi-per-netanyahu>.

<sup>459</sup> Corte Penale Internazionale. (1998). *Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale*, art.88

cooperazione, facendo riferimento a un *deficit* della normativa nazionale<sup>460</sup>. Tuttavia, sembra che alla base ci sia una divergenza politica rispetto all'operato della CPI, il che si pone in una posizione più coerente con quanto affermato dal Ministro degli Esteri ungherese, il quale ha criticato la Corte per aver compiuto un'erronea equiparazione tra il "terrorismo" di Hamas e la "legittima difesa di Israele. Infatti, pare evidente che la posizione giuridica dell'Ungheria sia intrinsecamente connessa con quella politico-economica. A corroborare tale tesi, si pongono gli accordi bilaterali siglati tra i due Paesi nel settore turistico ed economico; in questo settore, infatti, Israele oggi costituisce uno dei principali mercati esteri per l'Ungheria (il sesto per l'esattezza), oltre al fatto che la percentuale dei visitatori israeliani in Ungheria è incrementata del 22% rispetto al 2023<sup>461</sup>.

Nonostante il formale riconoscimento della CPI da parte degli Stati Parte dell'Unione Europea, il caso ungherese – e più in generale la varietà delle posizioni assunte dai diversi Stati membri – ha portato nuovamente strutturale del sistema del mandato d'arresto internazionale viene messa nuovamente in luce. Il mancato arresto di Netanyahu da parte dell'Ungheria costituisce un'ulteriore dimostrazione di come il principio di responsabilità internazionale, proclamato universalmente, sia condizionato e possa facilmente soccombere a fronte delle logiche sovrane e delle scelte di carattere politico ed economico. Tale inadempimento costituisce un altro vistoso segnale della crisi di legittimità e credibilità che caratterizza il sistema del mandato d'arresto internazionale.

---

<sup>460</sup> V. *supra*, nota 152: International Criminal Court (ICC). (2014). *Prosecutor v. Uhuru Muigai Kenyatta*, ICC-01/09-02/11 908, Decision on Prosecution's applications for a finding of non-compliance pursuant to Article 87(7) and for an adjournment of the provisional trial date, para. 47.

<sup>461</sup> Human Rights Watch. (2025). *L'Ungheria dovrebbe arrestare Netanyahu, ricercato dalla CPI, non dargli il benvenuto*.

## CONCLUSIONI

L'indagine svolta nel presente lavoro ha dimostrato come il sistema dei mandati d'arresto internazionale, e più in generale il sistema di cooperazione previsto dallo Statuto di Roma, rappresenti uno degli strumenti più importanti e critici dell'attuale sistema di giustizia internazionale penale. Nati con l'intenzione di assicurare l'effettività del sistema repressivo della CPI, i mandati dovrebbero costituire l'elemento di collegamento tra le decisioni dell'autorità giudiziaria sovranazionale e la concreta attuazione delle misure cautelari necessarie a garantire la presenza dell'imputato dinanzi alla Corte. Non a caso, tutte le volte che gli Stati hanno dato esecuzione alle richieste della Camera preliminare – si pensi ai casi Lubanga, LRA o Katanga – lo strumento ha effettivamente rappresentato un'occasione per innescare innovazione giurisprudenziale, ampliare il novero delle condotte vietate, dando dimostrazione della capacità della CPI di trasformare la sua giurisdizione in effettività processuale. Tuttavia, riconoscere questi successi della Corte non può essere l'occasione per ignorare le criticità del sistema della Corte penale internazionale e della cooperazione fra Stati. Chiaro è che già così delineata nel suo atto istitutivo, la CPI appare profondamente incompleta dal punto di vista operativo e strutturale. Nonostante essa abbia segnato un fondamentale passo avanti nel contrasto all'impunità dei più gravi crimini internazionali, essa rimane ad oggi priva di un meccanismo di enforcement che assicuri l'esecuzione delle sue decisioni. Inoltre, il quadro è reso ancor più critico dal fatto che la sua concreta operatività è rimessa interamente alla scelta politica degli Stati parte, i quali, pur giuridicamente vincolati a prestare assistenza, restano di fatto liberi di non adempiere all'obbligo di cooperazione. Nonostante l'obbligo derivante dalla parte IX dello Statuto, la previsione del meccanismo del deferimento all'Assemblea degli Stati Parte o al Consiglio di Sicurezza, ai sensi dell'articolo 87(7) dello Statuto, si è rivelata inefficace: nessuno dei due organi ha mai adottato misure sanzionatorie, neanche in quelli di manifesto inadempimento. Chiaro è che la dicotomia tra autorità normativa e impotenza esecutiva costituisce una frattura sistemica che incide direttamente sulla credibilità della CPI. Ne è risultato, dunque un sistema formalmente obbligatorio, ma sostanzialmente di carattere discrezionale, il quale vive una tensione tra due forze contrastanti: da un lato, l'emergenza di proteggere la sovranità statale – come dimostrato da certe posizioni adottate in seno ai lavori preparatori, quali quella degli Stati Uniti e della Cina – dall'altro, quella di affermare una

