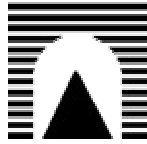


---

Pubblicazioni  
Centro Studi per la Pace  
[www.studiperlapace.it](http://www.studiperlapace.it)

---



**UNIVERSITA' DEGLI STUDI ROMA TRE**  
Facoltà di Giurisprudenza  
Corso di laurea in Giurisprudenza

Tesi di Laurea  
in  
Diritto Internazionale

## **L'obbligo di cooperazione degli Stati con la Corte penale internazionale**

Relatore:  
Chiar.mo Prof. Paolo Benvenuti

Laureanda:  
Barbara Meo Evoli

Anno Accademico 2004-2005

## **Abstract**

La pace presuppone l'edificazione della giustizia. Con l'istituzione della Corte penale internazionale (CPI) si è creduto in questo valore. Difatti la funzione della Corte, come è sancito nel Preambolo del suo Statuto, è quella di reprimere i più gravi crimini internazionali che minacciano la pace e la sicurezza del mondo. E quindi anche di contribuire alla prevenzione di tali crimini: il genocidio, i crimini contro l'umanità, i crimini di guerra e l'aggressione.

Non si può però immaginare che la Corte funzioni senza il sostegno degli Stati, perciò in particolare la mia attenzione si è rivolta al tema della cooperazione. D'altronde, come è stato detto dal giurista Niemeyer, il diritto internazionale è un bellissimo edificio costruito su un vulcano, quando si risveglia c'è un terremoto. E il vulcano è la sovranità statale. Pertanto ogni volta che uno Stato non coopera vi è una piccola eruzione, una scossa per l'edificio della Corte penale internazionale. L'analisi da me svolta dello Statuto di Roma si è posta quindi come obiettivo quello di rilevare i rischi di possibili sismi, prevenirli se possibile e studiare un sistema antisismico per non far crollare l'edificio.

Sono partita dunque dalla premessa per cui la Corte non potrà funzionare se non nella misura in cui gli Stati siano pronti e disposti a cooperare sia nella fase delle indagini, sia nel processo, sia nell'esecuzione. Poiché la CPI non può autonomamente eseguire i mandati d'arresto, raccogliere le prove, forzare gli individui a testimoniare, indagare sui *loci commissi delicti* ma deve necessariamente rivolgersi alle autorità statali e chiedere loro di intervenire.

Innanzitutto ho analizzato il cammino che si è percorso nella storia per arrivare fino alla creazione della Corte, evidenziando come sia stata essenziale la cooperazione sin dal primo tentativo di istituzione di un

tribunale internazionale a conclusione della Prima Guerra Mondiale. D'altronde solo nel caso dei Tribunali militari di Norimberga e Tokyo, non è stato necessario imporre in capo agli Stati un obbligo di cooperare poiché questi tribunali godevano di un contatto fisico con i territori sui quali i crimini erano stati commessi e operavano sotto l'autorità delle Forze occupanti. Per entrambi i Tribunali *ad hoc*, per la ex-Iugoslavia (TPIY) e per il Ruanda (TPIR), è risultata invece imprescindibile l'imposizione di un obbligo vincolante gli Stati a collaborare con essi ed infatti l'operatività dei tribunali suddetti è dipesa dall'attuazione all'interno degli ordinamenti statali di quest'obbligo.

In seguito ho ritenuto opportuno esaminare in generale il sistema dei rapporti fra Corte penale internazionale e corti nazionali per poi poter analizzare il funzionamento della cooperazione. D'altronde lo Statuto della CPI si apre proprio con la scelta della "complementarità". Premettendo infatti che in capo agli Stati incombe l'obbligo di sottomettere alla propria giurisdizione penale i responsabili dei crimini internazionali, è stato previsto che la Corte dichiari ammissibile un caso solamente se essa stessa valuti il foro nazionale "unwilling" o "unable" a procedere. Da tale impostazione e dalla scelta di sottoporre l'accettazione della giurisdizione della CPI alla unica manifestazione del consenso tramite ratifica dello Statuto discende che solo con l'accertamento della Corte della propria competenza a giudicare scattano gli obblighi di cooperazione degli Stati parte allo Statuto.

Inoltre mi è parso utile nello svolgimento della tesi inserire un raffronto con il modello dei Tribunali *ad hoc*, pertanto si può rilevare che essi hanno impostato i loro rapporti con gli Stati in base alla primazia della giurisdizione internazionale. E da questa scelta discende una conseguenza importante per il sistema di cooperazione relativamente alla gerarchia degli obblighi statali: l'obbligo di cooperare con il Tribunale internazionale prevale su ogni altro obbligo che si fondi nel diritto nazionale o in un trattato internazionale a cui lo Stato abbia aderito. Tale gerarchia di obblighi giuridici non è stata invece prevista per la Corte penale internazionale.

Logicamente come per tutte le norme internazionali così anche per le disposizioni statutarie relative al sistema della complementarità, la loro effettività dipenderà dalla concreta attuazione data dalle leggi nazionali. Pertanto a mio avviso, un meccanismo efficiente può ritenersi l'esercizio sussidiario a livello nazionale della giurisdizione penale universale rispetto alla Corte. In questo modo in caso di svolgimento da parte del tribunale nazionale di indagini su un crimine internazionale si potrebbero prevedere due alternative: se la CPI ritiene procedibile il caso, la corte nazionale trasferirà automaticamente il procedimento al giudice internazionale e consegnerà l'accusato, se invece la CPI dichiara non ricevibile il caso, il procedimento proseguirà dinanzi alla corte nazionale.

Ho poi esaminato i soggetti della cooperazione con la CPI, ossia gli Stati parte, gli Stati terzi e le organizzazioni internazionali, poiché ho ritenuto opportuno analizzare dapprima i destinatari degli obblighi e il rapporto fra questi e la Corte, per poi studiare con quali strumenti si realizza la cooperazione.

Innanzitutto, premettendo che la CPI è stata istituita attraverso un trattato internazionale, ho evidenziato una delle differenze fondamentali con i Tribunali *ad hoc*, ossia che per la prima, gli obblighi di cooperazione in principio si appuntano solo sugli Stati parte che si sono vincolati allo Statuto ratificandolo, conformemente ai principi espressi nella Convenzione di Vienna. Invece per i secondi, essendo stati istituiti con risoluzione del Consiglio di Sicurezza vincolante tutti i membri delle Nazioni Unite, gli obblighi incombono in capo a tutti i paesi del mondo. Ho messo inoltre in evidenza le ombre della prassi della cooperazione fra Stati e TPIY e i rimedi che sono stati previsti dinanzi agli inadempimenti degli Stati per rendere coercitivi gli obblighi di cooperazione.

Per prima cosa, per quanto riguarda gli Stati parte, ho rilevato che gli obblighi di cooperazione con la CPI consistono nello sviluppo e nella giurisdizionalizzazione di quelli già presenti nel diritto internazionale umanitario. Inoltre a mio avviso, la chiave di volta del sistema di

cooperazione risulta proprio essere l'obbligo generale di cooperazione degli Stati parte sancito all'articolo 86 dello Statuto. Questa norma infatti dovrebbe essere intesa come una clausola generale e in tal modo il principio di buona fede si specificherebbe nello Statuto nel principio di buona cooperazione con la Corte. Per quanto riguarda invece gli Stati terzi, la mia analisi ha avuto ad oggetto le diverse fonti giuridiche dell'obbligo di cooperare: l'accettazione della giurisdizione della Corte (ex art. 12.3 dello Statuto), l'accordo di cooperazione generale o *ad hoc* (ex art. 87.5) e l'azione del Consiglio di Sicurezza ai sensi del Capitolo VII della Carta delle NU (ex art. 13 b)). Partendo poi dal presupposto che in capo agli Stati terzi comunque si appuntano obblighi che hanno fondamento nel diritto umanitario, il mio intento è stato quello di trovare un meccanismo che li potesse comunque vincolare a cooperare con la CPI. A tal fine la Corte potrebbe proporre un accordo generale *ex ante facto* con tutti gli Stati firmatari delle Convenzioni sul Genocidio e l'Apartheid, o un'intesa *ad hoc* con ogni singolo Stato non parte dello Statuto, per garantire il perseguimento dei crimini suddetti, rispetto ai quali gli Stati firmatari delle Convenzioni si sono già obbligati a reprimerli.

In seguito, ritenendo non sufficienti gli strumenti previsti dallo Statuto in caso di inadempimento di uno Stato parte e non ad una richiesta di cooperazione, ho postulato, da un lato, che l'Assemblea degli Stati parte possa invitare gli Stati ad adottare contromisure nei riguardi dei soggetti inadempienti. Dall'altro, ho ipotizzato che il Consiglio di Sicurezza intervenga automaticamente in ipotesi tassative in caso di inadempimenti reiterati indipendentemente dal fatto che abbia adito la Corte.

Ho fatto un breve accenno alle organizzazioni internazionali, queste pur essendo "terzi" rispetto allo Statuto sono comunque obbligate a cooperare con la CPI sulla base dei principi di diritto umanitario, a prescindere dalla stipula di un accordo di cooperazione con la Corte. È inoltre stato concluso l'accordo tra la Corte e le Nazioni Unite con cui si è concesso alla CPI lo *status* di osservatore permanente all'Assemblea generale delle NU, e un

dato sicuramente rilevante è che grazie all'accordo i giudici potranno avere accesso a risorse e strutture delle Nazioni Unite, come per esempio le missioni di peacekeeping, per svolgere le proprie indagini.

Non ho potuto ignorare l'ombra dell'art. 98 nello Statuto, con tale disposizione infatti si prefigura una possibilità per gli Stati parte di sottrarsi agli obblighi di cooperazione con la Corte, ciò subordinando gli obblighi statutari ad altri obblighi internazionali che gli Stati parte assumano nei confronti di Stati terzi.

In seguito mi sono soffermata sull'"oggetto" della cooperazione, ossia sui differenti obblighi giuridici che si configurano in capo agli Stati per realizzare la collaborazione con la Corte, e tali obblighi, salvo alcuno, trovano disciplina nella Parte IX dello Statuto dedicata alla "Cooperazione internazionale ed assistenza giudiziaria", pertanto mi sono concentrata sulle disposizioni che la compongono.

Ho impostato la mia analisi partendo dalla premessa che la Parte IX è stata il risultato di un compromesso tra due proposte: la proposta che disegnava un sistema di cooperazione fra Stati e Corte come principalmente simile al modello già esistente, fondato sull'assistenza giudiziaria interstatale e l'estradizione, e l'opposta proposta per la quale lo Statuto avrebbe dovuto provvedere a un nuovo regime di cooperazione *sui generis*. Ho tentato allora di rilevare le disposizioni statutarie che fossero espressione del primo modello, e che perciò costituissero elementi di "orizzontalità", e quelle invece espressione del secondo modello, costituenti elementi di "verticalità". In questo intento ho distinto i primi elementi dai secondi utilizzando come parametro la prevalenza o meno degli obblighi statutari su altri obblighi degli Stati non fondati nello Statuto. Pertanto dalla constatazione della compresenza di entrambi questi elementi ho dedotto che è stato costruito un sistema di cooperazione "misto" e pertanto le legislazioni nazionali nell'adeguarsi allo Statuto potranno orientarsi nello sviluppare ulteriormente gli elementi di verticalità e così manifestare un atteggiamento cooperativo nei confronti della Corte o attuare *stricto sensu* gli obblighi statutari impostando

tendenzialmente la cooperazione con la Corte sul modello orizzontale dei rapporti inter-statali.

Mi sono poi addentrata nell'analisi dei singoli obblighi giuridici di cooperazione degli Stati partendo dall'obbligo di adozione di leggi nazionali di attuazione dello Statuto (art. 88). Innanzitutto ho constatato che, per quanto riguarda il TPIY, tale obbligo non è stato espressamente previsto ma, essendo stato il suo adempimento una condizione per l'esecuzione delle richieste del Tribunale, si è configurato come un "obligation de conduite". Al contrario ho rilevato che per la CPI un tale obbligo, combinandosi con il generale obbligo di cooperazione, delinea un "obligation de résultat", e ciò implica l'attribuzione di un'ampia discrezionalità alle autorità statali nella scelta delle modalità di esecuzione delle richieste della Corte. Ho portato inoltre come esempi di leggi nazionali di adeguamento il Regno Unito, la Svizzera e il Canada, rilevando come la modalità prescelta dai primi due paesi, ossia l'introduzione di una nuova legge disciplinante specificamente i rapporti fra corti nazionali e CPI, possa determinare un sistema di cooperazione maggiormente improntato alla verticalità, rispetto alla modalità prescelta dal Canada, ossia l'emendamento delle leggi vigenti. È stato infine inevitabile fare un accenno alla situazione dell'Italia, indagando sulle motivazioni per cui non è ancora stata introdotta una legge di attuazione dello Statuto, nella speranza che presto venga emanata.

Proseguendo l'analisi degli obblighi previsti dalla Parte IX, ho rivolto l'attenzione alla consegna di un individuo alla Corte, mettendo in rilievo ciò che distingue la disciplina statutaria da quella dell'estradizione: l'assenza della previsione di motivi di rifiuto al trasferimento opponibili dallo Stato richiesto. Ciò può considerarsi un rilevante elemento di verticalità, già presente negli statuti dei Tribunali *ad hoc*, e si deduce dal fatto che la consegna non può né essere subordinata alla previsione degli ordinamenti statali dell'incriminazione della condotta, né essere condizionata dalla configurazione dei crimini di competenza della Corte come reati politici o dall'attribuzione di un'immunità all'accusato. Né è consentito allo Stato

richiesto di rifiutare di consegnare una persona in base al principio del *ne bis in idem* o per la violazione di diritti fondamentali dell'uomo o per la nazionalità dell'estraddando. L'unica eccezione prevista dallo Statuto di Roma consiste nella regola di specialità dell'art. 101, per cui la persona oggetto della richiesta di consegna non potrà essere processata per una condotta diversa da quella per cui è stata trasferita alla Corte. Ma eliminando nel sistema di cooperazione gli elementi di orizzontalità, le leggi nazionali potrebbero prevedere di non inserire la suddetta regola della specialità espressione di un atteggiamento di sfiducia nei riguardi della Corte.

Ho inoltre fatto riferimento alla consegna del primo accusato alla Corte ad opera della Repubblica democratica del Congo a dimostrazione del fatto che il sistema di cooperazione costruito nello Statuto funziona effettivamente, tuttavia non ho potuto non rilevare che in questo caso la immediatezza della consegna è stata dovuta alla volontà esplicita del Governo congolese di affidare la risoluzione della situazione alla Corte.

L'altro obbligo fondamentale degli Stati delineato nella Parte IX dello Statuto è quello relativo alle "altre forme di cooperazione" ex art. 93, non si può dimenticare infatti che la Corte, non avendo contatto con il *locus commissi delicti*, non funzionerebbe se non le fosse assicurata la possibilità di ricercare ed acquisire le prove in qualunque ambito territoriale si trovino. Premettendo che la celerità nella fase delle indagini risulta fondamentale per un processo effettivo, l'impostazione tradizionale delle rogatorie internazionali determina la lunghezza del procedimento e risulta quindi inefficace. Pertanto ho esposto le cause che, legittimando un rifiuto statale alla richiesta della Corte, costituiscono degli elementi di "orizzontalità" del sistema di cooperazione. Fortunatamente sull'esempio dei Tribunali *ad hoc* è stata prevista un'eccezione al meccanismo ordinario di esecuzione delle richieste: la possibilità di acquisizione diretta di una prova nel territorio di uno Stato da parte del Procuratore a condizione di non ricorrere a misure coercitive. Ho dimostrato in tal modo per la compresenza degli elementi suddetti che si è optato per un sistema disciplinante le richieste di assistenza



giudiziaria che si caratterizza come “misto”. A maggior ragione quindi risulterà fondamentale come si atteggeranno le leggi nazionali di attuazione dello Statuto, la mia speranza è che si preveda una trasmissione delle richieste della Corte direttamente alle corti nazionali.

Per completezza infine ho accennato all'unico obbligo specifico non previsto nella Parte IX: quello indispensabile di esecuzione delle sentenze di condanna della Corte.

Concludo ricollegandomi a un'affermazione dell'ex-presidente del TPIY, per cui per garantire l'operatività del sistema di collaborazione, fondamentale è essere fiduciosi nell'attività della Corte penale internazionale e nel funzionamento del meccanismo cooperativo. Questo a mio avviso risulta essere il miglior apparato antisismico.

# **L'obbligo di cooperazione degli Stati con la Corte penale internazionale**

## **Sommario**

### INTRODUZIONE'

1. Corte penale internazionale e Stati.....	12
2. Le radici della Corte penale internazionale nella storia .....	15
3. L'articolazione della tesi.....	21
4. Il metodo utilizzato nella tesi.....	26

### CAPITOLO I

#### LA COMPLEMENTARITÀ TRA CORTE PENALE INTERNAZIONALE E STATI

1. Complementarità e sovranità statali .....	28
2. Il modello della primazia nei Tribunali ad hoc .....	32
3. Giurisdizione della Corte e consenso degli Stati .....	35
4. Trigger mechanism .....	37
5. Unwillingness, inability e potere di valutazione della Corte .....	40
6. Artt. 18 e 19: questioni di procedibilità .....	43
7. Il principio del ne bis in idem .....	46
8. L'attuazione della complementarità negli ordinamenti statali .....	48

### CAPITOLO II

#### I SOGGETTI DELLA COOPERAZIONE CON LA CORTE PENALE

#### INTERNAZIONALE

1. Osservazioni generali .....	50
2. La cooperazione con il Tribunale per l'ex-Iugoslavia. Soggetti, fondamento giuridico e carenze .....	51

3. La cooperazione degli Stati parte con la Corte penale internazionale .....	58
3.1. La natura degli obblighi di cooperazione .....	63
3.2. L'obbligo generale di cooperare con la Corte .....	67
3.3. L'inadempimento a una richiesta di cooperazione .....	70
3.3.1. I rimedi del Tribunale per la ex-Iugoslavia .....	73
3.3.2. I rimedi dello Statuto di Roma .....	75
4. La cooperazione degli Stati terzi con la Corte penale internazionale .....	79
4.1. Il fondamento giuridico degli obblighi di cooperazione .....	80
4.1.1. Cooperazione e accettazione della giurisdizione della Corte .....	81
4.1.2. Cooperazione e accordo o intesa ad hoc con la Corte .....	83
4.1.3. Cooperazione e decisione vincolante del Consiglio di Sicurezza .....	86
4.1.4. Cooperazione e adesione a trattati internazionali diversi dallo Statuto .....	88
4.2. L'inadempimento a una richiesta di cooperazione e i rimedi.....	92
5. La cooperazione delle organizzazioni internazionali con la Corte penale internazionale .....	95
5.1. La cooperazione dell'ONU .....	98
6. Gli accordi di esenzione ex art. 98 .....	100

### CAPITOLO III

#### L'OGGETTO DELL'OBBLIGO DI COOPERAZIONE CON LA CORTE PENALE INTERNAZIONALE

1. La Parte IX dello Statuto.....	105
2. Il regime di cooperazione con la Corte come frutto di un compromesso .....	107
2.1. Elementi del modello di cooperazione "orizzontale" .....	111
2.2. Elementi del modello di cooperazione "verticale" .....	115
3. L'obbligo di adozione di leggi statali di adattamento.....	118
3.1. L'attuazione dell'obbligo nel Tribunale per la ex-Iugoslavia .....	119
3.2. Il fondamento dell'obbligo nello Statuto di Roma .....	124
3.3. Le leggi attuali di adattamento allo Statuto .....	125
3.3.1. L'esempio delle leggi di Canada, Regno Unito e Svizzera .....	127
3.4. La situazione dell'Italia .....	130
4. La consegna di una persona .....	134
4.1. La doppia incriminazione .....	136
4.2. Il reato politico e le immunità.....	138
4.3. Il ne bis in idem .....	140
4.4. La nazionalità dell'estraddando .....	142

4.5. Il rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo .....	144
4.6. Il principio di specialità .....	145
4.7. La procedura di arresto e consegna .....	148
4.8. Il primo caso di consegna alla Corte.....	152
5. Le altre forme di cooperazione .....	154
5.1. Il sistema delle rogatorie internazionali.....	155
5.2. Il sistema "misto" dello Statuto .....	157
5.3. Le "on-site investigations" del Procuratore .....	160
6. L'esecuzione delle sentenze.....	163

## CAPITOLO IV

### IL RAPPORTO TRA CORTE PENALE INTERNAZIONALE E CONSIGLIO DI SICUREZZA

1. Consiglio di Sicurezza e tribunali penali internazionali .....	167
2. L'attivazione della Corte.....	169
3. La disattivazione della Corte.....	173
4. Il ruolo del Consiglio nei confronti degli Stati inadempienti agli obblighi di cooperazione .....	176
4.1. Il ruolo rispetto ai Tribunali ad hoc .....	177
4.2. Il ruolo nello Statuto di Roma .....	179
CONCLUSIONI.....	168
BIBLIOGRAFIA.....	174

## **Introduzione**

### **1. Corte penale internazionale e Stati**

La Corte penale internazionale (CPI) è stata definita “the most innovative and exciting development in international law since the creation of the United Nations”<sup>1</sup>, ed è difficile dimostrare che non sia vero<sup>2</sup>. Non si può però immaginare che la Corte funzioni senza il sostegno degli Stati, la cooperazione di questi infatti può ritenersi una condizione di operatività per la CPI<sup>3</sup>. Pertanto si può affermare che “la Corte penale internazionale potrà divenire una pietra miliare nella lotta all’impunità, una consolazione per le vittime ed una speranza per tutti coloro che aspirano ad una effettiva giustizia”<sup>4</sup> solo con il rispetto e l’adempimento degli Stati agli obblighi di cooperazione.