giustizia penale effettivamente capace di reprimere i più gravi crimini internazionali e di compensare i deficit di tutela e repressione degli ordinamenti statali. In questo contesto, nonostante l'ambizione dello Statuto di coniugare il contrasto all'impunità con la protezione della sovranità, l'antitesi irrisolta l'articolo 98 (1) e la sua deroga codificata dall'articolo 27 (2) costituisce una delle più profonde contraddizioni dell'architettura della Corte. Nel caso *Arrest warrant*, la CIG aveva affermato il principio tale per cui le immunità di diritto internazionale non si applicano dinanzi ai tribunali internazionali; su tal terreno, la CPI ha rivendicato il potere di emanare mandati d'arresto indipendentemente dallo status di funzionario dell'individuo. Sicché, se una norma rafforza il principio di sovranità statale, imponendo alla Corte di non avanzare richieste di consegna qualora l'esecuzione obbligherebbe lo Stato ottemperante a violare obblighi internazionali circa le immunità di uno Stato terzo, l'altra nega che l'immunità derivante da un'investitura di un'alta carica possa fungere da scudo contro l'azione della Corte. Tale contrasto, se da un lato trova una soluzione nell'interpretazione di "*third State*" quale Stato non parte dello Statuto, dall'altra, alla luce della natura pattizia della Corte, trova nell'immunità un limite alla possibilità che gli Stati diano esecuzione alla richiesta di cooperazione, nell'ipotesi in cui l'imputato sia cittadino di uno Stato non parte, salvo compiere un illecito internazionale. Vero è che la Camera preliminare ha affermato il divieto per gli Stati di legittimare la mancata esecuzione di un mandato d'arresto facendo ricorso all'articolo 98 (1); nel caso *Al-Bashir*, essa ha tuttavia a livello normativo tale lacuna non è ancora stata colmata. Sicché, ne deriva un vero e proprio paradosso giuridico: la norma che dovrebbe "disarmare" l'immunità e quella che ne impone il rispetto convivono nello Statuto senza un criterio di risoluzione dell'antinomia gerarchica che disciplini in modo inequivocabile quale esigenza dovrebbe prevalere. L'assenza di un tale criterio è stata spesso utilizzata dagli Stati per legittimare l'inadempimento, come avvenuto nel caso dei viaggi di Omar Al-Bashir in Sudafrica o in Giordania. Le camere della Corte hanno cercato di sopperire a tale lacuna, ora facendo riferimento alla natura consuetudinaria della regola che esclude l'immunità degli alti funzionari, ora facendo ricorso all'effetto livellante dei deferimenti del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, ma nessuna di queste soluzioni interpretativa ha comportato una significativa svolta.

I quattro casi studio esaminati – Al Bashir, Putin, Netanyahu e Almasri – danno dimostrazione di come la mancata esecuzione dei mandati d’arresto non possa ritenersi una anomalia episodica, quanto più vada considerata un sintomo strutturale. Al-Bashir, infatti ha potuto viaggiare liberamente per dieci anni in diversi Stati, anche se parte della CPI, senza essere arrestato; il presidente Putin e il leader israeliano Netanyahu sono stati accolti con onori istituzionali in Stati parte quali Mongolia e Ungheria; il caso Almasri, in conclusione, ha messo in luce come anche Stati dichiaratisi formalmente cooperanti possano vanificare a causa di lacune normative – come il contrasto interpretativo irrisolto tra l’articolo 716 C.p.p. e la legge 237/2012 – o di inerzia degli organi responsabili della cooperazione.

In conclusione, ciò che emerge dall’analisi è che la Corte penale internazionale, al netto dei suoi limiti, costituisce l’unico presidio giudiziario potenzialmente in grado di reprimere i crimini internazionali di maggiore gravità. Tuttavia, fintanto che la Corte penale internazionale continuerà a dipendere dagli equilibri geopolitici, dal livello di esposizione diplomatica degli imputati, essa non sarà mai immune dal rischio dell’irrilevanza del suo operato. Appare evidente che la mancanza di un sistema sanzionatorio effettivo e immediatamente applicabile nei confronti degli Stati inadempienti ha contribuito ad amplificare la discrezionalità statale e a svuotare progressivamente di contenuto il fondamentale principio di diritto internazionale *pacta sunt servanda*. Affinché la Corte possa diventare una giurisdizione concretamente funzionante, occorre assolutamente affiancare alle disposizioni statutarie un emendamento allo Statuto che chiarisca la portata del deferimento previsto dall’articolo 87(7), e preveda un sistema sanzionatorio certo. A fronte dell’inadempimento di uno Stato del suo obbligo di cooperazione, occorre prevedere conseguenze di carattere automatico e graduale e di un meccanismo di vigilanza e attuazione. Fra le possibili sanzioni potrebbero ipotizzarsi, anzitutto, una pressione di tipo reputazionale, con l’inserimento dello Stato inadempiente in un registro pubblico dell’ASP, e un intervento di diplomazia coercitivo, quale la sospensione del diritto di voto in seno all’ASP, finanche, nelle ipotesi più gravi, delle clausole sanzionatorie di carattere economico. Insomma, solo quando e se la cooperazione con la Corte penale internazionale cesserà di essere, di fatto, su base volontaria, allora il mandato d’arresto potrà divenire in maniera effettiva l’anello di congiunzione tra la giurisdizione della CPI e la concreta attuazione delle sue decisioni.



## Bibliografia

### Monografie e Curatele

Acquaroli, R., & Caligiuri, A. (a cura di). (2024). L'Italia e la repressione dei crimini internazionali. In Centro interdipartimentale di ricerca sull'Adriatico e il Mediterraneo.

Acquaviva, G. (2014). La repressione dei crimini di guerra nel diritto internazionale e nel diritto italiano.

Ambos, K. (2016). Article 25: Individual Criminal Responsibility. In O. Triffterer & K. Ambos (Eds.), Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary (3<sup>a</sup> ed.).

Amati, C., Caccamo, A., Costi, A., Fronza, E., & Vallini, C. (2021). Diritto penale internazionale. Giappichelli Editore.

Bergamo, M., Harhoff, F., & Zhu, D. (2016). Article 42: The office of the prosecutor. In O. Triffterer & K. Ambos (Eds.), Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary (3<sup>a</sup> ed.).

Boost, C. H. (2023). The legitimacy of the International Criminal Tribunal for Rwanda. In T. B. K. Sendze et al. (Eds.), Contemporary International Criminal Law Issues: Contributions in Pursuit of Accountability for Africa and the World. Asser Press.

Bufalini, A. (2018). I rapporti tra la Corte Penale Internazionale e il Consiglio di Sicurezza. Editoriale Scientifica.

Carlizzi, G., Della Morte, G., & Laurenti, S. (2013). La cooperazione internazionale e l'assistenza giudiziaria nello Statuto della Corte penale internazionale. In La Corte penale internazionale: problemi e prospettive.

Cassese, A. (2006). Lineamenti di diritto internazionale. Vol. II: Diritto processuale in Il Mulino.

Catania, A. (1998). Diritto positivo e processo di Norimberga. In Il processo di Norimberga.

Ciampi, A. (2002). Other forms of cooperation. In A. Cassese, P. Gaeta, & J. R. W. D. Jones (Eds.), *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*.

Clark, R. S. (2016). Article 119: Settlement of the dispute. In O. Triffterer & K. Ambos (Eds.), *Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary* (3<sup>a</sup> ed.).

Costi, M., & Fronza, E. (2020). Il diritto penale internazionale: nascita ed evoluzione. In *Introduzione al diritto penale internazionale*.

David, E. (2012). Preamble. In J. Fernandez & X. Pacreau (Eds.), *Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Commentaire article par article* (Vol. I).

Fichet-Boyle, M., & Mosse, M. (2012). L'obligation de prendre des mesures internes nécessaires à la prévention et à la répression des infractions. In H. Ascensio, E. Decaux, & A. Pellet (Eds.), *Droit international pénal* (2<sup>e</sup> éd.).

Guariglia, F., & Hochmayr, G. (2016). Article 57: Functions and powers of the Pre-Trial Chamber. In O. Triffterer & K. Ambos (Eds.), *Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary* (3<sup>a</sup> ed.).

Hall, C. K., & Ryngaert, C. (2016). Article 58: Issuance by the Pre-Trial Chamber of a warrant of arrest or a summons to appear. In O. Triffterer & K. Ambos (Eds.), *Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary* (3<sup>a</sup> ed.).

Hall, C. K., & Ryngaert, C. (2016). Article 59: Arrest proceeding in custodial State. In O. Triffterer & K. Ambos (Eds.), *Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary* (3<sup>a</sup> ed.).

Iannuzzi, R. (2023). *Il 7 ottobre fra verità e propaganda*. Fazi Editore.

Kerr, R. (2021). International criminal justice. In O. Simić (Ed.), *An Introduction to Transitional Justice*.

Kreß, C., & Prost, K. (2016). Article 86: General obligation to cooperate. In O. Triffterer & K. Ambos (Eds.), *Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary* (3<sup>a</sup> ed.).

Kreß, C., & Prost, K. (2016). Article 91: Contents of request for arrest and surrender. In O. Triffterer & K. Ambos (Eds.), *Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary* (3<sup>a</sup> ed.).

Kreß, C., & Prost, K. (2016). Article 102: Use of terms. In O. Triffterer & K. Ambos (Eds.), *Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary* (3<sup>a</sup> ed.).

Lattanzi, G., & Monetti, V. (2006). *La Corte penale internazionale: organi, competenza, reati, processo*. Giuffrè Editore.

Mastroberti, F. (2014). La prima convenzione di Ginevra del 22 agosto 1864: una nuova idea della guerra alla vigilia del “secolo breve”.

Megrét, F. (2014). Too much of a good thing? Implementation and uses of complementarity. In G. Werle & F. Jeßberger (Eds.), *Principles of International Criminal Law*.

Milandou, N. E. H. (2019). *Il principio di complementarità della Corte Penale Internazionale* (Tesi di dottorato, Università degli Studi Roma Tre).

Milanović, M. (2016). The impact of the ICTY on the former Yugoslavia: An anticipatory post-mortem in *American Journal of International Law*, 110(2).

Oyewole, O. O. (2024). An analysis of the legitimacy of international criminal tribunals. *Journal of Jurisprudence & International Law (RUNJJIL)*, 4(1).

Panzer, A. F. (1990). *La disciplina normativa sul terrorismo internazionale*. Istituto Affari Internazionali.

Pascal, B. (1954). *Pensieri* (M. Magni, Trad.). In J.-J. Chevalier (Ed.), *Oeuvres complètes* (Bibliothèque de la Pléiade). Gallimard. (Opera originale pubblicata nel 1670).

Pividori, C. (2013). *Il principio di complementarità della Corte Penale Internazionale e il processo di adattamento degli ordinamenti interni* (Tesi di dottorato, Università degli Studi di Padova, Dottorato in Ordine Internazionale e Diritti Umani)

Reiter, A. G. (2021). The development of transitional justice. In O. Simić (Ed.), *An Introduction to Transitional Justice*.

Röben, V. (2003). The Procedure of the ICC: Status and Function of the Prosecutor. In A. von Bogdandy & R. Wolfrum (Eds.), *Max Planck Yearbook of United Nations Law* (Vol. 7). Koninklijke Brill N.V.

Schabas, W. A. (2020). *Creation of the Court*. In *An Introduction to the International Criminal Court*. Cambridge University Press.

Schabas, W. A. (2020). *An Introduction to the International Criminal Court*. Cambridge University Press.

Schabas, W. A., & Caruana, V. (2016). Article 63: Trial in the presence of the accused. In O. Triffterer & K. Ambos (Eds.), *Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary* (3<sup>a</sup> ed.).

### **Articoli di riviste scientifiche**

Azzollini, V. (2025). Il fact-checking definitivo della versione del governo sul caso Almasri. *Pagella Politica*.

Bassiouni, M. C. (1997). From Versailles to Rwanda in seventy-five years: The need to establish a permanent international criminal court. *Harvard Human Rights Journal*.

Battaglia, F. (2015). I rapporti fra Nazioni Unite e Corte Penale Internazionale nella prassi del Consiglio di Sicurezza in situazioni di conflitto. *Ordine Internazionale e Diritti Umani*.

Berca, F. (2023). Il mandato di arresto contro Putin nel contesto della crisi della Corte Penale Internazionale, prospettive future e pericoli sommersi. *Questione Giustizia*.

Bolici, V., & Di Martino, A. (2025). La pagliuzza e la trave: il caso «Almasri». *Questione Giustizia*.