---

<sup>1</sup> Schabas W.A., *An introduction to the International criminal court*, Cambridge, Cambridge University press, 2001, p.20.

<sup>2</sup> Infatti lo stesso Segretario Generale dell’ONU Kofi Annan, a seguito dell’adozione dello Statuto della CPI, ha affermato “A global justice does not exist if the worst crimes – the ones against humanity – are not subjected to the law...the creation of an International Criminal Tribunal will assure a rapid and compact answer of humanity...the agreement reached in Rome is a watershed in the history of international cooperation for the promotion of human welfare”, ma è necessario rendere questo “gift of hope to the future generations” effettivo. Vedi *Message of the Secretary-General of the United Nations*, International Meeting at the University of Trento, May 1999, in Politi M., Nesi G., *The Rome Statute of the International Criminal Court. A challenge to impunity*, Aldershot, Ashgate, 2001, p.13.

<sup>3</sup> In tal senso Lattanzi F., “Compétence de la Cour Pénale Internationale et consentement des Etats”, in *Revue générale de droit international public : droit de gens, histoire diplomatique, droit pénal, droit fiscal, droit administratif*, 1999, pag. 425, che afferma che “nelle relazioni interstatali gli interessi umanitari non possano che essere filtrati dai governi”, perciò il primo dato con cui la Corte penale internazionale dovrà confrontarsi saranno proprio le sovranità statali.

<sup>4</sup> Leanza U., “La conferenza di Roma sull’istituzione di una Corte penale internazionale: una tappa fondamentale sulla strada del consolidamento del diritto penale internazionale”, in Società italiana di diritto internazionale, *Cooperazione fra stati e giustizia penale internazionale*, III Convegno, Siena 12-13 giugno 1998, Editoriale Scientifica, Napoli, 1999, p. 280.

Il mio interesse per la Corte penale internazionale, che ne ha determinato la scelta quale soggetto della tesi, nasce dal convincimento che la pace presuppone l'edificazione della giustizia. E con l'istituzione della Corte si è creduto in questo valore. Difatti l'attività della CPI si fonda sull'assunto per cui finché i principali responsabili delle gravi violazioni del diritto umanitario internazionale non rispondano dei loro crimini non vi sarà una pace duratura<sup>5</sup>.

D'altronde lo stesso Preambolo dello Statuto della Corte (in seguito "lo Statuto" di Roma) sancisce: "grave crimes [that deeply shock the conscience of humanity] threaten the peace, security and well-being of the world"<sup>6</sup>. Perciò questo principio ci rivela la funzione della CPI: impedire che i crimini internazionali rimangano impuniti e contribuire alla prevenzione di questi<sup>7</sup>. Lo Statuto comunque conferisce giurisdizione alla Corte solo su determinati *crimina juris gentium* poiché la loro atrocità li eleva a un livello tale per il quale concernono tutta la comunità internazionale. Invero sono sottoposti alla giurisdizione della CPI solo quattro categorie di crimini internazionali: il genocidio, i crimini contro l'umanità, i crimini di guerra e l'aggressione (i c.d. *core crimes*), non lo sono invece i c.d. *treaty crimes*<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> In tal senso l'onorevole Ramesh Lawrence Maharaj, Attorney-General of the Republic of Trinidad and Tobago, ha sostenuto: "It's only when the individual perpetrators of the crimes within the jurisdiction of the court can be brought to justice that there can be lasting peace in the world", dal sito [www.npwj.org](http://www.npwj.org).

<sup>6</sup> Vedi il secondo, terzo, quarto e quinto paragrafo del Preambolo del *Rome Statute of the International Criminal Court*, UN Doc. A/CONF.183/9.

<sup>7</sup> In quanto secondo Lattanzi F., "Problemi di giurisdizione della Corte penale internazionale", in *Cooperazione fra stati e giustizia penale internazionale*, Op. Cit., p. 284, sicuramente «il miglior deterrente per crimini lesivi di interessi comuni alla generalità degli Stati è rappresentato dal maggior rischio per l'individuo di essere penalmente perseguito, piuttosto che dalla possibilità di far valere l'eventuale responsabilità dello Stato. Infatti il rischio per l'individuo di essere punito aumenta nella misura in cui gli Stati realizzino a tal fine una cooperazione che permetta il giudizio anche in Stati diversi da quello di appartenenza».

<sup>8</sup> Per *treaty crimes* si intendono tutti quei crimini di diritto interno internazionalmente previsti e codificati in diversi strumenti convenzionali (il traffico di droga, la pirateria, il terrorismo, ecc.). Per questi ultimi crimini quindi gli Stati saranno i soli ad essere gravati dall'obbligo di repressione degli stessi. Ricordiamo comunque che in base al principio della universalità della giurisdizione penale, la punizione dei crimini internazionali, quindi anche dei *treaty crimes*, resta l'oggetto di una mera facoltà dello Stato a procedere ovunque il crimine sia stato commesso, a rigor di logica dunque questa via può funzionare solo con una effettiva responsabilizzazione dei sistemi giuridici statali che invece è mancata.

Possiamo inoltre rilevare un dato significativo nella costruzione del sistema di giustizia penale internazionale oggetto di questa analisi: gli Stati aderendo allo Statuto e quindi ai principi suddetti hanno manifestato la fondamentale volontà di punire i responsabili dei crimini internazionali. E considerando che i *crimina juris gentium* sono quasi sempre commessi da organi statali o con l'approvazione dell'organo statale, perciò nella storia sono spesso rimasti impuniti, è inevitabile constatare che la Corte è stata creata con il consenso proprio di quelli che saranno assoggettati alla sua giurisdizione<sup>9</sup>.

La scelta in particolare del tema della cooperazione fra Stati e Corte, e della disciplina degli obblighi che incombono in tale ambito in capo agli Stati, discende dalla inconfutabile importanza di questo aspetto nella attività di un tribunale internazionale. Ciò risulta anche dalla stessa conformazione dello Statuto di Roma che dedica una Parte intera (la IX) a questo profilo. D'altronde semplicemente con un rapido sguardo all'attività dei Tribunali internazionali per la ex-Iugoslavia (TPIY) e per il Ruanda (TPIR) ci si rende agevolmente conto di quanto sia stata essenziale la cooperazione degli Stati. Anche dall'esame del cammino intrapreso per l'istituzione della Corte fin dal principio dei lavori preparatori dello Statuto possiamo rilevare la medesima importanza. Infine la stessa natura della Corte, essendo un'organizzazione internazionale, implica che la sua attività dipenda dall'effettività del sistema di cooperazione. E infatti come ha mirabilmente spiegato l'ex-Presidente del TPIY con una metafora: il tribunale internazionale è "un po' come un gigante che non ha né gambe né braccia e non può operare, né può camminare; ha bisogno di protesi: le autorità nazionali. Se queste funzionano come arti per il tribunale, questo riesce ad impadronirsi degli imputati e dei testimoni, altrimenti non riesce ad operare"<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Vedi Calvetti G., "Conversazione con Antonio Cassese, ex presidente e giudice del Tribunale penale internazionale per la ex-Iugoslavia", in *Dal Tribunale per la ex-Iugoslavia alla Corte penale internazionale*, Calvetti G., Scovazzi T. (a cura di), Giuffrè, Milano, 2004, p. 160 e 166, saranno assoggettati così alla giurisdizione della CPI i c.d. "pesci grossi".

<sup>10</sup> Cassese A., "Il Tribunale penale per la ex-Iugoslavia: bilancio di due anni di attività", in *Dai tribunali penali internazionali ad hoc ad una Corte permanente*, a cura di Lattanzi F., Sciso E., Edizione Scientifica, Napoli, 1996, p. 183.

Considerando quindi che la Corte non dispone della propria forza di polizia, capace di eseguire le sue decisioni e i suoi ordini, possiamo affermare che la stessa struttura della CPI determina l'indispensabilità del sostegno degli Stati. La Corte non può infatti autonomamente eseguire i mandati d'arresto, raccogliere le prove, forzare gli individui a testimoniare, indagare sui *loci commissi delicti* ma deve rivolgersi alle autorità statali e chiedere loro di intervenire. Pertanto questa tesi è costruita su una fondamentale premessa: la Corte non potrà funzionare se non nella misura in cui gli Stati siano pronti e disposti a cooperare in tutte le fasi della procedura, ossia nelle indagini, nel processo e nell'esecuzione.

## *2. Le radici della Corte penale internazionale nella storia*

È indispensabile a questo punto un accenno al lungo cammino che si è percorso nella storia per arrivare fino all'istituzione della Corte, da questa analisi inoltre si può rilevare quanto abbia influito sulla costruzione dello Statuto l'atteggiamento favorevole o meno degli Stati alla creazione di un giudice internazionale permanente.

Innanzitutto l'idea che i criminali di guerra dovessero essere perseguiti penalmente non risale di certo ad epoche recenti poiché infatti fin dai tempi degli antichi greci i *crimina juris gentium* venivano repressi. Il perseguimento di tali reati era compiuto dai vincitori nei confronti dei vinti, visto che di solito i membri delle forze armate della Parte perdente si trovavano nelle mani dell'altra che si ergeva a giudice. Per questo motivo da un lato, non era necessaria né la cooperazione della Parte sconfitta né di terzi, ma dall'altro, i giudici nazionali si dimostravano spesso incapaci di essere imparziali. Per sopperire a tale carenza possiamo constatare che nella storia sono stati diversi i tentativi di creazione di un tribunale internazionale.

Probabilmente il più antico processo internazionale è stato quello di Peter von Hagenbach, giudicato nel 1474 per le atrocità commesse durante



l'occupazione di Breisach. Successivamente per arrivare alla promessa della creazione di un tribunale speciale internazionale dobbiamo attendere il Trattato di Versailles a conclusione della Prima Guerra Mondiale, con il quale formalmente si chiamava in giudizio lo sconfitto imperatore tedesco<sup>11</sup>. Ma accadde che Guglielmo II si rifugiò nell'Olanda neutrale e il governo olandese rifiutò di estradarlo, poiché non gravato da nessun obbligo di cooperazione con la corte straniera. In realtà la corte speciale internazionale non venne mai istituita e quindi i processi si svolsero dinanzi a tribunali tedeschi, indubbiamente non *super partes*.

Solo in seguito agli orrori della Seconda Guerra Mondiale vennero istituiti dagli Alleati i primi effettivi tribunali internazionali: i Tribunali militari di Norimberga<sup>12</sup> e Tokyo<sup>13</sup>. La loro competenza era limitata a tre categorie di offese: i crimini contro la pace, i crimini di guerra e i crimini contro l'umanità. Questi tribunali non incontrarono particolari difficoltà né nella ricerca delle prove, né nella consegna degli individui sospetti, né nell'esecuzione delle condanne: tutti i momenti del processo in cui risulta essenziale la cooperazione degli Stati. Ciò perché, essendo stati istituiti dai vincitori della guerra<sup>14</sup>, godevano di un contatto fisico con i territori sui quali i crimini erano

---

<sup>11</sup> Vedi art. 227 del "Versailles Treaty", adottato il 28 giugno 1919, che recita "The Allied and Associated Powers will address a request to the Government of the Netherlands for the surrender to them of the ex-Emperor in order that he may be put on trial".

<sup>12</sup> Istituito con "Agreement for the Prosecution and Punishment of Major War Criminals of the European Axis" and "Establishing the Charter of the International Military Tribunal (IMT)", Annex, adottato l'8 agosto 1945.

<sup>13</sup> Istituito con "Special Proclamation, Establishment of an International Military Tribunal for the Far East", Annex 4, Tokyo, 19th of January, 1946.

<sup>14</sup> Vedi Condorelli L., "L'obbligo generale degli stati di cooperare al rispetto del diritto umanitario e la Corte Penale Internazionale", in *Diritti dell'uomo, estradizione ed espulsione: atti del Convegno di Studio organizzato dall'Università di Ferrara per salutare Giovanni Battaglini (29-30 ottobre 1999)*, a cura di Salerno F., CEDAM, Padova, 2003, p. 12, perciò i Tribunali di Norimberga e Tokyo vennero definiti come dei *fora convenientes* competenti a giudicare certi grandi criminali nazisti e giapponesi sconfitti al termine della guerra, al contrario, la CPI è stata concepita il foro in cui "la giustizia dei vinti" potrà sostituirsi alla "giustizia dei vincitori".

stati commessi e operavano sotto l'autorità delle Forze occupanti<sup>15</sup>. Allora si risvegliò l'interesse della comunità internazionale per la punizione di tali orribili delitti. Ciò indusse l'Assemblea Generale nel 1947 ad incaricare la Commissione di Diritto Internazionale (CDI) delle Nazioni Unite (NU) a redigere quelli che sono chiamati i "Nuremberg Principles" e in seguito il "Code of Crimes Against the Peace and Security of Mankind"<sup>16</sup>. Si può notare come ancora non compare la previsione di un obbligo di cooperazione in capo agli Stati, poiché durante l'attività dei tribunali militari non vi era stata la necessità di una tale imposizione.

Nel frattempo nel 1948 fu adottata dall'Assemblea Generale delle NU la Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di Genocidio<sup>17</sup> che prevedeva il perseguimento di tale crimine o dinanzi il tribunale nazionale dello Stato dove era stato commesso l'atto o "by such international penal tribunal as may have jurisdiction with respect to those Contracting Parties which shall have accepted its jurisdiction", ma i tempi non erano ancora maturi per l'istituzione di un simile tribunale.

Purtroppo la guerra fredda bloccò il processo di redazione dello statuto di una corte penale internazionale, svolto dal "Committee on International

---

<sup>15</sup> Vedi, a riprova del fatto che nella raccolta delle prove i Tribunali difficilmente avrebbero incontrato delle difficoltà, l'art. 21 della "Charter of the International Military Tribunal" che recita «The Tribunal shall not require proof of facts of common knowledge but shall take judicial notice thereof. It shall also take judicial notice of official governmental documents and reports of the United Nations, including the acts and documents of committees set up in the various allied countries for the investigation of war crimes, and the records and findings of military or other Tribunals of any of the United Nations». Inoltre i Tribunali, grazie al sostegno delle forze di polizia delle Potenze occupanti il territorio degli Stati debellati, erano in grado di realizzare direttamente l'esecuzione delle proprie decisioni, compresa la sentenza di condanna.

<sup>16</sup> Vedi "Principles of International Law Recognized in the Charter of the Nuremberg Tribunal and in the Judgment of the Tribunal", adopted by the International Law Commission of the United Nations, 1950, in *Report of the International Law Commission Covering its Second Session, 5 June-29 July 1950*, Document A/1316. Questo strumento avrebbe dovuto corrispondere, secondo un'analogia con i sistemi nazionali, ai principi fondamentali del processo penale. Il "Code of Crimes Against the Peace and Security of Mankind" avrebbe dovuto definire invece le fattispecie dei crimini internazionali.

<sup>17</sup> "Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide" adottata il 9 novembre 1948, New York, General Assembly Resolution 260 A (III), il cui art. 2 contiene la definizione del crimine di genocidio, che è stata poi incorporata allo Statuto di Roma (art. 6).

Criminal Court”<sup>18</sup>. Le due potenze titolari del veto nel Consiglio di Sicurezza che si fronteggiavano in quegli anni si mostrarono ostili alla istituzione di un giudice internazionale. D'altronde con un ipotetico tribunale penale internazionale gli Stati dei due blocchi contrapposti avrebbero dovuto collaborare, ma la cooperazione nel clima di tensione politica di quegli anni sarebbe stata oggettivamente impossibile.

Proseguendo nel corso della storia, le atrocità commesse nel territorio della ex-Iugoslavia determinarono l'istituzione da parte del Consiglio di Sicurezza (CdS)<sup>19</sup> di un tribunale competente a perseguire “persons responsible for serious violations of international humanitarian law committed in the territory of the former Yugoslavia since 1991”. Inoltre nel novembre del 1994 il CdS votò per la creazione di un secondo Tribunale *ad hoc*<sup>20</sup>, incaricato della persecuzione del crimine di genocidio e di altre gravi violazioni del diritto internazionale umanitario commesse in Ruanda durante il 1994<sup>21</sup>. I Tribunali, oltre a dare stimolo e impulso alla creazione di un giudice internazionale permanente, indubbiamente costituirono un modello che guidò

---

<sup>18</sup> Con la Risoluzione 897 del 1954 l'Assemblea Generale partendo dalla considerazione che il progetto del codice dei crimini contro la pace e la sicurezza dell'umanità formulato dalla CDI poneva dei problemi strettamente legati a quelli sollevati dalla definizione del crimine di aggressione, e avendo incaricato un Comitato *ad hoc* di preparare un rapporto sul progetto di definizione dell'aggressione, decise di differire l'esame del progetto di codice fino a quando il Comitato avesse presentato il suo rapporto. Solo con la Risoluzione 3314 del 1974, con l'avvicinarsi della fine della guerra fredda, l'Assemblea Generale adottò la definizione dell'aggressione.

<sup>19</sup> Vedi UN Doc. S/RES/808 e S/RES/827 (1993) che reca in annesso lo Statuto del TPIY.

<sup>20</sup> Vedi UN Doc. S/RES/ 955 (1994) che reca in annesso lo Statuto del TPIR.

<sup>21</sup> In dottrina si è dubitato sul fondamento giuridico della istituzione dei Tribunali *ad hoc*, ma le critiche sono state superate facendo riferimento a diverse argomentazioni. Vedi Delle Santi M., “Il diritto internazionale nelle origini e nelle prospettive della Corte penale internazionale”, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, serie “Quaderni” – n.5, Centro Offset Arma Carabinieri, Velletri, 2002, p. 42-54, l'istituzione dei Tribunali *ad hoc* può giustificarsi secondo: la tesi per cui le risoluzioni istitutive dei Tribunali rientrano nelle misure previste dal Capo VII della Carta delle Nazioni Unite, in quanto dirette a far cessare, ai sensi degli artt. 25, 41 e 42 della Carta, le violazioni del diritto umanitario e la minaccia della pace che queste rappresentavano; la tesi sulla base della quale l'art. 29 della Carta consente al CdS di istituire organi sussidiari utili “for the performance of its own functions”; le tesi che ricorrono a forme di consenso espresse dagli Stati, tramite un'acquiescenza alle risoluzioni originariamente illegittime del CdS (e quindi all'interno del sistema ONU) o ricorrono alla stipulazione di un accordo tacito all'esterno invece del sistema medesimo.

i redattori dello Statuto della CPI<sup>22</sup>. Da rilevare è infatti che per la prima volta venne imposto in capo agli Stati l'obbligo incondizionato di cooperare con i suddetti Tribunali e che una norma corrispondente fu introdotta nello Statuto di Roma<sup>23</sup>.