Boister, N. (1998). The exclusion of treaty crimes from the jurisdiction of the proposed international criminal court: law, pragmatism, politics. *Journal of Armed Conflict Law*, 3(1).

Borgia, F. (2024). Considerazioni relative al mandato di arresto a carico di Putin ad opera della Corte penale internazionale nel contesto della cosiddetta “giustizia politica”. *Nomos. Le attualità nel diritto*.

Cassese, A. (1999). The Statute of the International Criminal Court: Some preliminary reflections. *European Journal of International Law*, 10(1).

Castellaneta, M. (2013). Nuova legge sulla cooperazione: Luci e ombre tra Italia e Corte penale internazionale in *Affari Internazionali*.

Cavezzali, P. (2001). Note sulla Corte penale internazionale. *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 68(2).

Chiavario, M. (1986). Reati politici, terrorismo, estradizione: sviluppi e prospettive recenti. *Il Foro Italiano*, 109(6).

Colaiacono, G. (2025). L'art. 716 c.p.p. non è applicabile alla procedura cautelare per la consegna di una persona ricercata dalla Corte penale internazionale. Un appunto in controtendenza sul caso Almasri. *Penale Diritto e Procedura*.

Crippa, M. (2016). Sulla (perdurante?) necessità di un adeguamento della legislazione interna in materia di crimini internazionali ai sensi dello Statuto della Corte penale internazionale. *Diritto Penale Contemporaneo*.

Crippa, M. (2022). Codice dei crimini internazionali: pubblicata la relazione della Commissione Palazzo-Pocar. *Sistema Penale*.

Dash, A., & Sharma, D. (2016). Arrest warrants at the International Criminal Court: Reasonable suspicion or reasonable grounds to believe? *International Criminal Law Review*, 16(1).

De Salvo, G. (2023). Sudan: la lunga fuga di Al Bashir da giustizia penale internazionale. *Giornale Diplomatico*.

De Stefani, P. (2025). The Prosecutor of the International Criminal Court requests referring Italy to the Assembly of States Parties and the Security Council for failure to cooperate in the Almasri case. *Human Rights Centre*.

Delli Santi, M. (2022). 17 luglio 1998: una data da non dimenticare per l'Italia e la giustizia penale internazionale. *Giurisprudenza Penale Web*.

Fattibene, R. (2011). Le risoluzioni dell'ONU sul caso libico tra intervento umanitario e ripudio della guerra. Associazione Italiana dei Costituzionalisti (AIC).

Florit, F. (2013). La Corte penale internazionale e la “questione africana”. *Questione Giustizia*.

Fox, H. (2002). The resolution of the Institute of International Law on the immunities of heads of state and government. *International and Comparative Law Quarterly*, 51(1).

Gaeta, P. (2009). Does President Al Bashir enjoy immunity from arrest? *Journal of International Criminal Justice*, 7(2).

Garibian, S. (2010). From the 1915 Allied Joint Declaration to the 1920 Treaty of Sèvres: Back to an international criminal law in progress. *The Armenian Review*.

Gervasi, M. (2018). Istituti specializzati delle Nazioni Unite e altre organizzazioni e istituzioni internazionali: Corte penale internazionale. *La Comunità internazionale*, 73(2).

Giusti, A. (2018). Crimini internazionali: panoramica sul genocidio. *Ius in itinere*.

Gosnell, C. (2008). The request for an arrest warrant in Al Bashir: Idealistic posturing or calculated plan? *Journal of International Criminal Justice*, 6(5).

Grover, S. C. (2013). Child Soldiers as Victims of “Genocidal Forcible Transfer”: Darfur and Syria as Case Examples in *International Journal of Human Rights*, 17(3)

Guarducci, E., & Tucciarelli, C. (2013). Il parziale adeguamento allo Statuto della Corte penale internazionale nella legge n. 237 del 2012. *Federalismi.it*.

Hafen, J. O. (1992). International extradition: Issues arising under the dual criminality requirement. *BYU Law Review*, 1992(1).

Hall, C. K. (1998). The first proposal for a permanent international criminal court. *International Review of the Red Cross*.

Iqbal, S. K. (2023). Ukraine tragedy: Revanchist aggression or ideological combat. *Pakistan Journal of Social Research*, 5(2).

Ingravallo, I. (2016). Al-Bashir, il Sudafrica e il diritto internazionale penale: molto rumore per nulla. *Osservatorio Costituzionale (AIC)*.

Kozak-Balaniuk, I. (2023). Acts committed by Russian citizens in Ukraine after 24 February 2022 that may constitute the crime of genocide. *Review of European and Comparative Law (Special Issue)*.

Lentini, C. (2021). I crimini contro l'umanità nell'ambito del diritto internazionale: la disciplina dello Statuto di Roma e l'analisi del caso Furundžija. *DirittoConsenso*.  
L'Osservatorio Europa (2025). Il caso "Almasri". *Unione delle Camere Penali Italiane*.

Lutz, E., & Sikkink, K. (2001). The justice cascade: The evolution and impact of foreign human rights trials in Latin America. *Chicago Journal of International Law*, 2(1).

Mancini, M. (2014). La dichiarazione di accettazione della giurisdizione della Corte penale internazionale da parte dell'Ucraina: significato, limiti e conseguenze possibili. *SIDI Blog*.

Manacorda, S. (2022). Codificare i crimini internazionali? Prospettive penalistiche nella cornice costituzionale. *Quaderni Costituzionali*, 42(4).

Meloni, C. (2012). La Corte penale internazionale pronuncia la sua prima condanna. *Diritto internazionale contemporaneo*.



Meloni, C. (2013). Il lento adeguamento dell'Italia allo Statuto della Corte penale internazionale. *Diritto Penale Contemporaneo*.

Meloni, C. (2022). Il senso della giustizia penale internazionale di fronte alla guerra in Ucraina. *Questione Giustizia*.