Nel frattempo nel 1994 venne presentato dalla CDI all'Assemblea Generale delle NU un Progetto di Statuto per una corte penale internazionale che disciplinava i profili procedurali e organizzativi<sup>24</sup>. E i redattori, consapevoli dell'indispensabilità della cooperazione degli Stati per il funzionamento del tribunale internazionale, inserirono in tale testo una specifica Parte intitolata "Cooperazione internazionale e assistenza giudiziaria", in cui, diversamente dalle precedenti formulazioni, figurava l'innovativo obbligo generale degli Stati di cooperare con la Corte<sup>25</sup>. In seguito venne costituito un apposito Comitato Preparatorio ("PrepCom") per la redazione dello Statuto della

---

<sup>22</sup> Molte sono infatti le similitudini fra da un lato TPIY e TPIR e dall'altro CPI. Ma vi sono anche rilevanti differenze: innanzitutto la CPI è un organo permanente e i due Tribunali sono stati istituiti per fronteggiare specifiche situazioni con una competenza temporale limitata stabilita dai rispettivi statuti, come misure straordinarie "ad hoc". La CPI si configura quale organo giurisdizionale costituito "ante factum", rispettoso del principio della precostituzione del giudice, e invece i due tribunali sono muniti di giurisdizione su fatti occorsi anche prima della loro istituzione. La CPI è complementare alle giurisdizioni nazionali, e invece i Tribunali *ad hoc* hanno primazia rispetto a a queste. Differente è inoltre la natura delle fonti istitutive, lo Statuto della CPI è stato adottato sotto forma di convenzione internazionale a seguito di una Conferenza diplomatica e vincola solo gli Stati firmatari del trattato, invece i due Tribunali sono stati istituiti con le Risoluzioni 827/1993 e 995/1994 del Consiglio di Sicurezza delle NU.

<sup>23</sup> L'obbligo di cooperazione è sancito rispettivamente nello Statuto del TPIY e del TPIR all'art. 29 e 28. Vedi Patrino F., *I passati tentativi di istituire una corte penale internazionale*, in Cass.Pen., Vol. XL/2000, p. 793, secondo cui in particolare per l'imposizione di un tale obbligo in capo agli Stati "negli anni 1993-1994 si aprì una piccola breccia nel sacro tempio della sovranità degli Stati, o, almeno di alcuni Stati".

<sup>24</sup> Vedi "Projet de Statut d'une cour criminelle internationale", in *Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quarante-sixième session, 2 mai – 22 juillet 1994*, United Nations, Doc. A/49/10. Si lasciava la questione della definizione dei crimini e dei principi di diritto sostanziale al Codice dei crimini.

<sup>25</sup> Vedi *Report of the International Law Commission on the work of its forty-fifth session, 3 May - 23 July 1993*, United Nations, Doc. A/48/10, in cui nel "Projet de statut d'une cour criminelle internationale" non compare un obbligo di cooperazione degli Stati. Invece nel rapporto di questo gruppo di lavoro svoltosi nella sessione successiva, vedi *Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quarante-sixième session, 2 mai – 22 juillet 1994*, United Nations, Doc. A/49/10, p. 31 ss., al par. 70 intitolato "Transfert d'un accusé à la Cour", si afferma «On s'est toutefois inquiété de la création d'obstacles de procédure dont un Etat pourrait se servir pour empêcher la cour de poursuivre les auteurs de crimes de portée internationale qui heurtent la conscience de l'humanité».

Corte<sup>26</sup>, da elaborare sulla base del Progetto del 1994 e del Codice del 1996 della CDI<sup>27</sup>. Nel testo elaborato dal PrepCom e presentato alla Conferenza di Roma possiamo già rilevare il contrasto tra le due diverse modalità di attuare la cooperazione: quella impostata sulle tecniche e gli strumenti dell'estradizione e quella che si affranca dai tradizionali modelli di cooperazione inter-statale<sup>28</sup>.

Questo lunghissimo e tortuoso percorso si è concluso con l'adozione dello Statuto alla Conferenza dei plenipotenziari delle Nazioni Unite, tenutasi a Roma tra il 15 giugno e il 17 luglio 1998. Vi parteciparono i rappresentanti di 160 Stati, 33 Organizzazioni Intergovernative e una coalizione di 236 Organizzazioni non governative. Per quanto riguarda gli argomenti più controversi, come per il regime di cooperazione, ricordiamo che a Roma sono state raggiunte delle soluzioni attraverso l'utilizzo dello strumento del compromesso. Ma infine 120 furono i paesi che si espressero a favore della creazione della Corte, vi furono 7 voti contrari e 21 astensioni<sup>29</sup>. Sessanta ratifiche dello Statuto erano richieste dall'art.126 affinché entrasse in vigore, il sessantesimo strumento di ratifica è stato depositato e lo Statuto è entrato in vigore il 1° luglio del 2002. Oggi lo Statuto di Roma è stato ratificato da 100 paesi e di questi, 37 hanno aderito all'Accordo sui privilegi e le immunità, inoltre è stato concluso l'Accordo con le Nazioni Unite<sup>30</sup>, e questo lo si può considerare sicuramente come un ottimo risultato.

---

<sup>26</sup> Il PrepCom venne costituito con la risoluzione 50/46 del 1995 dell'Assemblea Generale in cui si decise di proseguire i lavori per la creazione di un tribunale penale internazionale.

<sup>27</sup> Nel 1996, la CDI adottò il Progetto finale "Code of Crimes Against the Peace and Security of Mankind".

<sup>28</sup> Vedi *Draft Statute for the International Criminal Court*, United Nations, Doc. A/CONF.183/2 Add. 1, 14 April 1998, ai sensi dell'art. 87.2 e 3 è prevista l'opzione per cui non vi potrà essere nessun motivo di rifiuto a una richiesta di consegna/trasferimento/estradizione della Corte e una seconda opzione, molto pericolosa, in cui la procedura o le condizioni per l'accoglimento o rigetto di una richiesta saranno disciplinate dalla legge dello Stato richiesto.

<sup>29</sup> Vedi Schabas W.A., Op. Cit., p. 4 -19.

<sup>30</sup> Dal sito [www.icc-cpi.int](http://www.icc-cpi.int), in *Chronologie de la Cour pénale internationale*: dati aggiornati al mese di aprile 2006.

### 3. L'articolazione della tesi

È inevitabile esaminare in generale il sistema dei rapporti fra Corte penale internazionale e corti nazionali per poter poi analizzare il funzionamento della cooperazione. Premettendo che lo Statuto impone agli Stati l'obbligo di reprimere i crimini internazionali conformemente al principio della universalità della giurisdizione penale<sup>31</sup>, nei capitoli seguenti la prima questione di cui tratterò è quella della "complementarità" tra la Corte e i sistemi giudiziari nazionali (cap. I). Pertanto, considerando che il sistema della cooperazione fra CPI e Stati si attiva nel momento in cui si attiva la giurisdizione della prima, solo con l'accertamento della competenza a giudicare della Corte scatta in capo agli Stati l'obbligo giuridico di cooperare. Ciononostante i meccanismi della complementarità e della cooperazione risultano strettamente connessi perché è essenziale un atteggiamento cooperativo degli Stati anche nella stessa fase iniziale delle indagini, prima della decisione della Corte sulla giurisdizione.

Partendo dalla considerazione che gli Stati, nell'accordo di Roma, poterono salvaguardare la propria sovranità scegliendo il criterio della complementarità farò un accenno al sistema, imposto con risoluzione del CdS, della primazia dei Tribunali *ad hoc* sulle corti nazionali. Esaminerò quindi le disposizioni statutarie di riferimento, mettendo in luce le conseguenze che derivano dall'istituzione mediante intervento del CdS e la gerarchia degli obblighi di cooperazione che ne discende.

Fortunatamente la giurisdizione della CPI non è stata sottoposta al consenso dello Stato della territorialità o della nazionalità del reo, poiché infatti

---

<sup>31</sup> Vedi il sesto paragrafo del Preambolo dello Statuto di Roma che impone in capo agli Stati, quale primo obbligo, quello di "sottomettere alla propria giurisdizione penale i responsabili dei crimini internazionali", perciò solo nel caso in cui gli Stati non abbiano ottemperato all'obbligo di repressione di tali crimini si imporrà l'obbligo di cooperazione con la Corte. Tale previsione è infatti conforme da un lato al principio della universalità della giurisdizione penale per cui ogni Stato procede alla punizione ovunque il crimine sia stato commesso, quando si tratta di crimini internazionali. Da un altro lato si riafferma il principio di diritto internazionale umanitario «*aut dedere aut judicare*» che implica l'obbligo dello Stato di punire o di estradare il sospetto criminale.

all'art. 12 dello Statuto si è disposto che dalla ratifica discenda automaticamente l'accettazione della giurisdizione dello Stato Parte. A Roma si sono inoltre stabiliti tre meccanismi di attivazione della Corte: la segnalazione di uno Stato parte, del Consiglio di Sicurezza, o l'iniziativa *proprio motu* del Procuratore<sup>32</sup>. Nell'articolo 17 risiede l'essenza della complementarità in quanto si prevede che la Corte dichiari procedibile un caso solo se essa stessa valuti il foro nazionale "unwilling" o "unable" a procedere. È stata prevista la possibilità di eccepire l'improcedibilità del caso ad opera dello Stato o dell'accusato, tale potere però trova un limite in quello della Corte di accertamento della propria competenza. Il sistema si completa con la previsione del principio del *ne bis in idem*, secondo cui la Corte dichiara l'inammissibilità del caso se la persona interessata è stata già giudicata per la condotta oggetto della denuncia.

Bisogna comunque considerare che il funzionamento della complementarità dipenderà dall'attuazione datagli nei singoli ordinamenti statali, perciò concluderò il capitolo riferendomi alla disciplina prevista in merito in alcune legislazioni nazionali.

Il secondo capitolo sarà dedicato ai soggetti della cooperazione con la CPI (Stati parte, Stati terzi e organizzazioni internazionali) e quindi all'esame dei rapporti fra i destinatari degli obblighi di collaborazione e la Corte. Anche qui farò riferimento al Tribunale per la ex-Iugoslavia, rilevando la differenza fondamentale con la CPI, ossia che i soggetti obbligati a cooperare con il TPIY sono tutti i membri delle NU. Metterò inoltre in evidenza le ombre della prassi della cooperazione fra Stati e TPIY.

Per quanto riguarda gli Stati parte, affronterò innanzitutto la questione dell'applicazione della teoria dei poteri impliciti agli organi della Corte e in seguito quella della natura degli obblighi di cooperazione. Pertanto questi ultimi consistono nello sviluppo e consolidamento di quelli già presenti nel diritto internazionale umanitario. Fondamentale risulta poi l'obbligo previsto

---

<sup>32</sup> Vedi art. 13 dello Statuto di Roma.

all'art. 86 che dovrebbe essere interpretato alla luce delle disposizioni dell'intero Statuto e concretizzarsi in una generale attitudine in senso cooperativo nei confronti della Corte. Lo Statuto prevede inoltre dei meccanismi che si attivano in caso di inadempimento di uno Stato ad una richiesta di cooperazione, configurandosi una responsabilità internazionale, quali la denuncia alternativamente all'Assemblea degli Stati parte o al CdS. D'altronde sono stati stabiliti degli strumenti dal Tribunale per la ex-Iugoslavia per garantire l'adempimento degli obblighi di cooperazione utili come esempio operativo per la CPI.

Per quanto riguarda invece gli Stati terzi, la mia analisi verterà sulle diverse fonti giuridiche dell'obbligo di cooperare: l'accettazione della giurisdizione della Corte (ex art. 12.3), l'accordo di cooperazione generale o *ad hoc* (ex art. 87.5), l'azione del Consiglio di Sicurezza ai sensi del Capitolo VII della Carta delle NU (ex art. 13 b)). Partendo poi dal presupposto che in capo agli Stati terzi comunque si appuntano obblighi che hanno fondamento nel diritto umanitario, analizzerò come alcuni trattati internazionali diretti alla repressione di crimini di competenza della Corte potrebbero vincolare tali Stati a cooperare con la CPI.

Essendo le organizzazioni internazionali soggetti internazionali a tutti gli effetti, queste hanno lo status di "terzi" rispetto allo Statuto ma innanzitutto sono obbligate a cooperare con la CPI sulla base dei principi di diritto umanitario ed inoltre possono essere vincolate da specifici accordi ex art. 87.6. Farò poi riferimento all'accordo tra Corte e Nazioni Unite con cui si è concesso alla CPI lo status di osservatore permanente all'Assemblea generale delle NU.

La parte finale del capitolo la dedicherò agli accordi di esenzione ex art. 98 dello Statuto. Questi accordi difatti prospettano una possibilità per gli Stati parte di sottrarsi agli obblighi di cooperazione con la Corte, ciò subordinando gli obblighi statutari ad altri obblighi che gli Stati parte assumano nei confronti di Stati terzi.



Il terzo capitolo tratterà dell'oggetto della cooperazione, ossia degli specifici obblighi giuridici che si impongono in principio agli Stati parte per realizzare la collaborazione con la Corte. Tali obblighi sono principalmente disciplinati nella Parte IX e perciò la mia analisi tenderà di rilevare gli elementi di "verticalità" ed "orizzontalità" del sistema di cooperazione contenuti in tale Parte. Ho distinti i primi elementi dai secondi utilizzando come parametro la prevalenza o meno degli obblighi statutari su altri obblighi degli Stati non fondati nello Statuto.

Il primo degli obblighi da me esaminato è sancito all'art. 88: questo configura un "obligation de résultat" e impone agli Stati parte di conformare il proprio ordinamento alle norme statutarie. Traendo esempio dall'esperienza del TPIY in cui l'adempimento di tale obbligo ha rappresentato una condizione per l'esecuzione delle richieste di cooperazione, risulta fondamentale l'adozione da parte degli Stati di leggi conformi allo Statuto e imperniate sul riconoscimento della "distinct nature of the Court". Inoltre dall'esempio delle discipline di adeguamento previste da Canada, Regno Unito e Svizzera si rileva che sicuramente quest'ultima risulta essere maggiormente favorevole alla Corte. È inevitabile un accenno alla situazione dell'Italia indagando sulle motivazioni per cui non è ancora stata introdotta una legge di attuazione dello Statuto.

Proseguendo l'analisi degli obblighi previsti dalla Parte IX, rivolgerò l'attenzione alla consegna di un individuo alla Corte, mettendo in rilievo ciò che distingue tale disciplina da quella dell'extradizione: l'assenza della previsione di motivi di rifiuto al trasferimento opponibili dallo Stato richiesto. Come è stato già stabilito per i Tribunali *ad hoc*, la consegna non può né essere subordinata alla previsione negli ordinamenti statali dell'incriminazione della condotta, né essere condizionata dalla configurazione dei crimini di competenza della Corte come reati politici o dall'attribuzione di un'immunità all'accusato. Né è consentito allo Stato richiesto di rifiutare di consegnare una persona in base al principio del *ne bis in idem* o per la violazione di diritti fondamentali dell'uomo o per la nazionalità

dell'extradizione. L'unica eccezione prevista consiste nella regola di specialità dell'art.101. Per quanto riguarda il materiale probatorio supportante il mandato d'arresto, si stabilisce che comunque lo standard richiesto dagli Stati dovrà essere meno oneroso rispetto a quello preteso in caso di estradizione. Farò anche riferimento alla prima attuazione della cooperazione fra CPI e Repubblica Democratica del Congo (RDC): la consegna di Thomas Lubanga Dyilo, leader del movimento politico e militare chiamato "Union des Patriotes Congolais" (UPC).

Inoltre analizzerò l'obbligo di rendere le altre forme di cooperazione ex art. 93, premettendo che un sistema basato sulle rogatorie internazionali risulta ineffettivo e esponendo le cause che, legittimando un rifiuto statale, costituiscono degli elementi di "orizzontalità". Ovviamente l'adempimento a una richiesta di assistenza giudiziaria si attuerà applicando la disciplina prevista a livello nazionale e purtroppo le leggi attuali ricorrono in maggioranza ai metodi tradizionali. Fortunatamente sull'esempio dei Tribunali *ad hoc* è stata prevista un'eccezione al meccanismo ordinario di esecuzione delle richieste: la possibilità di acquisizione diretta di una prova nel territorio di uno Stato da parte del Procuratore a condizione di non ricorrere a misure coercitive.

Per completezza infine accennerò all'unico obbligo specifico non previsto nella Parte IX: quello di esecuzione delle condanne della Corte.

Concluderò dedicando l'ultimo capitolo al rapporto fra la Corte e il Consiglio di Sicurezza delle NU, in quanto risulta comunque decisivo il ruolo di quest'organo per il buon funzionamento dell'attività della Corte e del sistema di cooperazione con gli Stati. Quindi analizzerò il meccanismo di attivazione della Corte da parte del CdS che permette che siano scavalcate le condizioni di procedibilità previste all'art. 17 e determina la nascita di un obbligo di cooperazione in capo agli Stati indipendentemente dal fatto che siano parti o meno. È stata inoltre attribuita al CdS una prerogativa "negativa" conferendogli il potere di disattivare la Corte, ciò implicando il blocco delle indagini della CPI e quindi anche la cessazione di qualsiasi attività di

cooperazione intrapresa dal Procuratore con gli Stati. Non mancherò di rilevare sicuramente gli effetti negativi per la cooperazione di una risoluzione come la 1422 adottata nel 2002.

Infine è stato conferito dallo Statuto un altro rilevante potere al Consiglio: intervenire in caso di inadempimento a un obbligo di cooperazione della Corte. Farò riferimento ai casi in cui il TPIY aveva confidato nel ruolo del Consiglio di imporre sanzioni agli Stati recalcitranti per ottenere la cooperazione di questi. E infine esporrò le motivazioni della mia critica alla scelta dell'alternativa per la comunicazione dell'inadempimento fra Assemblea degli Stati parte e CdS.

#### *4. Il metodo utilizzato nella tesi*

L'argomento della cooperazione degli Stati tocca quasi tutti gli ambiti dell'attività della Corte penale internazionale, pertanto la mia analisi si rivolge principalmente da un lato, alle disposizioni della Parte II relative all'attivazione e accertamento della giurisdizione della Corte e dall'altro, a tutte quelle della Parte IX dello Statuto.

Nell'esame del sistema della complementarità, il mio intento sarà comprendere in che modo le decisioni dell'autorità statale possano ostacolare l'attivazione della giurisdizione della CPI quindi anche bloccare il meccanismo della cooperazione. Pertanto lo scopo sarà quello di intendere fino a che punto la discrezionalità degli Stati, potendo celare un atteggiamento ostile alla Corte, sia controbilanciata da un potere della Corte vincolante gli Stati sia a sottoporsi alla sua giurisdizione che a cooperare.

Attraverso l'esame della Parte IX dello Statuto, tenterò di rivelare le soluzioni che rendano maggiormente effettiva la cooperazione degli Stati parte e non parte con la Corte segnalando le disposizioni che potrebbero rappresentare delle vere ombre dello Statuto. Fondamentalmente sono tre gli strumenti attraverso cui potrò orientare il sistema di cooperazione nella direzione di

una maggiore efficienza: l'interpretazione delle previsioni statutarie, delle proposte di intervento normativo dirette ai legislatori nazionali e delle proposte di emendamenti al Regolamento di Procedura e Prova.

Inoltre porterò avanti la mia indagine tentando di rilevare nella disciplina sia degli obblighi di cooperazione imposti agli Stati che delle corrispondenti modalità di esecuzione quali disposizioni dello Statuto rappresentino elementi di "orizzontalità" o di "verticalità" del regime di cooperazione, prospettando un'interpretazione in senso verticale.