Moodrick-Even Khen, H. (2024). The forcible transfer of children from Ukraine as genocide. *International Journal of Children's Rights*, 32(1).

Olympia Bekou, & Cryer, R. (2007). The International Criminal Court and universal jurisdiction: A close encounter? *International and Comparative Law Quarterly*, 56(1).

Oosterveld, V. (2002). The cooperation of States with the International Criminal Court. *Fordham International Law Journal*, 25(3).

Pachlovska, O. (2023). Zizzania e Parsifal. Note sparse sulla guerra della Russia contro l'Ucraina. *Esamizdat*.

Paredi, L. (2014). Africa, giustizia e Corte Penale Internazionale: Il caso Al-Bashir e oltre. *SIDI Blog*.

Parsi, L., & Crippa, M. (2025). I profili di responsabilità del generale libico Elmasry nel mandato di arresto della Corte penale internazionale. *Sistema Penale*.

Pividori, C. (2014). La legge italiana di adeguamento allo Statuto della Corte penale internazionale. *Associazione Italiana dei Costituzionalisti (AIC)*.

Pisillo Mazzeschi, R. (2022). Il contenzioso tra Ucraina e Federazione Russa davanti alla Corte EDU. *Freedom, Security & Justice – European Legal Studies*, 2022(2).

Poltronieri Rossetti, L. (2020). Le sanzioni dell'amministrazione USA nei confronti della Corte Penale Internazionale: un nuovo capitolo di una burrascosa relazione. Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI).

Prosperi, L. (2015). Ricevibilità ed efficacia giuridica della dichiarazione di accettazione della giurisdizione della Corte Penale Internazionale da parte della Palestina. *Ordine Internazionale e Diritti Umani*.

Recchia, G. (1997). La Convenzione di Ginevra per l'istituzione di una Corte Penale Internazionale sul terrorismo: un documento da tornare a leggere. *Il Politico*, 62(1).

Rodio, R. G. (2020). In occasione dell'anniversario del processo di Norimberga: su alcuni profili ancora attuali del diritto di difesa. *Dirittifondamentali.it*.

Ruggieri, F. (2018). Le nuove frontiere dell'assistenza penale internazionale: l'ordine europeo di indagine penale. *Processo Penale e Giustizia*.

Schabas, W. A. (2010). The International Criminal Court and non-party States. *Windsor Yearbook of Access to Justice*, 28(1).

Sgroi, S. (2003). Il principio di retroattività e il processo di Norimberga. *Diritto e Questioni Pubbliche*.

Sheffield, K. (2013). Speak softly and carry a sealed warrant: Building the ICC's legitimacy in the wake of Sudan. *Appeal: Review of Current Law and Law Reform*, 18.

Teitel, R. G. (2003). Transitional justice genealogy. *Harvard Human Rights Journal*, 16.

U.S. Delegation; Japanese Delegation (1919). [Memorandum]. *American Journal of International Law*, 14.

Vallini, A. (2023). Il codice a pezzi: ascesa e caduta della proposta di una legge organica sui crimini internazionali. *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, LXVI (1).

Vassalli, G. (1999). Statuto di Roma: note sull'istituzione di una corte penale internazionale. *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 66(1).

Villani-Lubelli, U. (2022). La guerra in Ucraina, l'Unione Europea e il ruolo della NATO: un'analisi storico-politica. *Centro Studi Europei (CSE)*.

Weiner, J. A. (1999). Israel, Palestine, and the Oslo Accords. *Fordham International Law Journal*, 23(1).

Zanetti, V. (2008). Lo Statuto della Corte penale internazionale come problema costituzionale.

### **Documenti Corte penale internazionale**

Activation of the Jurisdiction of the Court over the Crime of Aggression, Assembly of States Parties, New York, 14 December 2017 (ICC-ASP/16/Res.5).

Assembly of States Parties (2002). Official Records of the Assembly of States Parties to the Rome Statute of the International Criminal Court, First session.

Elements of Crimes, International Criminal Court, Kampala, 11 June 2010 (as first adopted 2002, revised 2010).

Preparatory Commission for the International Criminal Court. (2000, July 6). Finalized draft text of the Elements of Crimes (UN Doc. PCNIC/2000/INF/3/Add.2).

Regulations of the Court, International Criminal Court, The Hague, 26 May 2004 (last amended 12 November 2018).

Rome Statute of the International Criminal Court, Rome, 17 July 1998.

Rules of Procedure and Evidence, International Criminal Court, New York, 10 September 2002 (amended through 2013).

Official Records of the Assembly of States Parties to the Rome Statute of the International Criminal Court, First Session, New York, 3 – 10 September 2002.

### **Convenzioni internazionali**

Additional Protocol to the European Convention on Extradition, Strasbourg, 15 October 1975.

Agreement for the Prosecution and Punishment of the Major War Criminals of the European Axis (“London Agreement”), London, 8 August 1945.

Charter of the International Military Tribunal for the Far East (“Tokyo Charter”), Tokyo, 19 January 1946.

Charter of the United Nations, San Francisco, 26 June 1945.

Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded in Armies in the Field, Geneva, 22 August 1864.

Convention on the Non-Applicability of Statutory Limitations to War Crimes and Crimes against Humanity, New York, 26 November 1968.

Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Paris, 9 December 1948.

Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements (“Oslo I”), Washington D.C., 13 September 1993.

European Convention on Extradition, Paris, 13 December 1957.

Geneva Conventions (I–IV) relative to the protection of victims of armed conflict, Geneva, 12 August 1949.

Hague Convention (IV) respecting the Laws and Customs of War on Land, The Hague, 18 October 1907.

International Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid, New York, 30 November 1973.

International Covenant on Civil and Political Rights, New York, 16 December 1966.  
Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip (“Oslo II”), Washington D.C., 28 September 1995.

Regional Convention on the Suppression of Terrorism, South Asian Association for Regional Cooperation, Kathmandu, 4 November 1987.

Riyadh Arab Agreement for Judicial Cooperation, Riyadh, 6 April 1983.

Treaty of Peace between the Allied and Associated Powers and Germany (“Treaty of Versailles”), Versailles, 28 June 1919.

Treaty of Peace between the Allied and Associated Powers and Turkey (“Treaty of Sèvres”), Sèvres, 10 August 1920.

Vienna Convention on the Law of Treaties, Vienna, 23 May 1969.

### **Documenti delle Nazioni Unite**

Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Risoluzione 52/160 (A/RES/52/160), Establishment of an international criminal court, 15 dicembre 1997.

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Risoluzione 808 (S/RES/808), Istituzione di un tribunale internazionale per la ex Jugoslavia, 22 febbraio 1993.

International Law Commission (1994). Draft statute for an International Criminal Court. United Nations.

International Law Commission (1996). Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind. United Nations

International Law Commission (2001). Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts. United Nations

International Law Commission. (2008, March 31). Immunity of State Officials from Foreign Criminal Jurisdiction: Memorandum Prepared by the Secretariat (UN Doc. A/CN.4/596). United Nations.

Istituto di Diritto Internazionale (2001). Immunità dalla giurisdizione e dall'esecuzione dei Capi di Stato e di Governo nel diritto internazionale (Risoluzione, sessione di Vancouver).

Nazioni Unite (1990). Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders: Report prepared by the Secretariat.

Nazioni Unite (1996). Résumé des travaux du comité préparatoire (Doc. ONU A/AC.249/1).

Nazioni Unite (1998). Atto finale della Conferenza diplomatica di plenipotenziari delle Nazioni Unite per l'istituzione di una Corte penale internazionale

United Nations (1953). Report of the 1953 Committee on International Criminal Jurisdiction (A/2645).

United Nations (1993). Statute of the International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR), UN Doc. S/25074, Annex.

United Nations (1996). Report of the Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court: Volume I (A/51/22).

United Nations (1998). Draft articles on international cooperation and judicial assistance (A/CONF.183/C.1/WGIC/L.9).

United Nations (1998). Draft proposal submitted to the Working Group on International Cooperation and Judicial Assistance (A/CONF.183/C.1/WGIC/L.17).

United Nations (1998). Draft Statute for the International Criminal Court (A/CONF.183/2/Add.1).

United Nations (1998). Official Records of the United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court, Summary Record of the 9th Meeting (A/CONF.183/SR.9).

United Nations General Assembly (1948). Resolution 260 B (III): The question of punishment of war criminals.

United Nations General Assembly (1989). Resolution 44/39.

United Nations General Assembly (1995). Resolution A/RES/50/46: Establishment of an international criminal court.

United Nations General Assembly (1997). Resolution A/RES/51/207: Establishment of an international criminal court.

United Nations General Assembly (1998). Report of the Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court: Addendum (A/CONF.183/2/Add.1).

United Nations Human Rights Council (2022). Situation of human rights in Ukraine stemming from the Russian aggression (A/HRC/RES/49/1).

United Nations Human Rights Office (2024). UN Special Committee finds Israel's warfare methods in Gaza consistent with genocide, including use of starvation as weapon of war.

United Nations Independent International Commission of Inquiry on Ukraine (2022). Report of the Independent International Commission of Inquiry on Ukraine (A/77/533).

United Nations Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court (1998). Documenti A/AC.249/1998/L.13 e L.16.

United Nations Security Council (1993). Resolution 827 (1993): Establishment of an international tribunal for the former Yugoslavia. UN Doc. S/RES/827.

United Nations Security Council (1994). Resolution 955 (1994): Establishment of an international tribunal for Rwanda. UN Doc. S/RES/955.

United Nations Security Council (1994). Statute of the International Criminal Tribunal for Yugoslavia (ICTY), UN Doc. S/RES/955.

United Nations Security Council (1994). Statute of the International Criminal Tribunal for Yugoslavia (ICTY), Annex.

United Nations Security Council (2011). Resolution 1970. UN Doc. S/RES/1970.



## **Legislazione e giurisprudenza nazionale**

Brazil (2004). Emenda Constitucional n.º 45

Court of Cassation (Belgium) (2008). Bemba Gombo, Jean-Pierre v. Belgium, Cass No. P 08 0896F, ILDC 1115 (BE 2008)

Finland (1889, as amended). Criminal Code of Finland (39/1889).

Germany (2002). Völkerstrafgesetzbuch (VStGB) – Code of Crimes against International Law.

Malta (2002). Criminal Code of Malta – Acts of genocide, crimes against humanity, war crimes and crimes of aggression

Parliament of the Republic of South Africa (2002). Implementation of the Rome Statute of the International Criminal Court Act 27 of 2002. Government Gazette.

Camera dei deputati (2002). Disegno di legge A.C. 2724.

Camera dei deputati (2005). Disegno di legge A.C. 6050.

Commissione per l'elaborazione di un progetto di Codice dei Crimini Internazionali (2022). Relazione finale. Ministero della Giustizia.

Italia (1948). Costituzione della Repubblica Italiana.

Italia (1999). Legge 12 luglio 1999, n. 232. Ratifica ed esecuzione dello Statuto istitutivo della Corte penale internazionale, in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

Ministero degli Affari Esteri (1998–2001). Commissione Pranzetti per l'adeguamento al diritto internazionale umanitario.

Ministero della Giustizia (2023, 10 maggio). Decreto ministeriale: Aggiornamento dei limiti di reddito per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato previsti dall'articolo 76 D.P.R. 115/2002, in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

Parlamento italiano (2012). Legge n. 237: Norme per l'adeguamento alle disposizioni dello Statuto istitutivo della Corte penale internazionale, in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

Parlamento italiano (1988). Codice di procedura penale.

Parlamento italiano (2012). Legge n. 237

Parlamento italiano (2025). Resoconto stenografico dell'Assemblea, Seduta n. 422: Informativa urgente del Governo in merito alla richiesta di arresto della Corte penale internazionale e successiva espulsione del cittadino libico Najeem Osema Elmasry Habish. Camera dei deputati – Portale istituzionale del Parlamento italiano.