In questo difficile compito, fondamentale valore assumeranno le disposizioni dello Statuto e del Regolamento di Procedura e Prova del Tribunale per la ex-Iugoslavia. Difatti attraverso lo studio di come ha concretamente operato la collaborazione fra il TPIY e gli Stati potrò ipotizzare una determinata attuazione del sistema di cooperazione previsto per la CPI, valutarne l'efficienza per i futuri casi pratici e evitare di ricadere nei medesimi errori e nelle medesime carenze.

## **Capitolo I**

### ***La Complementarità tra Corte penale internazionale e Stati***

SOMMARIO: 1. Complementarità e sovranità statali. – 2. Il modello della primazia nei Tribunali *ad hoc*. – 3. Giurisdizione della Corte e consenso degli Stati. - 4. *Trigger mechanism*. – 5. *Unwillingness, inability* e potere di valutazione della Corte. – 6. Artt. 18 e 19: questioni di procedibilità. - 7. Il principio del *ne bis in idem*. - 8. L'attuazione della complementarità negli ordinamenti statali.

#### ***1. Complementarità e sovranità statali***

Il rapporto tra la Corte penale internazionale e i sistemi giudiziari nazionali è impostato sul modello della complementarità, da questo modello discende la stessa struttura del sistema di cooperazione, in quanto solo con l'attivazione della giurisdizione della Corte scattano gli obblighi di cooperazione degli Stati parte e non parte. Non vi è dubbio che dalla organizzazione dei rapporti tra giudice internazionale e tribunali nazionali dipende l'effettività della Corte, per tale motivo in questo capitolo la mia analisi verterà sulle disposizioni nevralgiche che regolano le relazioni fra CPI e Stati.

Le negoziazioni che si sono svolte negli ultimi decenni e si sono concluse a Roma per l'istituzione di una corte penale internazionale hanno dimostrato la volontà degli Stati, indispensabile per l'attuazione di qualsiasi

meccanismo di diritto internazionale, di porre le basi per una più intensa mutua cooperazione nella repressione dei crimini internazionali. È stata infatti l'attitudine degli Stati a cooperare in questo campo a determinare le modalità scelte per rendere operativa la Corte, la prima scelta da compiere è stata quella di delimitare la giurisdizione della Corte rispetto ai sistemi giudiziari nazionali.

Essendo la complementarità un argomento in cui si va ad incidere sulle sovranità statali, mi è parso interessante mettere in evidenza le posizioni assunte dagli Stati rispetto ad esso, dando rilevanza al dibattito svoltosi a partire dal 1994. La ricchezza delle soluzioni in dottrina su questo tema dimostra infatti la delicatezza dell'argomento. D'altronde la posizione assunta da ciascuno Stato dovrebbe far presupporre un futuro atteggiamento più o meno cooperativo di quello Stato rispetto alla Corte<sup>1</sup>.

Gli Stati fin dall'inizio dimostrarono chiaramente che non si sarebbero sottomessi alla giurisdizione primaria di un giudice internazionale<sup>2</sup>. Infatti già la Commissione di Diritto Internazionale enfatizzava, nel raffronto con lo Statuto del Tribunale per la ex-Iugoslavia, la mancanza di ogni esplicito riconoscimento della preminenza della Corte rispetto ai tribunali statali<sup>3</sup>. Ciò

---

<sup>1</sup> Vedi Reale E. P. (a cura di), *Lo Statuto della Corte penale internazionale*, CEDAM, Padova, 1999, p. 92-95, partendo dal presupposto che nel momento in cui lo Stato ratifica si determina un obbligo di cooperazione in capo ad esso, se ha presentato determinate proposte durante i lavori e la Conferenza, queste dovrebbero essere interpretate come manifestazioni di una volontà implicita di sottrarsi o sottoporsi a quell'obbligo.

<sup>2</sup> Cfr. Padelletti M.L., "Il sistema di raccolta delle prove nel progetto di statuto della corte penale internazionale", in *Cooperazione fra stati e giustizia penale internazionale*, p. 169, indubbiamente comunque, attraverso la istituzionalizzazione di una funzione giurisdizionale che appartiene agli Stati in linea di principio, essi hanno manifestato l'interesse collettivo alla punizione dei responsabili di crimini internazionali. Secondo l'autore, anche non rinunciando alla primazia della propria giurisdizione, la istituzione della CPI rappresenta un passo di notevole importanza ai fini dell'evoluzione del diritto consuetudinario internazionale.

<sup>3</sup> Vedi *Report of the International Law Commission on the work of its forty-sixth Session, 2 May – 22 July 1994*, UN. Doc. A/49/10. Il commento al par. 1 dell'art. 53 del *Draft Statute Of the International Criminal Court* della CDI dice "à la différence du Statut du Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie, qui, à l'article 9, par. 2 proclame que le tribunal « a la primauté sur les juridictions nationales », le présent Statut joue en principe sur la base de la concurrence des compétences".

d'altronde può essere in qualche misura ascrivito a cautela e al desiderio di mitigare preoccupazioni e obiezioni già mosse da vari Stati<sup>4</sup>.

Ciò che è avvenuto dopo che la Commissione nel 1994 aveva presentato il proprio progetto finale ha profondamente rimescolato le carte, poiché a partire da quel momento anche gli Stati sono diventati i veri attori della costruzione dello Statuto. La mia impressione è che si sia discesi dal livello quasi scientifico dei lavori della CDI al livello di una difficile trattativa tra delegazioni statali<sup>5</sup>, nella quale sono emerse le cautele e le riluttanze degli Stati di fronte alla prospettiva di vedere limitata la propria sovranità. Il mutamento è palese anche sul piano esteriore: a fronte della snellezza del progetto della CDI, il testo messo a punto dal Comitato preparatorio<sup>6</sup> a conclusione dei suoi lavori iniziati nel 1995 appare quanto mai minuzioso<sup>7</sup>.

A dimostrazione dell'importanza attribuita alla disciplina dei rapporti fra Stati e Corte e delle conseguenze che avrebbe determinato nell'imposizione di obblighi in capo agli Stati, possiamo constatare che il PrepCom non riuscì a raggiungere un accordo in materia<sup>8</sup>. Esso mantenne la proposta che fosse la Corte a vagliare la serietà del giudizio statale nei confronti del presunto autore di gravi crimini internazionali. Ma propose anche una pericolosa ipotesi alternativa in cui non si attribuiva alla Corte il potere di intervenire

---

<sup>4</sup> Vedi Lattanzi F., "Competence de la Cour Penale Internationale et consentement des États" in *Revue de droit international public*, 1999, p.430.

<sup>5</sup> Vedi *Observations des gouvernements relatives au document A/AC.249/L.10*, United Nations, Doc. A/AC.249/1998/L.12, 4 febbraio 1998.

<sup>6</sup> Vedi *Draft Statute for the International Criminal Court*, United Nations, Doc. A/CONF.183/2 Add. 1, 14 April 1998.

<sup>7</sup> Vedi Mosconi F., "Il progetto di Statuto della Corte penale internazionale: cattura e consegna delle persone ricercate dalla Corte", in *Cooperazione fra stati e giustizia penale internazionale*, Op. Cit., p. 117, per preservare la giurisdizione statale si è cercato di limitare quanto più possibile lo spazio di manovra della Corte, già nell'esercizio della propria autonomia organizzativa, suggerendo di includere nello Statuto regole che più utilmente troverebbero collocazione nel Regolamento di Procedura.

<sup>8</sup> Vedi *Rapport du groupe de travail sur la complémentarité et la saisine*, United Nations, Doc. A/AC. 249/1997/L.6, 14 agosto 1997.

quando fosse già stata adottata una decisione nazionale in merito alla giurisdizione su un determinato caso<sup>9</sup>.

D'altronde possiamo rilevare dagli atti delle sessioni della Conferenza di Roma che, anche in tale sede, il rapporto tra Corte e "domestic jurisdictions" è stato uno dei nodi politici cruciali affrontato<sup>10</sup>. A conclusione di questo percorso evolutivo alla Conferenza si è deciso che lo Statuto si aprisse proprio con una disposizione<sup>11</sup> che sancisse la complementarità fra giurisdizione internazionale e giurisdizioni nazionali<sup>12</sup>.

Proprio per la storia della costruzione del testo<sup>13</sup> e per la rilevanza attribuita alle posizioni assunte da determinati Stati, è nato uno Statuto, a mio avviso, strutturato come un sistema di pesi e contrappesi. Da una parte, troviamo infatti disposizioni a favore di un'ampia giurisdizione della CPI, disposizioni che determinano limitazioni delle sovranità statali, disposizioni che impongono veri e propri obblighi agli Stati implicando sicuramente una più effettiva cooperazione di questi con la Corte. Dall'altra parte vi sono disposizioni che preservano gli interessi statali, imponendo la primazia delle giurisdizioni nazionali, concedendo agli Stati discrezionalità nelle loro scelte, o prevedendo facoltà di eseguire le decisioni della Corte mediante l'attribuzione di un potere di opporsi ad esse.

---

<sup>9</sup> Vedi *Draft Statute for the International Criminal Court*, art. 15, in cui compare come opzione: "The Court has no jurisdiction where the case in question is being investigated or prosecuted, or has been prosecuted, by a State which has jurisdiction over it".

<sup>10</sup> Vedi Conso G., in *Per l'istituzione del Tribunale penale internazionale permanente nel 1998, atti della Conferenza di Roma, 20-21 novembre 1998*, Castellino S. (a cura di), Non c'è pace senza giustizia, Roma, 1998, p. 25-28.

<sup>11</sup> L'articolo 1 dello Statuto di Roma ripropone senza sostanziali modifiche l'articolo 1 elaborato dal PrepCom. Vedi *Draft Statute for the International Criminal Court*, l' art. 1 dice "There is established an International Criminal Court...which shall be complementary to national criminal jurisdictions".

<sup>12</sup> Gli Stati, optando per la complementarità tra Corte e giurisdizioni statali, hanno determinato la residualità del criterio della universalità della giurisdizione penale. Possiamo rilevare che dalla Risoluzione 47/33 del 25 novembre del 1992 dell'Assemblea Generale delle NU emerge che una corte penale internazionale e il principio della universalità della giurisdizione sono strumenti complementari e non alternativi, in quanto il principio della universalità è, dal momento dell'istituzione della CPI, espressione comunque della solidarietà del mondo civilizzato contro i crimini internazionali.

<sup>13</sup> Vedi per quanto riguarda la storia della creazione di un sistema per la punizione dei crimini internazionali, *supra* Introduzione.



Possiamo agevolmente constatare che, durante la Conferenza, nella prima direzione hanno lavorato paesi come l'Italia e tutti i paesi del gruppo *like-minded*: i paesi dell'Unione europea ed associati, i paesi non allineati, il gruppo arabo, il SADEC (Stati dell'Africa sud-sahariana) ecc., con funzione di propulsione e mediazione. Invece nella direzione opposta vi erano paesi privi di una loro organizzazione unitaria ma che potevano vantare la presenza degli Stati Uniti e della Cina (due dei membri permanenti del CdS). Tali posizioni rilevano come indici della considerazione più o meno favorevole data dagli Stati alla Corte. E non bisogna dimenticare che il meccanismo della complementarità potrà funzionare solamente in presenza di un atteggiamento degli Stati che non vada ad impedire l'attivazione della giurisdizione della Corte e a fronte di una predisposizione degli Stati a cooperare con essa.

## *2. Il modello della primazia nei Tribunali ad hoc*

Nel presente paragrafo si accenna brevemente ai rapporti fra Tribunali *ad hoc* e Stati considerando il fatto che la disciplina prevista rappresenta un modello alternativo a quello prescelto per la Corte penale internazionale.

Per la prima volta nella storia del diritto internazionale si è impostato il rapporto tra tribunale internazionale e "domestic jurisdictions" sulla base della primazia della giurisdizione internazionale. Così risulta dal primo comma dell'articolo 9 dello Statuto del Tribunale per la ex-Iugoslavia che afferma "Le Tribunal international et les juridictions nationales sont concurremment compétents pour juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire", e a questo segue un secondo comma che scioglie ogni possibile dubbio sancendo "Le Tribunal international a la primauté sur les juridictions nationales. A tout stade de la procédure, il peut demander officiellement aux juridictions nationales de se dessaisir en sa faveur conformément au présent statut et à son règlement".

Similmente così dispone anche l'articolo 8 dello Statuto del Tribunale per il Rwanda<sup>14</sup>.

Inoltre sulla base della riconosciuta preminenza del giudice internazionale, l'art. 10 dello Statuto del TPIY stabilisce, da un lato, che nessuno potrà essere nuovamente processato davanti ad una corte nazionale per fatti che costituiscono grave violazione del diritto internazionale umanitario per i quali sia già stato processato dal Tribunale internazionale. E dall'altro lato, si sancisce che il giudicato statale non preclude un nuovo giudizio davanti al Tribunale internazionale quando il giudice statale abbia configurato nei fatti non una violazione grave del diritto internazionale umanitario bensì un reato comune; quando non abbia giudicato con adeguata diligenza; o, ancora, quando abbia proceduto in modo non imparziale e non indipendente, bensì al fine di sottrarre l'accusato alla sua responsabilità penale internazionale.

Potrebbe sembrare che la previsione solenne della primazia del tribunale internazionale determini la prevalenza automatica della sua giurisdizione su quelle statali, ma così non è, e la prassi purtroppo lo dimostra. Infatti la primazia rimane comunque condizionata, come tutti gli aspetti dell'attività dei tribunali *ad hoc*, dalla natura puramente obbligatoria e internazionale delle norme statutarie, non essendo queste direttamente applicabili sul piano interno<sup>15</sup>. Ciò vale anche per le norme dello Statuto di Roma, indipendentemente dal fatto che si è optato per la primazia delle giurisdizioni statali, la complementarità resterà condizionata da come verrà attuata all'interno degli ordinamenti statali.

Per quanto riguarda i Tribunali *ad hoc*, per rendere quindi veramente operativo il principio della primazia gli Stati debbono conformare ad esso il proprio ordinamento prevedendo una norma specifica a tal uopo. Ma non

---

<sup>14</sup> Per l'analisi degli Statuti dei tribunali *ad hoc*, vedi *Statut du tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie*, adottato il 25 maggio 1993, risoluzione 827 del CdS, e *Statut du tribunal pénal international pour le Rwanda*, adottato l'8 novembre del 1994, risoluzione 955.

tutte le leggi statali di adattamento agli Statuti hanno optato per la conformità alla primazia, alcune prevedono infatti condizioni al riconoscimento della primazia<sup>16</sup>, mentre altre si sono pienamente conformate all'obbligo di deferimento in favore dei Tribunali, non prevedendo alcuna procedura di verifica di condizioni particolari<sup>17</sup>.

Come accennato in precedenza, dall'impostazione dei rapporti tra sistemi giudiziari nazionali e Tribunali internazionali discende anche la conformazione del sistema di cooperazione. Infatti, coerentemente al modello della primazia, negli Statuti è stato imposto un generale obbligo di cooperare degli Stati con i tribunali. Bisogna inoltre ricordare che questo dovere è stato imposto agli Stati per mezzo di una decisione obbligatoria del Consiglio di Sicurezza. Questi ultimi non hanno scelta sul se accettare la giurisdizione del tribunale, al contrario di ciò che avviene per la Corte penale internazionale, in cui gli Stati si vincolano attraverso la ratifica dello strumento istitutivo. Quindi, per quanto riguarda i tribunali *ad hoc* la giurisdizione si attiva senza la necessità di un consenso statale e l'obbligo di cooperare con essi si impone in capo agli Stati automaticamente, poiché le richieste e gli ordini del tribunale si configurano per gli Stati come l'applicazione di una misura coercitiva ex Capitolo VII della Carta delle NU<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Vedi Lattanzi F., "Competence de la Cour Penale Internazionale et consentement des Etats", Op. Cit., p. 433.

<sup>16</sup> Per esempio la legge di adeguamento italiana, la prima ad essere stata introdotta nel mondo, vedi decreto-legge 544 del 28 Dicembre 1993, all'art. 3.1 prevede che "il giudice dichiara con sentenza che non può ulteriormente procedersi per l'esistenza della giurisdizione prioritaria del tribunale internazionale, sempre che ricorrano" due condizioni. La condizione b) prevede che il giudice italiano accerti che il fatto rientri nella giurisdizione territoriale e temporale del tribunale internazionale ai sensi dell'articolo 8 dello Statuto. È stato previsto inoltre un sistema di riconoscimento giudiziario delle sentenze di condanna del Tribunale. Questo meccanismo costituisce la negazione di una qualsiasi validità diretta dell'atto del Tribunale e sicuramente configura un pericolo per l'applicazione della primazia della giurisdizione del Tribunale rispetto a quelle nazionali. Per quanto riguarda invece gli elementi di verticalità introdotti nella legge italiana vedi *infra* cap. III, par. 3.1, nota 40.

<sup>17</sup> Per esempio questo è il caso delle leggi di adattamento della Norvegia e della Finlandia, vedi rispettivamente Law 1994-06.24 38 JD/31-1-1995, section 2, e Law 5 January 1994/12, section 3 e 4. Vedi Sluiter G., "Obtaining evidence for the International Tribunal for the Former Yugoslavia: an overview and assessment of domestic implementing legislation", in *Netherlands International Law Review*, 1998, p. 111.

<sup>18</sup> Vedi per quanto riguarda i soggetti della cooperazione *infra* cap. II, par. 2. Per quanto riguarda i poteri del CdS *infra* cap. IV, par. 4.1.

Infine proprio dal modello della primazia discende anche un'altra conseguenza importante relativa alla gerarchia degli obblighi statali: l'obbligo di cooperare con il tribunale prevale su ogni altro obbligo, sia che si fondi sul diritto nazionale, sia in un trattato internazionale di cui lo Stato sia parte<sup>19</sup>.

### 3. *Giurisdizione della Corte e consenso degli Stati*

Nel quadro del rapporto tra CPI e sistemi giudiziari nazionali si inserisce la questione fondamentale del consenso degli Stati alla giurisdizione della Corte. La necessità o meno del consenso dello Stato costituisce infatti un elemento nevralgico nella costruzione di un sistema complementare, perciò durante la Conferenza di Roma il dibattito risultò molto acceso<sup>20</sup>.

Sull'argomento infatti diverse furono le proposte. Quella sostenuta dalla Commissione di Diritto Internazionale conferiva alla Corte la giurisdizione automatica sul crimine di genocidio mentre, per gli altri crimini inclusi nello Statuto, richiedeva il consenso dello Stato in cui i crimini fossero stati commessi, lo Stato della nazionalità o della residenza dell'imputato o qualsiasi Stato che ne chiedesse l'estradizione<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Vedi Swart B., "General problems", in *The Rome Statute of the International Criminal Court: a commentary*, ed. by Antonio Cassese, Paolo Gaeta, John R.W.D. Jones, Oxford University Press, Oxford, 2002, p.1592-1593.

<sup>20</sup> Vedi *Proposition du bureau, Commission plenièrè*, United Nations, Doc. A/CONF. 183/C. 1/L. 59, 10 luglio 1998, che esordisce con "cette proposition n'est pas définitive car elle contient quelques variantes et certaines dispositions demandent à être élaborées plus avant. Elle sera modifiée à la lumière des débats qui suivront", e infatti gli articoli 7 («Conditions préalable à l'exercice de la compétence»), 7 bis («Acceptation de la compétence») e 7 ter («Acceptation par des Etats non parties au Statut») contengono diverse varianti.

<sup>21</sup> Tale opzione era stata tuttavia concepita all'epoca in cui il progetto di Statuto comprendeva un ampio spettro di crimini, tra i quali figuravano i c.d. *core crimes* e inoltre il traffico di droga, il dirottamento aereo, il terrorismo ed altri c.d. *treaty crimes*. Per tale motivo, molti Stati *like-minded* sostennero che, limitandosi la giurisdizione *ratione materiae* della Corte ai *core crimes*, non sembravano sussistere più le ragioni per un tale trattamento differenziato. Vedi *Draft Statute Of the International Criminal Court, 2 May – 22 July 1994*, art. 21 dice "The Court may exercise its jurisdiction over a person with respect to a crime referred to in article 20 if: (a) in a case of genocide, a complaint is brought under article 25.1; (b) in any other case, a complaint is brought under article 25.2 and the jurisdiction of the Court with respect to the crime is accepted under article 22".

In seguito durante i lavori del PrepCom per tutelare la propria “domestic jurisdiction” determinati Stati proposero il regime del "consenso caso per caso" (*case by-case consent*). Secondo tale meccanismo, il consenso dello Stato all'attività giudicante della Corte non avrebbe potuto presumersi prestato una volta per tutte attraverso la ratifica dello Statuto. Al contrario, il consenso sarebbe dovuto essere reso di volta in volta in ordine allo specifico caso dagli Stati che presentavano con il crimine un collegamento, salvo che la situazione fosse stata sottoposta alla Corte ad opera del Consiglio di Sicurezza<sup>22</sup>. A mio avviso, un impianto a tal punto consensualistico, fondato su una valutazione statale di inidoneità del proprio sistema giudiziario a procedere, avrebbe determinato un'attivazione della Corte in dipendenza di interessi unicamente statali. Si sarebbe infatti resa facoltativa la cooperazione degli Stati con la CPI dipendendo questa dall'accettazione statale della giurisdizione e, quindi, la Corte sarebbe stata difficilmente operativa.

Fortunatamente a conclusione della Conferenza di Roma ha vinto la scelta dell'automaticità della giurisdizione. È stata infatti rifiutata la proposta di alcuni Stati che volevano subordinare la giurisdizione della Corte a un filtro ulteriore della sovranità statale in aggiunta a quello già presente. Allo Stato attuale l'unico filtro esistente consiste nell'accettazione della giurisdizione dallo Stato territoriale o dallo Stato nazionale del presunto responsabile<sup>23</sup>. Il comma 1 dell'articolo 12 dello Statuto di Roma prevede infatti “A State which

---

<sup>22</sup> Vedi Sciso E., in *Cooperazione fra stati e giustizia penale internazionale*, Op. Cit., p. 251, questi Stati “collegati” sarebbero stati il *custodial State*, lo Stato sul cui territorio era stato commesso il crimine, lo Stato “nazionale” delle vittime, quello “nazionale” del presunto criminale e, ove opportuno, lo Stato che aveva inoltrato una richiesta di estradizione del presunto criminale sulla base di un trattato in vigore con il *custodial State*.

<sup>23</sup> Vedi Nigro R., “Corte penale internazionale e accordi bilaterali diretti a precludere agli Stati parti la consegna di presunti criminali”, in *La Comunità internazionale*, 2003, p. 633, in cui si rileva che l'art. 12 è stata una delle disposizioni più contestate dagli Stati Uniti, in quanto ammette implicitamente la possibilità che vengano perseguiti innanzi alla CPI anche individui aventi la nazionalità di uno Stato non parte dello Statuto, venendosi a creare a loro giudizio una situazione contraria al diritto internazionale, soprattutto al principio *pacta tertiis neque nocent nec prosunt*.

becomes a Party to this Statute thereby accepts the jurisdiction of the Court with respect to the crimes referred to in article 5”.

Dalla scelta della automaticità della giurisdizione inoltre derivano rilevanti effetti per il sistema di cooperazione, poiché in base a questo meccanismo nel momento in cui scatti la competenza della Corte, gli Stati parte si ritrovano immediatamente gravati dagli obblighi di cooperazione. Non sarà dunque necessario nessun atto di accettazione specifica che avrebbe lasciato agli Stati la possibilità di sottrarsi alla giurisdizione della Corte e quindi anche all’obbligo di collaborare con essa. Comunque ricordiamo che un modello fondato sulla automaticità della giurisdizione complementare non determina la perdita della natura consensuale della cooperazione degli Stati con la Corte. Infatti gli obblighi di cooperazione sono liberamente accettati dagli Stati attraverso la ratifica dello Statuto o con un’accettazione *ad hoc*, nel caso di Stati non parti.

#### 4. *Trigger mechanism*

Solo al termine di un lunghissimo processo negoziale<sup>24</sup> nel corso della Conferenza di Roma si è giunti a una soluzione per quanto riguarda l’attivazione della giurisdizione della Corte. Sono stati previsti tre casi. I casi in cui il Procuratore agisce su denuncia di uno Stato o *motu proprio* (art. 13 a) e c)), allora la Corte può esercitare la giurisdizione se lo Stato sul territorio del quale è stato commesso il reato (art. 12.2 a)) oppure lo Stato di cittadinanza dell’accusato (art. 12.2 b)) siano parti dello Statuto, oppure, laddove non lo siano, se uno dei due Stati abbia espressamente accettato la giurisdizione della Corte. L’altro caso è invece quello ove il Procuratore agisca in base ad una risoluzione del Consiglio di sicurezza (art. 13 b)), ai

---

<sup>24</sup> Vedi *Commission plénière, Compte rendu analytique de la 30ème séance*, United Nations, Doc. A/CONF. 183/C. 1/SR. 30, il 20 novembre 1998, per quanto riguarda il dibattito sulla giurisdizione della Corte, si rileva l’elevato livello tecnico-giuridico e la complessità dei negoziati.

sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, per cui non è richiesta alcuna condizione per l'esercizio della giurisdizione della Corte<sup>25</sup>.

La soluzione concordata è più restrittiva rispetto a quella sostenuta dall'Italia nel corso del negoziato, soluzione che in aggiunta ai due criteri sopra ricordati prevedeva quelli dello Stato di custodia e dello Stato di cittadinanza della vittima, allargando in tal modo la sfera della giurisdizione della Corte. E indubbiamente è molto più restrittiva della proposta tedesca, fondata sul principio della universalità della giurisdizione penale. Secondo quest'ultima proposta, la Corte avrebbe avuto giurisdizione anche quando lo Stato territoriale o della nazionalità dell'accusato non fosse stato parte dello Statuto, a prescindere da qualsiasi *link* giurisdizionale. Ma in tal caso la conduzione di un processo effettivo sarebbe comunque dipesa dalla volontà, difficilmente configurabile, di cooperare con la Corte dello Stato terzo connesso in particolare con il crimine. Infatti solo in caso di accettazione esplicita dell'obbligo di cooperare da parte dello Stato terzo tale meccanismo avrebbe funzionato<sup>26</sup>.

Andando ad analizzare l'ipotesi prevista alla lett. a) dell'art. 13, possiamo rilevare che sicuramente un'attivazione della Corte ad opera di uno

---

<sup>25</sup> Vedi per quanto riguarda l'attivazione ad opera del CdS *infra* cap. IV, par. 2. Cfr. Del Vecchio Capotosti A., *Corte penale internazionale e sovranità degli Stati*, Colombo, Roma, 1999, nel caso di attivazione della Corte ad opera del Procuratore o di uno Stato parte si realizza compiutamente il principio della complementarità, per cui la Corte interviene solo in via sussidiaria quale ulteriore strumento della cooperazione per l'effettiva repressione dei crimini *juris gentium*. Nel caso invece di attivazione su segnalazione del Consiglio di Sicurezza la Corte sembra poter agire non solo indipendentemente dal sussistere delle condizioni di procedibilità (art. 17), ma anche laddove il crimine sia collegato con Stati che non sono parti dello Statuto. In quest'ultimo caso, non viene realizzato il principio espresso nel Preambolo e all'art. 1 dello Statuto perché l'attivazione della Corte da parte del CdS viene intesa differentemente, quanto a conseguenze e finalità, rispetto all'attivazione ad opera di uno Stato parte, che potrebbe discendere da un interesse di questo Stato alla punizione del crimine o da un suo obiettivo politico finalizzato alla destabilizzazione dell'organizzazione statale.

Stato contraente che nulla abbia a che vedere con la commissione di crimini nel territorio di un altro Stato parte sarà poco probabile. Se guardiamo infatti alla storia più recente si rileva un disinteresse degli Stati a richiamare l'attenzione di organi di giustizia internazionale di fronte a violazioni anche gravi dei diritti umani compiute in altri Stati<sup>27</sup>. Partendo dal presupposto che lo Stato che, segnalando la situazione al Procuratore, manifesta la conoscenza dei crimini commessi in territorio straniero, è uno Stato che dimostra la sua volontà di cooperare con la Corte nel perseguimento dei crimini suddetti. In questa situazione, quindi, la collaborazione fra Stato deferente e Corte dovrebbe risultare sicuramente efficiente. Se invece esaminiamo l'attivazione ad opera di uno Stato contraente direttamente coinvolto nella commissione di crimini perpetrati nel suo territorio, ossia il caso di "autodeferimento", le considerazioni da farsi sono diverse. Anche se tale situazione ha suscitato non poche perplessità, l'ipotetico conflitto tra dovere dello Stato di esercitare l'azione punitiva<sup>28</sup> e potere di segnalazione alla Corte è solo apparente, poiché l'attivazione della Corte da parte dello Stato territoriale comporta la rinuncia implicita alla priorità della propria giurisdizione in favore di quella del giudice internazionale<sup>29</sup>. Di conseguenza il riconoscimento da parte dello Stato deferente della propria incapacità a esercitare la giurisdizione penale nei confronti dei responsabili di crimini

---

<sup>26</sup> Vedi Palmisano G., "Cooperation by non-states parties", in *The International Criminal Court: comments on the Draft Statute*, ed. by Flavia Lattanzi, Editoriale Scientifica, Napoli, 1998, p. 342, secondo cui, in principio la proposta tedesca può essere condivisa poiché determina una giurisdizione imparziale ed universale della CPI. La giurisdizione della Corte in tal modo non dipenderebbe dal *placet* degli Stati a cui i crimini internazionali potrebbero essere connessi. Ma comunque non si risolverebbe il problema della cooperazione degli Stati terzi connessi in particolare con il crimine che non accettassero l'obbligo di cooperare con la Corte.

<sup>27</sup> Basti pensare alla scarsa utilizzazione del meccanismo del ricorso inter-statale contemplato da strumenti internazionali di tutela dei diritti umani, primo fra tutti la Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

<sup>28</sup> Tale dovere dello Stato è espresso al sesto paragrafo del Preambolo dello Statuto di Roma.

<sup>29</sup> In questo senso Kress C., "Self-referrals and Waivers of Complementarity. Some considerations in Law and Policy" in *Journal of International Criminal Justice*, 2004, p. 944.



internazionali determinerà la quasi certezza del rispetto dei suoi obblighi di cooperazione nei confronti della Corte<sup>30</sup>.

Per quanto riguarda l'attivazione della Corte ad opera del Procuratore prevista alla lett. c) risulta di fondamentale importanza l'atteggiamento degli Stati anche nella fase della ricerca degli elementi di prova che giustifichino l'inizio delle indagini. Infatti, anche prima che sia accertata la giurisdizione della Corte sul caso, non si impone agli Stati un vero e proprio obbligo a cooperare, ma si richiede comunque un generale dovere di collaborare con la Corte. La cooperazione degli Stati appare imprescindibile anche quindi prima della presentazione alla Camera Preliminare della richiesta di autorizzazione ad aprire le indagini. Infatti lo Statuto attribuisce al Procuratore, ai sensi dell'art. 15 comma 2, il potere di richiedere informazioni non solo agli Stati, ma anche agli organi delle Nazioni Unite, alle organizzazioni intergovernative e non governative o alle altre fonti che gli appaiono appropriate per valutare la serietà degli elementi di prova.

## *5. Unwillingness, inability e potere di valutazione della Corte*

Nell'articolo 17 dello Statuto risiede sicuramente l'essenza della giurisdizione complementare della Corte<sup>31</sup>, in quanto tale la norma definisce i criteri per la procedibilità di un caso dinanzi ad essa. Tali criteri sono infatti la

---

<sup>30</sup> Oggigiorno i casi di autodeferimento sono tre: l'Uganda, la Repubblica centroafricana, la Repubblica democratica del Congo. Per quanto riguarda la recente effettuazione della prima consegna alla Corte, vedi cap. III, par. 4.8.

<sup>31</sup> Vedi Lattanzi F., "Problemi di giurisdizione della Corte penale internazionale", in *Cooperazione fra stati e giustizia penale internazionale*, Op. Cit., p. 282, secondo cui "la Corte appare come un organo di giurisdizione penale del tutto complementare agli organi statali. Se questi opereranno e opereranno bene nella repressione [dei crimini di competenza della CPI] la giurisdizione della Corte non verrà affatto in considerazione". Invece Condorelli L., "L'obbligo generale degli stati di cooperare al rispetto del diritto umanitario e la Corte Penale Internazionale", Op. Cit., p. 13, afferma che si è voluto fare della CPI una sorta di "tappabuchi". Secondo tale autore, il termine complementarità nella impostazione del rapporto tra Stati e Corte richiama un rapporto di parità, ma in fondo, essendo la CPI chiamata ad occuparsi esclusivamente di quei crimini che le giurisdizioni nazionali si riveleranno incapaci o non propense a reprimere, si tratterebbe di vera e propria sussidiarietà della giurisdizione della Corte.

maggior garanzia per le autorità nazionali perché non subiscano illegittime diminuzioni del loro diritto sovrano di esercizio dell'azione penale.

Alla base dell'esame sulla procedibilità sta la valutazione preliminare concernente la "volontà" ovvero la "capacità" di uno Stato a procedere per un determinato caso, e quindi, secondo il principio della complementarità, se la Corte conclude che il foro nazionale è in grado di assicurare una reale attività giudiziaria, dichiara di non procedere e non scatteranno quindi neanche gli obblighi di cooperare con essa.

La Corte si sostituirà quindi solo a quelle giurisdizioni statali che, non reprimendo i crimini, non garantiscano la punibilità dei criminali, e ciò dovrà risultare da una sua stessa decisione, attraverso un rapporto dialettico con gli Stati<sup>32</sup>. Il limite alla priorità delle giurisdizioni statali è costituito proprio dall'attribuzione alla Corte di un potere di valutazione dell'operato dello Stato. Ai sensi dei comma 2 e 3 dell'art. 17, è la stessa Corte che qualifica infatti il comportamento degli Stati e dei rispettivi tribunali nazionali come "unwilling" o "unable". La definizione di tali parametri è stata infatti oggetto di un acceso dibattito durante i lavori preparatori dello Statuto, a dimostrazione dell'importanza attribuita dagli Stati a quest'argomento<sup>33</sup>.

Sicuramente la mancanza di volontà e l'incapacità non potevano essere ancorate a criteri di valutazione vaghi, perciò lo stesso articolo 17 circoscrive la discrezionalità del giudizio della Corte definendo determinate circostanze

---

<sup>32</sup> Cfr. Leanza U., "La conferenza di Roma sull'istituzione di una Corte penale internazionale: una tappa fondamentale sulla strada del consolidamento del diritto penale internazionale", in *Cooperazione fra stati e giustizia penale internazionale*, Op. Cit., p. 275, secondo cui a conclusione della Conferenza si veniva configurando un sistema "a doppia chiave", consistente in una duplice verifica della complementarità ad opera della Corte in stretto collegamento con lo Stato interessato.

specifiche che operano come i binari su cui muoverà al fine di portare avanti il test di ammissibilità<sup>34</sup>. È stata inoltre limitata la discrezionalità dell'apprezzamento della Corte aggiungendo l'aggettivo "genuinely" (correttamente) al fine di legare la valutazione del comportamento statale a parametri oggettivi<sup>35</sup>.

Dall'analisi di tale disposizione si può quindi dedurre che a Roma si è optato per la definizione di un sistema flessibile nei rapporti tra Stati e Corte, ciò implicando conseguentemente flessibilità anche nel sistema di cooperazione<sup>36</sup>. Da un lato, sicuramente la flessibilità giova agli Stati per salvaguardare la propria sovranità, con il rischio che questo atteggiamento

---

<sup>33</sup> Vedi Esposito M., "Alcune considerazioni sulla cooperazione tra gli stati e la corte penale internazionale", in *Cooperazione fra stati e giustizia penale internazionale*, Op. Cit., p. 223, secondo cui "questo dimostra come gli Stati, con le loro competenze sovrane, sono il primo dato di cui lo Statuto ha dovuto tenere conto al fine di stabilire le condizioni dell'esercizio della giurisdizione ad opera della Corte". Da un lato è infatti vero che tutti gli Stati partecipanti alla Conferenza di Roma condividevano l'idea che la Corte non si dovesse sostituire alle giurisdizioni nazionali. Ma da un altro lato, molte differenze erano emerse soprattutto circa la valutazione dell'ammissibilità dei casi innanzi ad essa, vi furono Stati infatti che dimostrarono la volontà di non lasciare l'accertamento delle condizioni di ammissibilità esclusivamente alla Corte.

<sup>34</sup> Il primo criterio menzionato nell'art. 17.2 è quello che prende in considerazione lo scopo dello Stato di iniziare o concludere un procedimento al fine di proteggere la persona interessata dalla responsabilità penale per i crimini di competenza della Corte. Il secondo parametro su cui il procuratore deve fondare il proprio giudizio è quello del ritardo ingiustificato incompatibile con il fine di assicurare la persona interessata alla giustizia. Terzo ed ultimo criterio per determinare la mancanza di volontà consiste nel fatto che il procedimento non sia condotto in modo indipendente o imparziale, o sia condotto in modo da essere incompatibile con il fine di assicurare la persona interessata alla giustizia. Un ulteriore criterio per verificare l'incapacità dello Stato viene fondato sul totale o sostanziale collasso ovvero sulla indisponibilità del sistema giudiziario interno a svolgere il procedimento instaurato.

<sup>35</sup> L'avverbio "genuinely", che più volte compare nell'art. 17 dello Statuto, è stato utilizzato volutamente dai redattori dello Statuto. Perciò secondo *Gaeta P.*, questo avverbio sta ad indicare che la CPI può intervenire in luogo delle giurisdizioni nazionali non perché queste ultime appaiono alla Corte, sotto il profilo della loro efficacia, incongrue rispetto all'istanza internazionale, ma solo quando l'apparato giudiziario non è oggettivamente utilizzabile, oppure è utilizzato in maniera diversa da quel che accade normalmente, perché il fine è quello di sottrarre le persone alle loro responsabilità penali.

<sup>36</sup> Come si rileva già nel rapporto del Comitato Preparatorio, *Report of the Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court, Proceedings*, United Nations, Doc. A/51/22, 1996, p. 64, nel quale si afferma "the principle of complementarity was considered particularly important in defining the relationship and cooperation between the Court and States. It was suggested that the principle called for the establishment of a flexible system of cooperation which would allow for special constitutional requirements of States, as well as their obligations under existing treaties".

all'estremo possa impedire l'esercizio della giurisdizione alla Corte. Ma dall'altro, ricordiamo che è stato attribuito alla CPI un ampio potere di valutazione che la rende capace di intervenire proprio in quei casi in cui lo Stato volesse sottrarsi alla giurisdizione della Corte ed a tutti gli obblighi che ne discendono<sup>37</sup>.

È possibile ipotizzare che la valutazione che la Corte effettua circa la mancanza di volontà, o l'incapacità, dello Stato munito di giurisdizione di condurre i procedimenti nazionali potrebbe anche mal disporre lo Stato interessato, salvo il caso di "autodeferimento". In particolare nel caso di un giudizio negativo di "unwillingness", si può difficilmente immaginare che lo Stato vorrà cooperare pienamente e lealmente con la Corte, anzi potrebbe perfino ostacolarne l'attività.

## 6. Artt. 18 e 19: questioni di procedibilità

Il regime procedurale che governa la giurisdizione della Corte è basato sul principio della *Kompetenz – kompetenz*<sup>38</sup>, ossia sull'assunto che la Corte decide autoritativamente su ogni questione relativa alla sua giurisdizione, e

---

<sup>37</sup> Cfr. Castellaneta M., *La cooperazione fra Stati e Tribunali penali internazionali*, Bari, Cacucci Editore, 2002, p.243-245, la complementarità ha carattere ibrido proprio perché "malgrado l'intento degli Stati di salvaguardare la propria sovranità, ponendo la Corte e i tribunali nazionali in un rapporto di uguaglianza basato sulla complementarità nello Statuto si finisce per predisporre un sistema di quasi prevalenza della Corte, concedendole un potere di valutazione non contestabile, pur partendo da una posizione di preclusione nell'esercizio della giurisdizione".