Presidente della Federazione russa. (2022). Указ Президента Российской Федерации № 330 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 24 апреля 2019 г. № 187» [Decreto del Presidente della Federazione Russa n. 330 «Sulle modifiche al Decreto del Presidente della Federazione Russa del 24 aprile 2019 n. 187»]

Senato della Repubblica Italiana (1999). Relazione delle Commissioni 2<sup>a</sup> (Giustizia) e 3<sup>a</sup> (Affari Esteri) riunite comunicata alla Presidenza del Senato.

Senato della Repubblica Italiana (2002, 24 luglio). Disegno di legge A.S. 1638.

Senato della Repubblica Italiana (2005). Disegno di legge A.S. 357

### **Giurisprudenza internazionale**

African Union (2009). Decision on the Meeting of African States Parties to the Rome Statute of the ICC (Assembly/AU/Dec.245 (XIII))

African Union (2013). Decision on Africa's Relationship with the International Criminal Court (ICC) (Ext/Assembly/AU/Dec.1 (2013))

Corte Internazionale di Giustizia (2002). Mandato d'arresto dell'11 aprile 2000 (Repubblica Democratica del Congo c. Belgio).

Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium), Judgment, 2002 I.C.J. 3 (14 Feb.), General List No. 121, The Hague.

ICC (2007). Decision on the Prosecution Application under article 58(7): Harun & Kushayb (ICC-02/05-01/07-1)

ICC (2009). Warrant of Arrest against Omar H. A. Al Bashir (ICC-02/05-01/09-3).

ICC (2010). Warrant of Arrest for Callixte Mbarushimana (ICC-01/04-01/10)

ICC (2011). Decision pursuant to article 58: Gaddafi et al. (ICC-01/11).

ICC (2012). Warrant of Arrest against Simone Gbagbo (ICC-02/11-02/11).

ICC (2012). Decision under article 58: Abdel Raheem M. Hussein (ICC-02/05-01/12).

ICC (2014). Finding of non-compliance under Article 87(7): Kenyatta (ICC-01/09-02/11-908).

ICC (2015). Judgment on Prosecutor's appeal re Kenyatta (ICC-01/09-02/11 OA 5).

International Criminal Court (2005). Warrant of arrest unsealed against five LRA commanders [press release].

International Criminal Court (2006). Decision for a Warrant of Arrest, Article 58 (ICC-01/04-01/06).

International Criminal Court (2007). Lubanga – appeal on provisional release (ICC-01/04-01/06-824).

International Criminal Court (2008). Review of detention: Katanga (ICC-01/04-01/07).

International Criminal Court (2009). Decision under Article 58 (ICC-02/05-02/09).

International Criminal Court (2009). Prosecutor v. Al Bashir (ICC-02/05-01/09) §§ 42–45.

International Criminal Court (2010). Second Warrant of Arrest for Al Bashir (ICC-02/05-01/09-95).

International Criminal Court (2011). Summons to Appear: Ruto et al. (ICC-01/09-01/11)

International Criminal Court (2012). Libya postponement request re Saif Al-Islam Gaddafi (ICC-01/11-01/11).

International Criminal Court (2012). Gbagbo – appeal decision (ICC-02/11-01/11-321).

International Criminal Court (2013). Ruto & Sang – Kenya situation (ICC-01/09-01/11).

International Criminal Court (2013, 6 March). Trial commencement order (ICC-02/05-03/09).

International Criminal Court (2014). Cooperation of DRC re Al Bashir (ICC-02/05-01/09).

International Criminal Court (2014). Kenyatta non-compliance (ICC-01/09-02/11-908).

International Criminal Court (2017). Jordan non-compliance decision (ICC-02/05-01/09).

International Criminal Court (2019). Jordan referral re Al-Bashir appeal (ICC-02/05-01/09 OA 2).

International Criminal Court (2021). Case Information Sheet: Lubanga (ICC-01/04-01/06).

International Criminal Court (2021). Interim release: Paul Gicheru (ICC-01/09-01/20).

International Criminal Court (2022). Situation in Ukraine: jurisdiction (ICC-01/22).

International Criminal Court (2023). Ukraine: arrest warrants for Putin & Lvova-Beleva [press release].

International Criminal Court (2024). Decision on Israel's challenge to the jurisdiction of the Court pursuant to article 19(2) of the Rome Statute (ICC-01/18), Pre-Trial Chamber I, paras. 1–2.

International Criminal Court (2024). Decision on the non-compliance by Mongolia with the request for the arrest and surrender of Vladimir Vladimirovich Putin (ICC-01/22-90), paras. 39–40, Pre-Trial Chamber II.

International Criminal Court (2024). Situation in the State of Palestine: ICC Pre-Trial Chamber I rejects the State of Israel’s challenges to jurisdiction and issues warrants of arrest for Benjamin Netanyahu and Yoav Gallant.

International Criminal Court (2024). Statement of ICC Prosecutor Karim A.A. Khan KC: Applications for arrest warrants in the situation in the State of Palestine.

International Criminal Court (2024). Statement of Prosecutor Karim A. A. Khan – State of Palestine.

International Criminal Court (2024). Ukraine situation: ICC Pre-Trial Chamber II finds that Mongolia failed to cooperate in the arrest and surrender of Vladimir Vladimirovich Putin and refers the matter to the Assembly of States Parties [Press release].

International Criminal Court (2024). State of Palestine: warrants vs Netanyahu & Gallant.

International Criminal Court (2024, 24 Oct.). Ukraine: Mongolia non-cooperation press release.

International Criminal Court (2024, 21 Nov.). Israel jurisdiction challenge decision (ICC-01/18).

International Criminal Court (2024). Mongolia non-compliance decision (ICC-01/22-90).