<sup>38</sup> Questo principio è sancito espressamente al comma 1 dell'art. 19 dello Statuto di Roma. Vedi il caso *Prosecutor v. Tadic*, "Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction", Appeals Chamber, 2/10/1995, Doc. IT-94-1- AR72, par. 18, la Camera d'Appello del Tribunale per la ex-Yugoslavia affermò che il potere di una corte di pronunciarsi sulla propria competenza "is part, and indeed, a major part, of the incidental or inherent jurisdiction of any judicial or arbitral tribunal, consisting of its "jurisdiction to determine its own jurisdiction". It is a necessary component in the exercise of the judicial function and does not need to be expressly provided for in the constitutive documents of those tribunals".

quindi rende anche, con una decisione sull'ammissibilità del caso, non contestabile l'obbligo degli Stati parte di cooperare<sup>39</sup>.

L'analisi dell'articolo 18 suggerisce che l'idea dell'obbligo di notifica del Procuratore agli Stati<sup>40</sup> ha un doppio impatto sulla giurisdizione complementare della Corte. Se da un lato rafforza la complementarietà, perché incoraggia gli Stati, tempestivamente avvertiti dell'intenzione della Corte di iniziare le indagini, ad agire per la repressione del crimine e ad esercitare la loro giurisdizione primaria<sup>41</sup>, dall'altro indebolisce il sistema di garanzie internazionali, rischiando di pregiudicare le indagini della Corte<sup>42</sup>. Si potrebbe infatti configurare il caso di uno Stato che abbia agito in mala fede prima della notifica e che, una volta ricevuta l'informazione dell'indagine internazionale, possa o distruggere le prove raccolte o dare all'imputato gli strumenti per sfuggire all'ordine di cattura<sup>43</sup>. Visto che la comunicazione alla Corte da uno Stato circa la conduzione di un'indagine determina la

---

<sup>39</sup> Si veda Converti A., "La cooperazione internazionale e l'assistenza giudiziaria nello Statuto della Corte penale internazionale", in *La Corte penale internazionale problemi e prospettive*, a cura di Carlizzi G., Della Morte G., Laurenti S., Marchesi A., Vivarium, Napoli, 2003, p. 326.

<sup>40</sup> Ai sensi dell'articolo 18, quando uno Stato segnala alla Corte una situazione ai sensi dell'articolo 13 e il Procuratore ha determinato che vi sono elementi che giustificano l'inizio delle indagini, ovvero quando il procuratore inizia le indagini *proprio motu*, il Procuratore deve iniziare immediatamente la procedura preliminare, che consiste nel notificare a tutti gli Stati parte e anche agli Stati che non hanno ratificato lo Statuto ma che, in considerazione delle informazioni disponibili, sarebbero ordinariamente forniti di giurisdizione sui crimini in oggetto, l'inizio delle indagini.

<sup>41</sup> Vedi *Document de travail sur l'article 17, Contestation de la compétence de la Cour ou de la recevabilité d'une affaire*, A/CONF. 183/C. 1/L. 60/Rev. 1, il 14 luglio 1998, su proposta degli Stati Uniti si è aggiunto l'attuale art. 18, che prevede un ulteriore filtro ai fini della valutazione della ricevibilità della denuncia. A seguito dell'approvazione di tale proposta, è stato rafforzato il carattere complementare della giurisdizione della Corte rispetto ai tribunali nazionali.

<sup>42</sup> In tal senso Lattanzi F., "Problemi di giurisdizione della Corte penale internazionale", Op. Cit., p. 284, afferma che "la procedura sulla ricevibilità è risultata pertanto aggravata a seguito della Conferenza di Roma". Poiché la valutazione della *unwillingness* o *inability* delle giurisdizioni statali a reprimere i crimini è stata impostata come il risultato di un accertamento fatto dalla Corte attraverso un rapporto dialettico con gli Stati è data ad essi un'ulteriore possibilità per evitare o ritardare l'opera della giurisdizione internazionale

<sup>43</sup> In tal senso Castellaneta M., Op. Cit., p. 247, secondo cui la possibilità di condurre indagini *in loco* da parte degli organi giudiziari nazionali mentre la Corte sia già stata attivata e di informarne la CPI determina un pericolo ulteriore per l'operatività della Corte stessa. In quanto si fornisce agli Stati che non intendono sottoporsi e né cooperare con la Corte uno strumento che legittima il loro comportamento restio rendendo lecite quelle indagini iniziate da organi statali anche solo per sospendere quelle del Procuratore.

sospensione di quelle condotte dal Procuratore, risulta di fondamentale importanza che si ottenga la collaborazione degli Stati rispetto all'attività del Procuratore<sup>44</sup>.

Comunque a seguito della sospensione delle indagini da parte del Procuratore, al fine di renderne effettivo il potere-dovere di esaminare l'attività dello Stato inquirente, lo Statuto pone a carico dello Stato stesso, ove il Procuratore ne fa richiesta, un dovere di informare periodicamente dei progressi delle proprie indagini e di ogni procedimento penale che ne sia derivato. L'art. 18 al comma 5 impone quindi un ulteriore obbligo di cooperazione in capo agli Stati, che deve essere adempiuto senza indebito ritardo.

Nel quadro dei poteri attribuiti agli Stati capaci di incidere sul procedimento, l'articolo 19.2 alla lettera b) prevede che le eccezioni alla procedibilità di un caso o alla competenza della Corte possano essere proposte dallo Stato che ha giurisdizione riguardo al crimine in esame. Parte della dottrina ritiene che i motivi sui quali uno Stato può fondare le proprie pretese di giurisdizione devono essere qualificati e reali, in modo da evitare una paralisi dell'attività della Corte. Si potrebbe infatti realizzare un blocco della sua attività per causa di un atteggiamento, lungi dall'essere cooperativo, di avversione ad essa da parte statale. Si è allora sostenuto che lo Stato che eccepisce la procedibilità debba dare garanzie effettive circa la sua capacità di raccogliere prove per l'individuazione dei colpevoli e per la repressione del crimine<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Vedi Holmes J.T., "Complementary: National courts versus the ICC", in *The Rome Statute of the International Criminal Court: a commentary*, Op. Cit., p. 675, ha sostenuto che quest'ultimo problema è in parte scongiurato grazie alla previsione del sesto comma dell'articolo 18, che consente al procuratore di richiedere alla Camera preliminare l'autorizzazione a compiere atti di indagine necessari allo scopo di preservare le prove, qualora si presenti un'opportunità irripetibile di raccogliere importanti elementi di prova o sussista un rilevante rischio che tali elementi di prova possano successivamente non essere disponibili.

<sup>45</sup> In tal senso Benvenuti P., "Complementarity of the International Criminal Court to National Criminal Jurisdictions", in *Essays on the Rome Statute of the International Criminal Court*, ed. by Lattanzi F. e Schabas W. A., Ripa Fagnano Alto, il Sirente, 2000, p. 42.

Inoltre l'art. 19 comma 8 lett. c) prevede che, nel caso sia stata proposta un'eccezione da uno Stato e siano state quindi sospese le indagini, il Procuratore può essere autorizzato "*in cooperation with the relevant States, to prevent the absconding of persons, in respect of whom the Prosecutor has already requested a warrant of arrest under article 58*". La Corte emetterà quindi un ordine per gli Stati parte di collaborare che trova fondamento nel obbligo statutario di "*cooperate fully with the Court in its investigation and prosecution of crimes*", ex art. 86.

Infine il comma 11 dell'art. 19 impone un ulteriore obbligo in capo allo Stato che ha eccepito l'improcedibilità, ossia che informi il Procuratore sullo svolgimento della procedura, dimostrando quindi di cooperare con la Corte. L'obbligo di comunicazione previsto all'art. 19.11 è sicuramente di portata meno ampia rispetto a quello dell'art. 18.5, poiché il primo chiede che lo Stato semplicemente informi il Procuratore senza alcun riferimento ai modi e ai tempi di adempimento<sup>46</sup>.

## 7. Il principio del *ne bis in idem*

Corollario della giurisdizione complementare è il principio del *ne bis in idem*, in ragione del quale la Corte dichiara l'improcedibilità del caso (art. 17.1 lett. c)) ovvero l'inammissibilità dello stesso se la persona interessata è stata già giudicata per la condotta oggetto della denuncia (art. 20). Ai sensi di quest'ultimo articolo, il parametro per decidere sull'opportunità di emettere una seconda decisione deve fondarsi su un

---

<sup>46</sup> Vedi Hall C. K., "Article 19: Challenges to the jurisdiction of the Court or the admissibility of a case", in *Commentary on the Rome statute of the International Criminal Court: observers' notes, article by article*, Triffterer O. (a cura di), Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, p. 414, secondo cui il potere del Procuratore di chiedere informazioni allo Stato interessato viene controbilanciato da un vero diritto dello Stato di richiedere al Procuratore stesso di mantenere le notizie comunicate riservate, per il chiaro motivo di non lasciar trapelare nessuna notizia che possa pregiudicare non solo l'effettiva consegna dell'imputato alla giustizia, ma possa compromettere l'esercizio dell'azione penale dello Stato attraverso operazioni politiche.

criterio di “unwillingness” dello Stato che ha già emesso sentenza. Quindi in principio la Corte non avrebbe alcun potere per procedere quando uno Stato ha precedentemente giudicato un individuo, ma il rischio che la giustizia interna abbia condotto un processo falso porta la Corte ad analizzare la legittimità dello stesso. Pertanto il giudizio emesso da una corte nazionale blocca il funzionamento di giustizia internazionale, salvo il caso in cui si dimostri che il procedimento di fronte alla “domestic jurisdiction” mirava a sottrarre la persona interessata alla sua responsabilità penale per crimini di competenza della Corte ovvero non era stato condotto in modo indipendente ed imparziale, ma invece era stato condotto in modo da essere incompatibile con il fine di assicurare la persona interessata alla giustizia<sup>47</sup>.

Perciò anche nell’attuazione del principio del *ne bis in idem* viene attribuito alla Corte un rilevante potere di apprezzamento dei comportamenti degli organi statali. Infatti, sebbene l’articolo 20 a prima vista riconosca una situazione quasi paritaria tra CPI e tribunali nazionali, è comunque la Corte stessa che verifica la ricorrenza di una delle due condizioni previste al comma 3<sup>48</sup>.

Infine, anche sulla base della prassi del Tribunale per l’ex-Iugoslavia, si ritiene comunque che sarà alquanto improbabile che uno Stato che ha condotto e concluso un processo nei confronti di un individuo per i crimini previsti agli artt. 6, 7 e 8 dello Statuto e che si veda giudicato il suo operato come inidoneo alle finalità di giustizia, cooperi spontaneamente con la Corte internazionale.

---

<sup>47</sup> Vedi Schabas W., *An Introduction to the International Criminal Court*, Cambridge University press, Cambridge, 2001, p. 69.

<sup>48</sup> Possiamo rilevare infatti che sul potere di valutazione della Corte vi sono state alcune obiezioni da parte di diversi Stati. In particolare come rilevato da Sciso E., in *Cooperazione fra stati e giustizia penale internazionale*, Op. Cit., p. 252, anche durante i lavori preparatori gli Stati Uniti, la Cina e il Giappone avevano presentato obiezioni sul fatto che “..the ICC could unilaterally determine that it has a superior capacity to prosecute crimes already being prosecuted by domestic courts...”.



## *8. L'attuazione della complementarità negli ordinamenti statali*

L'analisi della complementarità fra Stati e Corte fin qui svolta è stata prevalentemente teorica, bisogna comunque tener conto del fatto che il funzionamento di tale meccanismo dipenderà dall'attuazione datagli nei singoli ordinamenti nazionali<sup>49</sup>.

Innanzitutto possiamo rilevare che fino ad oggi le discipline previste dai legislatori nazionali riguardo al meccanismo di attivazione della Corte ed alle questioni di procedibilità si sono dimostrate comunque conformi allo Statuto. Inoltre nella maggior parte dei casi si sono limitate a specificare gli organi statali competenti ad agire, solo alcune di queste si sono distinte per la regolamentazione di aspetti particolari. Tra queste ultime possiamo menzionare l'Austria, la Svizzera e la Slovenia. Infatti per esempio le prime due hanno previsto nelle loro legislazioni un obbligo di eccepire l'improcedibilità ex articoli 18 e 19 sotto determinate condizioni, invece la terza ha scelto di non sottoporre tale obbligo a circostanze tassative. Inoltre la Svizzera ha previsto che in caso di decisione della Corte di ammissibilità del caso, il procedimento nazionale sia trasferito automaticamente al giudice internazionale. Questo meccanismo rappresenta sicuramente un'ottima applicazione del principio di complementarità, in quanto farebbe prevalere l'interesse alla celerità del procedimento e alla effettiva repressione dei crimini internazionali rispetto al principio della priorità della giurisdizione nazionale.

Se guardiamo alla legislazione della Spagna si può rilevare che è sicuramente riuscita a ponderare i rapporti tra giudice internazionale e giudici interni. È stato infatti predisposto un sistema che a livello nazionale, applicando il principio dell'universalità della giurisdizione penale, ne permettesse l'esercizio in via sussidiaria rispetto alla CPI. Tale impostazione

---

<sup>49</sup> L'attuazione del principio di complementarità costituisce un obbligo per gli Stati parte ai sensi dell'art. 88. Vedi, per quanto riguarda l'adozione delle leggi nazionali di adeguamento alle disposizioni statutarie, il cap. III, par. 3 e 3.2.

che inverte il principio di complementarità nel campo dell'esercizio della giurisdizione penale universale è stata seguita per esempio dal Regno Unito, ma la Germania si è spinta oltre. Essa ha infatti inserito nella sua legislazione una clausola che prevedesse il possibile trasferimento di processi nazionali alla Corte partendo dal presupposto che la priorità della giurisdizione nazionale costituisca un diritto dello Stato e non un obbligo. Da ciò discende che la Germania a seguito di consultazioni con la Corte potrà ritenere quest'ultima il *forum conveniens* per procedere relativamente ai casi in questione<sup>50</sup>.

Indubbiamente un'attuazione del principio di complementarità sulla base di questi ultimi principi costituisce un buon punto di partenza per un funzionamento effettivo della cooperazione tra Stati e Corte. Si spera, infatti, che l'esempio della Spagna e della Germania stimoli futuri dibattiti sulle modalità di esercizio del diritto di priorità della giurisdizione statale degli Stati parte rispetto alla CPI e che le soluzioni raggiunte siano vicine a quelle sopramenzionate.

---

<sup>50</sup> Vedi Broomhall B., Kress C., "Implementing cooperation duties under the Rome Statute: a comparative synthesis", in *The Rome Statute and Domestic Legal Orders*, vol. II, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, il Sirente, Ripa di Fagnano Alto, 2005, p. 515-517.

## **Capitolo II**

### *I soggetti della cooperazione con la Corte penale internazionale*

SOMMARIO: 1. Osservazioni generali. – 2. La cooperazione con il Tribunale per l'ex-Iugoslavia: soggetti, fondamento giuridico e carenze. – 3. La cooperazione degli Stati parte con la Corte penale internazionale. – 3.1. La natura degli obblighi di cooperazione. – 3.2. L'obbligo generale di cooperare con la Corte. – 3.3. L'inadempimento a una richiesta di cooperazione. - 3.3.1. I rimedi del Tribunale per la ex-Iugoslavia. – 3.3.2. I rimedi dello Statuto di Roma. – 4. La cooperazione degli Stati terzi con la Corte penale internazionale. – 4.1. Il fondamento giuridico degli obblighi di cooperazione. – 4.1.1. Cooperazione e accettazione della giurisdizione della Corte. – 4.1.2. Cooperazione e accordo o intesa *ad hoc* con la Corte. – 4.1.3. Cooperazione e decisione vincolante del Consiglio di Sicurezza. – 4.1.4. Cooperazione e adesione a trattati internazionali diversi dallo Statuto. - 4.2. L'inadempimento a una richiesta di cooperazione e i rimedi. – 5. La cooperazione delle organizzazioni internazionali con la Corte penale internazionale. – 5.1. La cooperazione dell'ONU. – 6. Gli accordi di esenzione ex art. 98.

#### *1. Osservazioni generali*

Per determinare l'“oggetto” della cooperazione internazionale è necessario dapprima addentrarsi nello studio dei “soggetti” di questa. Si ritiene infatti più opportuno andare ad analizzare innanzitutto i destinatari

degli obblighi e come è impostato il rapporto fra questi e la Corte per poi esaminare rispetto ad ognuno come si realizza la cooperazione.

Inoltre, operando il Tribunale per la ex-Iugoslavia<sup>1</sup> da più di dieci anni ed avendo richiesto la collaborazione di svariati “soggetti”, mi è parso utile andare ad analizzare come si è svolta concretamente l’attività di cooperazione con gli Stati per aver un termine di paragone con quella che si prospetta alla Corte penale internazionale.

La mia analisi si è svolta indubbiamente esaminando quali siano i destinatari degli obblighi di cooperazione con la Corte e il TPIY e cercando di individuare la natura di questi obblighi in riferimento ai differenti soggetti a cui sono imposti.

Infine, oltre ai destinatari degli obblighi analizzati in questo capitolo, la possibilità di configurare le “persone fisiche” come soggetti dell’obbligo di cooperazione sarà trattata nella parte relativa alle indagini “on site”<sup>2</sup>.

## *2. La cooperazione con il Tribunale per l’ex-Iugoslavia. Soggetti, fondamento giuridico e carenze*

Innanzitutto possiamo constatare che, come ho accennato nel capitolo I, uno degli elementi che distingue il TPIY dalla CPI è lo strumento normativo con cui sono stati istituiti. Il primo è stato creato attraverso una decisione obbligatoria del Consiglio di Sicurezza sulla base del Capitolo VII della Carta

---

<sup>1</sup> La mia analisi si svolgerà relativamente alla sola attività del Tribunale per la ex-Iugoslavia perché comunque dallo studio delle risoluzioni, degli atti e delle decisioni riguardanti il Tribunale per il Rwanda si trarrebbero le medesime conclusioni.

<sup>2</sup> Vedi *infra* cap. III, par. 5.3.

delle Nazioni Unite<sup>3</sup>. La seconda attraverso un trattato internazionale. Tale fondamentale differenza determina rilevanti conseguenze per quanto riguarda la determinazione dei soggetti della cooperazione. Infatti secondo le disposizioni della Carta delle NU *tutti* i membri dell'Organizzazione<sup>4</sup> sono sottoposti all'obbligo giuridico di cooperare con il Tribunale internazionale al fine di permettere a quest'ultimo di adempiere effettivamente al suo mandato. Non vi sono dunque differenze fra Stati parti e non parti, in quanto non esistono Stati firmatari e non. E perciò infatti si impone in capo ad essi un obbligo *erga omnes partes* e le richieste di cooperazione si dirigono quindi indifferentemente a tutte le entità statali.