International Criminal Court (2025, 17 Feb.). Invitation to Italy re Osama Elmasry (ICC-01/11-162).

International Criminal Court (2025). Prosecution request: non-compliance against Italy (ICC-01/11-163-US-Exp).

International Criminal Court (2025). Prosecution request: non-compliance against Italy (ICC-01/11-163-US-Exp).

International Criminal Court, Appeals Chamber (2014). Ruto & Sang – excusal from presence (ICC-01/09-01/11 OA 5).

International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) (1997). Blaškić (IT-95-14-AR108bis).

International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) (1997). Croatia review request (IT-95-14-AR108bis).

International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) (1999). Tadić (IT-94-1-A).

International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia. (2001, January 22). Warrant of arrest and order for surrender of Slobodan Milošević; International Law Commission. (2008, March 31). Immunity of State

International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) (2004). Milošević.

International Military Tribunal (1946). Closing speech for the defence by Jahrreiss, Nuremberg Trial Proceedings 17.

International Military Tribunal (1950). Proceedings of the IMT, Part 22.

Pal, R. (1953). Dissenting Opinion of Justice Pal, Tokyo: IMTFE, p. 697.

The Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu (Trial Judgement), ICTR-96-4-T, International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR), 2 September 1998

### **Miscellanea**

Amnesty International. (2005). Uganda: First ever arrest warrants by International Criminal Court – a first step towards addressing impunity (AI Index AFR 59/008/2005).

Amnesty International. (2023). Damning evidence of war crimes as Israeli attacks wipe out entire families in Gaza.

Askanews. (2025). Caso Almasri, la Corte penale internazionale apre un'inchiesta sull'Italia. Internazionale.

Barbara, U., & Allevato, M. (2024). Perché la Mongolia ha potuto non arrestare Putin. Agenzia Giornalistica Italia (AGI).

Banteka, N. (n.d.). Invited expert commentary on arrest question. ICCForum.com.  
Cartwright, M. (2024, 23 settembre). Trattato di Versailles. World History Encyclopedia. Trad. G. D. Simone.

Casola, C., & Perteghella, A. (2019). Sudan: fine dell'era Bashir, ma la piazza non molla. ISPI. <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/sudan-fine-dellera-bashir-ma-la-piazza-non-molla-22830>

Centro di Ateneo per i Diritti Umani (2009). Corte penale internazionale: richiesta del mandato d'arresto per il Presidente del Sudan.

Centro di Ateneo per i Diritti Umani (2009). Corte Penale Internazionale – Mandato d'arresto per il Presidente sudanese Omar Al Bashir.



Centro di Ateneo per i Diritti Umani. (2024). CPI: mandati di arresto per Netanyahu e Gallant e respingimento dei ricorsi di Israele.

Chansoria, M. (2022). Justice Radhabinod Pal: The life and times of the Tokyo Trials jurist. Japan Forward.

Coalition for the International Criminal Court. (2016). Dominic Ongwen. Cole, A. (2011). Qaddafi's arrest warrant: To seal or not to seal. Open Society Foundations.

De Pol, A. (2022). Il Processo di Tōkyō: innovazioni giuridiche e “giustizia del vincitore”. Università Ca' Foscari Venezia.

Euronews. (2022). There's no safe heaven for impunity, ICC top prosecutor tells Euronews.

Higgins, R., Kooijmans, P., & Buergenthal, T. (2002). Joint Separate Opinion in Arrest Warrant of 11 April 2000 (I.C.J. Reports 2002)

Human Rights Watch et al. (1998). Justice in the Balance: Recommendations for an Effective and Independent International Criminal Court.

Human Rights Watch. (2024). Israel's crimes against humanity in Gaza: Mass forced displacement and widespread destruction.

Human Rights Watch. (2025). L'Ungheria dovrebbe arrestare Netanyahu, non dargli il benvenuto.

International Bar Association. (2019). Provisional release ... at international criminal courts and tribunals (Discussion Paper).

ISPI. (n.d.). Le (im)possibilità della CPI nella crisi ucraina.

Jones, M. G. (2024). Qual è la posizione UE sul mandato CPI per Netanyahu? Euronews.

Lawyers for Justice in Libya (LFJL). (2017). LFJL responds to the ICC's public disclosure of warrant of arrest.

Magistratura Democratica. (2023). I crimini internazionali come questione prioritaria.

Ministero dell'Interno. (2012). Interpol: storia e attività dell'organizzazione di polizia criminale.

Mossetti, P. (2024). Dove nasce il conflitto tra Israele e Palestina in SIDI Blog.

Motta, G. (2024). Ritorno alle origini? Il genocidio culturale fra dibattito politico ed evoluzione delle istituzioni internazionali. In Nuovi Autoritatismi e Democrazie

Moynier, G. Dizionario storico della Svizzera. <https://hls-dhs-dss.ch/it/articles/041351/2008-04-28/>

News Agencies. (2023). South Africa says arresting Putin would be 'declaration of war'. Al Jazeera.

Occhipinti, S. (2022). Codice crimini internazionali: il testo della Commissione ministeriale. Altalex.

Parliamentary Assembly of the Council of Europe (2023). Resolution 2482 (2023): Deportations and forcible transfers of Ukrainian civilians, including children, to the Russian Federation or to temporarily occupied Ukrainian territories.

Pividori, C. (2024). Crimine di aggressione. Centro di Ateneo per i Diritti Umani.

Pluralia. (2024). Putin: relazioni tra Russia e Mongolia si sviluppano a tutti i livelli.

Sito ICC. Elenco Stati parte. <https://asp.icc-cpi.int/states-parties>

Servizio Studi – Dipartimento Affari Esteri (2020). 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.

U.S. Department of State. (2002). International Criminal Court: Letter to UN Secretary-General Kofi Annan [Press statement].

Yale School of Public Health – Humanitarian Research Lab. (2023). Russia's systematic program for the re-education and adoption of Ukrainian children: A Conflict Observatory report. Yale University