Una questione preliminare è stata proprio quella della definizione di queste entità statali e quindi di quali fossero gravate dall'obbligo di cooperare con il Tribunale *ad hoc*. In questo campo gli Accordi di Dayton segnarono una tappa importante rafforzando gli obblighi discendenti direttamente dalla Carta delle NU e creando degli ulteriori obblighi convenzionali in capo alle "parties concernées". Le Parti firmatarie erano la Bosnia-Erzegovina, la Croazia e la Repubblica Federale di Jugoslavia, quest'ultima inoltre autorizzata a concludere l'accordo di pace anche per conto della Repubblica

---

<sup>3</sup> In via principale l'attività dell'ONU è costituita nella maggior parte dei casi dall'emanazione di "raccomandazioni", sono state però previste dalla Carta delle fonti vincolanti per gli Stati: le "decisioni" previste dalle disposizioni del Capitolo VII della Carta (artt. 39 ss.) intitolato « Azione rispetto alle minacce alla pace, alle violazioni della pace ed agli atti di aggressione ». In particolare l'articolo 41 attribuisce al CdS il potere di decidere quali misure non implicanti l'uso della forza armata debbano essere adottate contro uno Stato che minacci o abbia violato la pace. Le risoluzioni istitutive dei Tribunali *ad hoc* rientrano nelle misure previste dal Capitolo VII, in quanto dirette a far cessare, ai sensi degli artt. 41 e 42 della Carta, le violazioni del diritto umanitario e la minaccia della pace che queste rappresentavano. Queste misure quindi vincolano tutti gli Stati aderenti all'ONU, ossia quasi tutti i Paesi del mondo. Perciò per il fatto che i Tribunali *ad hoc* siano stato istituiti con tale decisione incombe in capo agli Stati l'obbligo di prendere tutte le misure necessarie per dare esecuzione alla risoluzione e "en termes pratiques, le mandat d'amener ou ordonnance de transfert sous la garde du Tribunal émanant d'une Chambre de première instance seront considérés comme donnant effet à une mesure coercitive relevant du chapitre VII", da *Report of the Secretary-General Pursuant to Paragraph 2 of Security Council Resolution 808 (1993)*, UN Doc. S/25704, par. 26.

<sup>4</sup> Oggigiorno gli Stati membri dell'ONU sono 191, nel 2002 hanno aderito la Svizzera e la Repubblica democratica di Timor-Leste, dal sito [www.un.org](http://www.un.org).

di Srpska per causa dell'assenza dei leaders serbo-bosniaci<sup>5</sup>. Comunque affinché le richieste di cooperazione potessero essere dirette al maggior numero di soggetti, è stata prevista una definizione di Stato relativamente elastica all'articolo 2 del Regolamento di Procedura e Prova del TPIY. Si è infatti estesa l'applicazione degli obblighi originariamente statali anche alle entità "self-proclaimed"<sup>6</sup>. Possiamo d'altronde rilevare che fin dal primo atto d'accusa nel caso Nikolic<sup>7</sup> si era presentata la questione della definizione dei destinatari degli obblighi di cooperazione. Questa era stata risolta dal Cancelliere mediante la trasmissione del mandato d'arresto non solamente alle istanze ufficiali della Repubblica della Bosnia-Erzegovina ma anche alle autorità serbe di Pale, supponendosi che sul territorio da queste controllato si trovasse l'accusato<sup>8</sup>.

Una questione simile potrebbe configurarsi anche per quanto riguarda la Corte penale internazionale, per esempio nel caso di un conflitto armato non internazionale. Si pensi al caso in cui vi sia uno Stato precedentemente Parte dello Statuto e che in conseguenza della situazione conflittuale sorga una entità non ancora riconosciuta a livello internazionale ma esercitante poteri effettivi sul territorio. In questa ipotesi a chi si rivolgerà la Corte per perseguire i crimini di sua competenza? Dal dettato letterale dello Statuto emerge che gli obblighi di cooperazione incombono solo sugli Stati che siano

---

<sup>5</sup> Dal sito: <http://www.ejil.org/journal/Vol7/No2/art1-02.html#TopOfPage>. Il *General Framework Agreement* è stato firmato a Dayton il 21 novembre 1995 da Bosnia-Erzegovina, Croazia e Repubblica Federale di Jugoslavia, a seguito di una Conferenza a cui parteciparono in qualità di "testimoni" anche USA, Russia, Germania, Gran Bretagna e Francia. Vedi UN Doc. A/50/790 - S/1995/999. Possiamo rilevare che il mandato d'arresto internazionale emanato dal TPIY impedì la partecipazione di Mladic e Karadzic, rappresentanti ufficiali dei serbi-bosniaci, alle negoziazioni di pace. Sicuramente l'assenza di quest'ultimi rafforzò la posizione di Milosevic nella delegazione, tanto alla fine da risultare una delegazione unificata autorizzata a concludere l'accordo di pace anche per conto della Repubblica di Srpska. L'accordo Generale di pace di Dayton può considerarsi quindi un trattato di garanzia in cui la Repubblica Federale di Jugoslavia e la Croazia si obbligano nei confronti della Bosnia e Erzegovina ad eseguire gli obblighi previsti nei documenti Annessi.

<sup>6</sup> L'articolo 2 del Regolamento di Procedura e Prova dello Statuto del TPIY recita: "a State Member or non-Member of the United Nations or a self-proclaimed entity *de facto* exercising governmental functions, whether recognised as a State or not".

<sup>7</sup> Vedi *Prosecutor v. Dragan Nikolic*, Trial Chamber, 4 novembre 1994, IT-94-2-I.

Parti o terzi<sup>9</sup>. Ma sarebbe sicuramente possibile ai sensi dell'art. 87 comma 5 vincolare anche delle entità non propriamente statali a cooperare con la Corte. In questo modo si potrebbe estendere il raggio d'azione della cooperazione della Corte anche nei confronti di soggetti che altrimenti sfuggirebbero all'imposizione dell'obbligo<sup>10</sup>.

Tornando al Tribunale per l'ex-lugoslavia, l'obbligo di cooperare degli Stati trova fondamento in vari testi normativi<sup>11</sup>. Innanzitutto è sancito nella stessa risoluzione del Consiglio di Sicurezza 827 del 1993 istitutiva del TPIY<sup>12</sup> e nell'Accordo Generale di Dayton<sup>13</sup>. Inoltre l'articolo 29 dello Statuto

---

<sup>8</sup> Vedi Decaux E., "La coopération en matière de poursuite et de transfert: l'expérience des tribunaux *ad hoc*", in *Cooperazione fra stati e giustizia penale internazionale*, Op. Cit., p. 95.

<sup>9</sup> L'obbligo di cooperazione con la CPI degli Stati parte e degli Stati terzi sarà analizzato *infra* nei seguenti paragrafi 3 e 4.

<sup>10</sup> Vedi ad ulteriore conferma di tale principio per il Tribunale per la ex-lugoslavia, UN Doc. A/50/365, par. 93, « Toute tentative pour traiter avec des entités non étatiques ne peut être fructueuse que lorsqu'il est possible de les sanctionner si elles refusent de coopérer, de la même façon que des sanctions peuvent être appliquées contre les États qui ne coopèrent pas ».

<sup>11</sup> Oltre ai testi che citerò in seguito, a pochi mesi dalla decisione della creazione del TPIY il Segretario Generale dell'ONU aveva affermato che tutti gli Stati erano gravati da un obbligo di cooperare con il tribunale *ad hoc* nelle richieste di assistenza, di arresto e di consegna. Vedi *Report of the Secretary-General Pursuant to Paragraph 2 of Security Council Resolution 808 (1993)*, UN Doc. S/25704, par. 125-126, "the establishment of the International Tribunal on the basis of a Chapter VII decision ... means that all States would be under an obligation to cooperate with the International Tribunal and to assist it in all stages of the proceedings to ensure compliance with requests for assistance ... and for surrender or transfer of persons". Tale rapporto si riferisce alla risoluzione 808 del 22 febbraio del 1993 con cui si decideva la formazione di un Tribunale per l'ex-lugoslavia dal 1991, UN Doc. S/RES/808 (1993).

<sup>12</sup> Vedi *Security council resolution 827 on establishment of the international Tribunal for prosecution of persons responsible for serious violations of international humanitarian law committed in the territory of the former Yugoslavia since 1991*, che reca in annesso lo Statuto del Tribunale, UN Doc. S/RES/827 (1993), par 4, "[The Security Council] decides that all States shall cooperate fully with the International Tribunal ... and consequently all States shall take any measures necessary under their domestic law to implement the provisions of the Statute, including the obligation of States to comply with requests for assistance or orders issued by a Trial Chamber".

del Tribunale costituisce indubbiamente il fulcro del sistema di cooperazione fondato sull'obbligo incondizionato degli Stati di eseguire le richieste del TPIY<sup>14</sup>. Vi sono poi ulteriori previsioni del Regolamento di Procedura e Prova<sup>15</sup> che specificano l'obbligo suddetto. Tra queste, l'articolo 58 è fondamentale in quanto stabilisce la gerarchia fra obblighi giuridici. Bisogna tuttavia non dimenticare svariate altre risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, adottate ai sensi del Capitolo VII, in particolare quelle che sanciscono obblighi in riferimento al potere attribuito alle forze militari internazionali di prendere parte all'arresto e consegna di persone perseguite dal Tribunale<sup>16</sup>.

Se volgiamo lo sguardo invece a come si è attuata nella prassi la cooperazione fra Stati e Tribunale per la ex-Iugoslavia, al contrario di ciò che si sperava, in particolare nei primi anni di attività, si rimane delusi. Basti ricordare tutti gli sforzi fatti dal Presidente del Tribunale e dal Procuratore per far evolvere la situazione di fronte, da un lato, alla manifesta inerzia degli Stati che componevano la ex-Iugoslavia nell'adempiere alle richieste di assistenza e agli ordini di arresto e, dall'altro, alla mancata predisposizione di

---

<sup>13</sup> Vedi *Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine*, UN Doc. A/50/790 - S/1995/999, l'art. IX recita "The Parties shall cooperate fully with all entities involved in implementation of this peace settlement... or which are otherwise authorized by the United Nations Security Council, pursuant to the obligation of all Parties to cooperate in the investigation and prosecution of war crimes and other violations of international humanitarian law". Vedi Sorel J.-M., "L'accord de paix sur la Bosnie-Herzégovine du 14 décembre 1995 : un traité sous bénéfice d'inventaire", in *Annuaire français de droit international*, 1995, p. 96, in cui si afferma che «le TPI imprègne l'ensemble de l'accord de paix sans qu'une partie spécifique lui soit consacrée et ... ce statut par conséquence implique une obligation des États de coopérer avec le Tribunal international ». Con tale accordo si sancì quindi che alle Parti contraenti si imponeva di cooperare con tutte le entità partecipanti all'attuazione dell'accordo, comprese quelle entità autorizzate dal CdS, tra cui il TPIY.

<sup>14</sup> Vedi il caso *Prosecutor v. Tihomir Blaskić*, Appeal Chamber, 29 October 1997, IT-95-14-AR 108 bis, par. 26, in cui si afferma « l'obligation de coopérer, exprimée dans les termes les plus clairs à l'article 29 du Statut, incombe, en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, à tous les États membres des Nations Unies vis-à-vis de tous les États. La force contraignante de l'article 29 détermine le caractère unique du pouvoir conféré au Tribunal international de décerner des ordonnances aux États souverains membres des Nations Unies ».

<sup>15</sup> Vedi *Rules of procedure and evidence*, adopted on 11 February 1994, amended on 21 July 2005, IT/32/Rev. 36, artt. 39-40 bis, 54-61, 66.

<sup>16</sup> Vedi le seguenti risoluzioni del Consiglio di Sicurezza: UN Doc. S/RES/1031 (1995), S/RES/1037 (1996), S/RES/1088 (1996), S/RES/1204 (1999).



leggi nazionali di adeguamento<sup>17</sup>. Infatti possiamo rilevare che un dato comune alla maggior parte dei rapporti annuali del Tribunale sia quello dell'aver ribadito il carattere essenziale della cooperazione con il TPIY reiterando l'invito agli Stati sia ad adottare leggi di attuazione dello Statuto<sup>18</sup>, sia ad adempiere al proprio obbligo generale di collaborare<sup>19</sup>. Possiamo inoltre constatare, proprio per la mancata cooperazione statale, che a due anni dall'istituzione del Tribunale il bilancio dell'attività era stato definito dal Presidente come "ancora pieno di ombre"<sup>20</sup>.

Pertanto, indubbiamente al principio l'attività del Tribunale è stata concretamente ostacolata dall'inesecuzione statale delle richieste di cooperazione, la quale rese impossibile la raccolta di informazioni e la cattura dei sospetti. In particolare reiterati inadempimenti provennero dalla Repubblica di Srpska, dalla Federazione della Bosnia-Erzegovina, dalla Croazia e dalla Repubblica Federale di Jugoslavia. Per quanto riguarda quest'ultima rimane tristemente nota nel 1997 l'inosservanza degli ordini di arresto dei tre ufficiali Mrksic, Radic e Slijivancanin. Fortunatamente è indubbio che successivamente l'attitudine di vari Stati nei confronti del Tribunale si sia modificata in senso cooperativo, in particolare quella della

---

<sup>17</sup> Vedi per quanto riguarda la mancata predisposizione di leggi nazionali di adeguamento *infra* cap. III, par. 3.1. Per quanto riguarda l'azione del CdS in caso di mancata cooperazione di uno Stato *infra* cap. IV, par. 4.1.

<sup>18</sup> Vedi *Rapport annuel du Tribunal international chargé de poursuivre les personnes accusées de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991* del 23 agosto del 1995, UN Doc. A/50/365 - S/1995/728, par. 129-134.

<sup>19</sup> Vedi *Rapport annuel du Tribunal international chargé de poursuivre les personnes accusées de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991* del 18 settembre del 1997, UN Doc. A/52/375 - S/1997/729, par. 181-182.

<sup>20</sup> Vedi Cassese A., "Il tribunale per ex-Iugoslavia: bilancio di due anni di attività" in *Dai tribunali penali internazionali ad hoc ad una Corte permanente*, Lattanzi F., Sciso E. (a cura di), Editoriale Scientifica, Napoli, 1996, p. 183.

Croazia<sup>21</sup>, aumentando anche il numero dei Paesi che ha emanato leggi di attuazione dello Statuto. Tuttavia nonostante non si può non rallegrarsi dei progressi realizzati nella collaborazione statale, ricordiamo che ancora oggi Ratko Mladic e Radovan Karadzic, ritenuti responsabili dell'eccidio di Srebrenica e su cui pende un mandato di arresto dal 1998, non sono stati catturati. Ciò tuttora costituisce sicuramente una grave ombra nella missione del Tribunale. Ma troviamo di recente un grande successo della cooperazione: l'arresto dell'altro grande latitante, il generale croato Ante Gotovina, in Spagna nel dicembre 2005. Riguardo a tale cattura condivisibile è l'opinione secondo cui sia avvenuta principalmente perché ormai l'Aja detiene un'arma: la minaccia della chiusura delle negoziazioni per l'adesione della Croazia all'Unione Europea. Sicuramente dunque le trattative in corso per giungere a un accordo di associazione della Serbia con l'UE costituiscono uno strumento di pressione in mano al Tribunale per ottenere la cattura di Mladic e Karadzic.

---

<sup>21</sup> Vedi *Rapport annuel du Tribunal international chargé de poursuivre les personnes accusées de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991*, del 18 settembre 1997, UN Doc. A/52/375 - S/1997/729, il par. 183 qualifica la mancata cooperazione come "le grand handicap" del Tribunale e già rileva un miglioramento nella cooperazione con alcuni Stati dell'ex-Iugoslavia: « Malheureusement, au cours de l'année écoulée, le Tribunal s'est heurté à l'obstruction de certains États et entités de l'ex-Yougoslavie qui ont refusé leur coopération. Sur le plan de la coopération, il faut faire la distinction entre, d'une part, les États qui reconnaissent leur devoir de collaborer avec le Tribunal, ont adopté des lois d'habilitation pour le faire et arrêté et déféré au Tribunal des accusés et, d'autre part, ceux qui n'ont rien fait. Deux États de l'ex-Yougoslavie relèvent de la première catégorie: la Croatie et la Bosnie-Herzégovine. Les autorités de Zagreb et celles de Sarajevo ont adopté des lois d'exécution qui leur permettent de collaborer avec le Tribunal et elles ont effectivement coopéré avec lui en arrêtant et en déférant Zlatko Aleksovski, pour la Croatie, et Hazim Delic et Esad Landzo pour la Bosnie-Herzégovine ». Cfr. il Rapporto del 15 agosto 2005, UN Doc. A/60/267-S/2005/532, par. 257 « Même si 24 accusés se sont livrés ou ont été arrêtés pendant la période considérée [dal 1 agosto 2004 al 31 luglio 2005] le fait que Ratko Mladic, Radovan Karadzic et Ante Gotovina sont toujours en fuite reste pour le Procureur un sujet de préoccupation majeur ... Pour que le Tribunal puisse, comme il en a la mission, contribuer au maintien de la paix et de la stabilité dans la région, il est impératif que ces trois fugitifs soient jugés à La Haye ».

### *3. La cooperazione degli Stati parte con la Corte penale internazionale*

Adesso andiamo ad analizzare invece la cooperazione con la CPI. Ricordiamo che la Corte, essendo stata istituita con un trattato internazionale, vincola solamente gli Stati firmatari dell'accordo di Roma e invece come abbiamo visto i Tribunali, istituiti con decisione del CdS, vincolano indiscriminatamente tutti gli Stati della comunità internazionale. Dunque, essendo lo Statuto stato adottato sotto forma di un trattato, mediante l'adesione ad esso gli Stati hanno realizzato una parziale cessione di sovranità<sup>22</sup>. Secondo il procedimento normale di formazione dell'accordo internazionale, gli Stati si sono quindi vincolati allo Statuto con la ratifica. Ciò significa che da una parte hanno legittimato una rinuncia ad una porzione della propria giurisdizione<sup>23</sup>. E dall'altra parte hanno rinunciato alla discrezionalità politica nel perseguimento dei crimini internazionali, in quanto la scelta se indagare o procedere su di essi non sarà più solo affidata alla loro responsabilità ma sussidiariamente anche a quella della Corte.

Coerentemente con la natura dello stesso strumento istitutivo della Corte, la Parte IX distingue sistematicamente tra Stati parte dello Statuto e Stati che non sono parte. L'adesione all'accordo di Roma determina infatti la nascita di veri e propri obblighi giuridici solamente in capo agli Stati firmatari, sui quali incombono quindi l'obbligo generale di cooperare con la Corte e

---

<sup>22</sup> Vedi Cicconetti S.M., *Le fonti del diritto italiano*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 40, la produzione di effetti nell'ordinamento italiano da parte di fonti esterne, almeno nell'ambito della concezione dualistica dei rapporti fra ordinamento internazionale e ordinamenti statali, costituisce un'indubbia limitazione della sovranità dello Stato, ammissibile soltanto sulla base di un'esplicita autorizzazione in tal senso a livello costituzionale. Autorizzazione che nell'ordinamento italiano è prevista dall'art. 11 della Costituzione e consente allo Stato di stipulare, in condizioni di parità con gli altri Stati, trattati che prevedano l'attribuzione di capacità normativa con efficacia nell'ordinamento italiano a soggetti internazionali esterni.

<sup>23</sup> Anche se Esposito M., "Alcune considerazioni sulla «cooperazione» tra gli stati e la corte penale internazionale, in particolare: l'inopportunità dell'utilizzazione del termine tecnico «estradizione»", in *Cooperazione fra stati e giustizia penale internazionale*, Op. Cit., p. 225, nota che si potrebbe teorizzare piuttosto un esercizio diverso della sovranità ad un livello sovraordinato, e che il principio della nazionalità non viene violato in quanto l'adesione al trattato ne rende legittima una sua deroga.

ulteriori specifici obblighi<sup>24</sup>. Di conseguenza in principio la cooperazione non può essere imposta a Stati terzi allo Statuto, conformemente ai principi fondamentali del diritto dei trattati codificati dalla Convenzione di Vienna<sup>25</sup>. Solo una decisione vincolante del Consiglio di Sicurezza in base al Capitolo VII della Carta delle NU potrebbe porre Stati parte e non parte dello Statuto nella stessa posizione rispetto alla Corte. Vi sono infatti due casi eccezionali in cui l'obbligo può essere imposto a tutti gli Stati quali membri dell'ONU. In questi ultimi casi, il fondamento giuridico dell'obbligo di cooperazione risulta essere lo stesso di quello dei Tribunali *ad hoc*<sup>26</sup>.

Per quanto riguarda la definizione dei soggetti della cooperazione, oltre alla distinzione tra Stati parte e non, ricordiamo che lo Statuto non è aperto alla firma, ratifica o adesione da parte di soggetti internazionali diversi dalle entità statali, perciò in principio non può vincolare questi ultimi alla cooperazione con la CPI. Tuttavia è stata espressamente prevista la possibilità per la Corte di avvalersi della cooperazione delle organizzazioni intergovernative<sup>27</sup>.

Sicuramente nella costruzione del sistema di cooperazione fra Stati e Corte i redattori dello Statuto si sono mossi dimostrandosi consapevoli del fatto che ponevano la CPI in una posizione di dipendenza dagli Stati parte per svolgere indagini effettive, raccogliere i mezzi di prova, citare i testimoni

---

<sup>24</sup> L'obbligo generale di cooperare (art. 86) e gli altri obblighi specifici previsti nello Statuto rispetto a: l'adozione di leggi di adeguamento (art. 88), le richieste della Corte di arresto e consegna (art. 89), le altre forme di cooperazione (art. 93), l'esecuzione di pene detentive (art. 106), verranno trattati *infra* nel capitolo III.

<sup>25</sup> Lo Statuto vincola infatti solo gli Stati firmatari in applicazione di un principio generale di diritto internazionale consuetudinario recepito all'art. 26 della Convenzione sul diritto dei trattati adottata a Vienna il 23 maggio 1969, UN Doc. A/CONF.39/27, che ribadisce il principio « *pacta sunt servanda* » affermando "Ogni trattato in vigore vincola le Parti e deve essere da esse eseguito con buona fede". E l'art. 34 sancisce come regola generale che "un trattato non crea obblighi o diritti per uno stato terzo senza il suo consenso".

<sup>26</sup> Ciò avviene nel caso di una segnalazione alla Corte della commissione di un crimine da parte del Consiglio di Sicurezza (ai sensi dell'articolo 13 b) dello Statuto) o nel caso di una possibile risoluzione del CdS che imponga agli Stati la cooperazione con la Corte in una situazione di minaccia alla pace. Questi aspetti verranno trattati *infra* nel cap. IV intitolato "I rapporti fra la Corte e il Consiglio di Sicurezza".

<sup>27</sup> La cooperazione delle organizzazioni internazionali con la CPI è esaminata *infra* al par. 6.

a comparire, arrestare i sospetti e trasferirli. Pertanto la dottrina si è posta la domanda se i poteri attribuiti alla Corte siano sufficienti a tale finalità. Da ciò è sorta la questione se gli Stati parte siano o meno anche soggetti ad un obbligo di adempiere alle richieste di cooperazione che la Corte possa asserire essere basate sui suoi poteri impliciti<sup>28</sup>. Per rispondere bisogna tener conto che questa teoria è stata poco sviluppata perfino dal Tribunale per la ex-Iugoslavia, il cui Statuto non definisce neppure in maniera precisa e esplicita funzioni e poteri dei giudici<sup>29</sup>. Da una parte, possiamo osservare che le Regole Procedurali per la CPI non sono adottate per decisione univoca dei giudici come per il TPIY<sup>30</sup>, ma ai sensi dell'articolo 51 dello Statuto secondo un procedimento in cui gli Stati partecipano attivamente alla definizione delle nuove norme<sup>31</sup>. Pertanto i poteri attribuiti alla Corte da queste Regole non totalmente "judge-made", come sono quelle del TPIY, saranno difficilmente interpretabili in maniera estensiva. Dall'altra parte, la Corte è stata istituita mediante un trattato internazionale a cui gli Stati hanno deciso spontaneamente di aderire limitando la propria sovranità statale, e invece il TPIY è stato istituito per decisione del CdS vincolante indiscriminatamente tutti gli Stati. Perciò sicuramente la Corte avrà una discrezionalità più limitata

---

<sup>28</sup> La "teoria dei poteri impliciti" è accettata nel diritto internazionale e la stessa Corte Internazionale di Giustizia la riconosce. La più ampia formulazione di questa teoria è resa dalla CIG nel parere del 1949 all'Assemblea Generale in tema di danni subiti da funzionari delle Nazioni Unite (parere dell'11.4.1949, CIJ, Recueil (1949) 174, 180-182). Secondo la "teoria dei poteri impliciti" per gli accordi istitutivi di organizzazioni internazionali si dovrebbe ricorrere, oltre ai normali mezzi di interpretazione, a delle regole particolari, basandosi sulla concezione per cui tali accordi non andrebbero soltanto riguardati come trattati quanto come costituzioni (o come regole strumentali). In base a questa teoria ogni organizzazione internazionale disporrebbe per conseguire i propri scopi non solo dei poteri espressamente attribuitigli dalle disposizioni dell'accordo istitutivo ma anche di tutti i poteri necessari per l'esercizio dei poteri espressi.

<sup>29</sup> La Camera d'Appello del TPIY ha fatto riferimento alla suddetta teoria preferendo parlare però di "poteri innati" invece che di "poteri impliciti" nel caso *Blaškić*, Appel Chamber, 29 October 1997, IT-95-14-AR 108bis, par. 27. La Corte ha affermato: "The power to make a judicial finding is an inherent power; the International Tribunal must possess the power to make all those judicial determinations that are necessary for the exercise of its primary jurisdiction. This inherent power inures to the benefit of the ICTY in order that its basic judicial function may be fully discharged and its judicial role save guarded".

<sup>30</sup> Vedi l'art. 15 dello Statuto del TPIY.

<sup>31</sup> Vedi l'art. 51.1 dello Statuto della CPI che recita "Le Règlement de procédure et de preuve entre en vigueur dès son adoption par l'Assemblée des États Parties à la majorité des deux tiers de ses membres".

nell'attribuirsi prerogative che non sono espressamente previste dallo Statuto<sup>32</sup>.

Inoltre secondo le regole generali di interpretazione dei trattati, le norme dello Statuto dovranno essere ricostruite alla luce dell'oggetto e dello scopo di tale trattato<sup>33</sup>, questo principio va quindi applicato anche alle disposizioni che conferiscono poteri alla Corte nei confronti degli Stati. Allora è doveroso chiedersi quale sia lo scopo di tali disposizioni all'interno dello Statuto. Le intenzioni degli Stati nella creazione della CPI e nell'attribuzione dei relativi poteri erano sicuramente quelle di creare una Corte effettiva, ma che esercitasse la sua giurisdizione all'interno della cornice prestabilita e nel rispetto delle condizioni e dei limiti previsti dallo Statuto. Perciò, da un'interpretazione corretta dello Statuto non discende né la necessità di massimizzare i poteri della Corte, né conseguentemente di massimizzare proporzionalmente gli obblighi degli Stati nei suoi confronti. Quindi, alla domanda se sarà auspicabile un uso della teoria dei poteri impliciti non si può rispondere *a priori* in maniera affermativa, ma non vi è dubbio che la Corte dovrà dimostrarsi molto cauta nel farne uso<sup>34</sup>.

Un accenno merita la questione dell'attribuzione di un potere di contestazione delle richieste di cooperazione della Corte in capo agli Stati parte. Tenendo conto che il potere della Corte di indirizzare richieste deve essere esercitato nel rispetto dello Statuto, si può constatare che quest'ultimo non fornisce agli Stati degli strumenti necessari per opporsi a tali

---

<sup>32</sup> In tal senso si veda Ciampi A., "The obligation to cooperate", in *The Rome Statute of the International Criminal Court: a commentary*, Op. Cit., p. 1614.

<sup>33</sup> Si veda l'art. 31 della Convenzione di Vienna.

<sup>34</sup> Cfr. Swart B., "General problems" in *The Rome Statute of the International Criminal Court: a commentary*, Op. Cit., p. 1595, ha affermato che purtroppo l'obbligo generale di cooperare con la CPI non sia stato creato in modo tale da agire in via sussidiaria e supplementare in tutte quelle situazioni in cui non scattino specifici obblighi sanciti in altre disposizioni. E che da ciò discenda la creazione ad opera dello Statuto di un sistema "chiuso" di cooperazione con gli Stati, mentre i Tribunali *ad hoc* si reggerebbero su un sistema di cooperazione di tipo "aperto". Della stessa opinione è Kress C., "Article 86: general obligation to cooperate", in *Commentary on the Rome statute of the International Criminal Court: observers' notes, article by article*, Op. Cit., p. 1052, afferma commentando sull'obbligo generale di cooperazione degli Stati con la Corte che "Taken as such, it will hardly [be] possible to deduce concrete duties from this principles".

pretese sulla base della loro non conformità allo Statuto. Nella Parte IX si permette solamente agli Stati di consultarsi con la Corte<sup>35</sup>. Ma allora nel caso in cui tra Stati parte e CPI non si raggiunga un accordo sulla richiesta, chi alla fine avrà l'ultima parola? e se non si trovasse un giusto equilibrio fra garanzia del diritto della Corte ad emanare richieste di cooperazione e limiti al dovere degli Stati di adempiere a tali richieste? Visto che il secondo comma dell'articolo 119 dello Statuto concerne controversie fra Stati parte, il primo comma riguarderà esclusivamente dispute fra Corte e Stati. Quindi, il comma 1 attribuisce alla CPI il potere di risolvere qualsiasi controversia relativa alle sue funzioni giudiziarie con una decisione vincolante per gli Stati<sup>36</sup>. Un tale potere si conforma allo *status* della Corte quale organo giurisdizionale e rappresenta sicuramente un "elemento di verticalità" ma, a mio avviso, sarebbe opportuno l'inserimento nello Statuto di una disposizione che sancisse chiaramente che, riguardo alle dispute sorte in materia di cooperazione, la decisione finale sia di competenza della Corte.

Passando da uno studio teorico della cooperazione degli Stati alla realtà, oggi giorno le situazioni sottoposte alla Corte penale internazionale sono ben quattro<sup>37</sup>. Rileviamo che le situazioni in Uganda, Repubblica Centrafricana<sup>38</sup> e Repubblica democratica del Congo (RDC) sono tutti e tre casi di "autodeferimento" effettuati da Stati parte allo Statuto. Pertanto si è ipotizzato che a maggior ragione gli Stati non avrebbero interesse nel frapporre ostacoli alla cooperazione con la Corte. Per quanto riguarda l'Uganda sono stati emessi cinque mandati d'arresto diretti esclusivamente a

---

<sup>35</sup> Si vedano gli articoli dello Statuto: 89.2, 89.4, 91.4, 93.3, 93.9 a) I, 94.1, 96.3 e 97.

<sup>36</sup> In tal senso vedi Swart B., Sluiter G., "The International Criminal Court and International Criminal Co-operation", in *Reflections on the International Criminal Court: Essays in Honour of Adriaan Bos*, Von Hebel H.A.M., Lammers J.G., Schukking J. (eds.), The Hague, 1999, p. 104.

<sup>37</sup> Il caso del Darfur verrà trattato in seguito al par. 4.1.3 del medesimo capitolo.

<sup>38</sup> Il 7 gennaio 2005 è stata deferita al Procuratore la situazione dei crimini commessi sull'insieme del territorio della Repubblica a partire dal primo luglio 2002, le indagini sono ancora agli inizi, il 19 gennaio 2005 è stata assegnata la situazione della Repubblica Centrafricana alla Camera Preliminare III, si veda ICC-01/05.

Stati parte e tuttora si è in attesa di una loro esecuzione<sup>39</sup>. Per quanto riguarda la RDC, sin dal principio si era prospettata una cooperazione celere ed efficace fra governo nazionale e Corte<sup>40</sup>, ed infatti così si è avverata, poiché recentemente è stato trasferito all'Aja l'individuo su cui era stato spiccato il primo mandato d'arresto<sup>41</sup>.

### 3.1. La natura degli obblighi di cooperazione

Per quanto riguarda la natura degli obblighi previsti per gli Stati parte dallo Statuto, essi sicuramente non corrispondono a quelli che già impongono i principi in materia di cooperazione tra Stati nella repressione dei crimini sanciti dal diritto internazionale umanitario in vigore<sup>42</sup>, in quanto i primi risultano più pregnanti rispetto ai secondi<sup>43</sup>. Lo Statuto, infatti, è in armonia con i principi generali di diritto internazionale relativi agli obblighi degli Stati di cooperare per far rispettare i principi umanitari, anzi, sicuramente consolida e sviluppa quegli obblighi e aspira a renderli più operativi ed efficaci di quanto non lo siano stati fino ad adesso<sup>44</sup>.

Comincerò dall'analisi dei due principi generali di *ius in bello* su cui si fondano gli obblighi di cooperazione previsti dallo Statuto. Il primo principio

---

<sup>39</sup> Si veda "Décision relative à la requête du Procureur aux fins de lever les scelles sur les mandats d'arrêts", ICC-02/04-01/05.

<sup>40</sup> Già alla prima visita della Corte nella Repubblica democratica del Congo gli incontri con le autorità politiche e giudiziarie congolese risultarono fruttuosi, gli interlocutori della Corte assicurarono sostegno nella prospettiva di uno sviluppo delle indagini, si veda ICC-20040730-66-Fr.

<sup>41</sup> Vedi nello specifico, per quanto riguarda la consegna di Thomas Lubanga Dyilo, *infra* cap. III, par. 4.8.

<sup>42</sup> Il diritto umanitario, detto anche "ius in bello", risulta composto dalla cosiddetta "law of Geneva", riguardante la protezione delle vittime e dei prigionieri e dalla "law of the Hague", che definisce i limiti ai mezzi e ai metodi di condurre operazioni militari.

<sup>43</sup> Invece in capo agli Stati terzi che non hanno accettato la giurisdizione né hanno stipulato un accordo di cooperazione con la Corte incombono solo gli obblighi derivanti da principi e strumenti di diritto internazionale diversi dallo Statuto, si veda in merito *infra* il par. 4.1.4.

<sup>44</sup> In tal senso Condorelli L., "L'obbligo generale degli stati di cooperare al rispetto del diritto umanitario e la Corte Penale Internazionale", Op. Cit., p. 15 ss.



che costituisce un vero e proprio cardine del sistema di cooperazione esistente indipendentemente dallo Statuto di Roma è quello codificato all'art. 1 delle quattro Convenzioni di Ginevra e all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale<sup>45</sup>, per cui “le Alte Parti contraenti hanno l'obbligo di rispettare e far rispettare le disposizioni di diritto internazionale umanitario in ogni circostanza”. Poiché infatti questa disposizione non appare come una formula di tipo retorico ma configura *obligationes erga omnes*<sup>46</sup>, ossia un diritto-dovere verso la comunità internazionale di tutti gli Stati, e non solo quelli belligeranti, di esigere da chiunque il rispetto del diritto umanitario e quindi di esigere anche la cooperazione nel perseguimento dei *crimina juris gentium*.

L'altro principio-cardine è sicuramente quello consacrato all'art. 89 del Primo Protocollo addizionale del 1977 alle Convenzioni di Ginevra, che recita “in caso di violazioni gravi delle Convenzioni o del presente Protocollo, le Alte Parti contraenti si impegnano ad agire, tanto congiuntamente che separatamente, in cooperazione con l'ONU ed in conformità con la Carta delle Nazioni Unite”. In primo luogo questa disposizione appare inidonea a produrre effetti concreti perché tace sul come gli Stati debbano operare, ma tuttavia ribadisce l'esistenza dell'obbligo di reagire di fronte a violazioni gravi del diritto umanitario. Da notare è che i destinatari di quest'obbligo sono l'insieme dei membri della comunità internazionale, essendo le Convenzioni

---

<sup>45</sup> Si vedano *Geneva Conventions of August 12, 1949* e *Additional Protocol I of June 8, 1977*.

<sup>46</sup> Dal sito <http://www.icrc.org/fre>, le parole “rispettare e far rispettare” per lungo tempo erano state lette dagli osservatori del diritto come una formula retorica ma a poco a poco cominciarono ad assumere un vero e proprio ruolo di guida interpretativa. Cominciarono a essere invocate da varie organizzazioni internazionali, in primis la Croce Rossa, per ricordare agli Stati che gli obblighi assunti ratificando le Convenzioni di Ginevra configuravano un impegno per gli Stati belligeranti a rispettare il diritto umanitario e inoltre ad adoperarsi perché chiunque partecipi a un conflitto rispetti le regole umanitarie. Come si rileva dall'appello del direttore generale del CICR, Paul Grossrieder, e del capo delle operazioni per il Medio Oriente e l'Africa del Nord, Werner Kaspar, diretto alle più alte autorità israeliane per invitarle a rispettare nei territori occupati e nei territori autonomi gli obblighi che loro incombono in virtù del diritto internazionale umanitario, vale a dire rispettare la popolazione civile e l'azione del CICR. Si veda in merito il *comunicato stampa del 5 aprile 2002 del Comitato internazionale della Croce Rossa*.

di Ginevra state ratificate praticamente da tutti i paesi del mondo<sup>47</sup>. In secondo luogo questa disposizione afferma che le azioni volte ad ottenere il rispetto del diritto umanitario devono svolgersi in cooperazione con le Nazioni Unite, ormai queste ricoprendo un nuovo ruolo nello *ius in bello*, esse hanno infatti svolto una funzione fondamentale per l'attivazione del processo di codificazione dello Statuto di Roma.

Tali principi mettono in evidenza che la repressione dei *delicta juris gentium* risponde ad un interesse generale e mette in gioco una responsabilità altrettanto generale. In base a tale responsabilità tutti gli Stati provvisti di competenza in materia sono ed erano chiamati ad una cooperazione stretta già richiesta prima dello Statuto di Roma. La collaborazione è (ed era anche prima dello Statuto) diretta ad ottenere che gli autori dei crimini non sfuggano alla punizione, dovunque essi abbiano perpetrato le loro gesta.

Discendono da questi principi generali di diritto umanitario degli obblighi specifici che, indipendentemente dallo Statuto, incombono sugli Stati come reazione contro delle violazioni gravi. Questi obblighi in principio si riferivano alle sole "infrazioni gravi", ossia quei comportamenti illeciti perpetrati in caso di conflitti armati internazionali che erano descritti in apposite liste contenute nelle quattro Convenzioni di Ginevra<sup>48</sup>. Progressivamente queste violazioni gravi si sono riferite anche ai conflitti armati interni e gli obblighi che si impongono agli Stati sono risultati pertinenti anche per altre tipologie di

---

<sup>47</sup> Oggigiorno le Quattro Convenzioni di Ginevra sono state ratificate da 192 Paesi, l'ultima ratifica è intervenuta il primo giugno 2004 ad opera delle Isole Marshall, dati tratti dal sito [www.icrc.org/ihl.nsf](http://www.icrc.org/ihl.nsf).

crimini internazionali particolarmente gravi, come i crimini contro l'umanità e il genocidio, i quali, infatti, adesso sono compresi nella giurisdizione della CPI.

Analizzando gli strumenti di diritto umanitario vigente possiamo riscontrare sicuramente quattro obblighi specifici di cooperazione a fronte della criminalità internazionale che sono sanciti indipendentemente dallo Statuto. Il primo obbligo è indubbiamente quello di "legiferare", ossia adottare ogni misura legislativa o altro necessaria affinché i diritti penali e processuali penali nazionali siano conformi alle esigenze del diritto internazionale umanitario. Questo obbligo è essenziale affinché le norme di diritto umanitario siano operative e non restino nella stratosfera dei rapporti interstatali, gli Stati devono conformare il proprio ordinamento a queste ultime, affinché scendano negli ordinamenti nazionali. Il secondo obbligo che emerge in modo chiaro dal complesso delle disposizioni vigenti è sicuramente quello di "ricercare" le persone colpevoli o sospettate di essere colpevoli di crimini internazionali perché siano assicurate alla giustizia. Perciò laddove lo Stato si trovi ad esercitare la propria giurisdizione *extra territorium* ed a svolgervi funzioni pubbliche d'imperio, su di esso incomberà l'obbligo internazionale di ricercare gli autori dei crimini di guerra. Essendo lo scopo essenziale perseguito dalle norme internazionali in materia di crimini quello di realizzare una stretta cooperazione tra gli apparati giudiziari nazionali, il terzo obbligo che concerne tutti gli Stati, in base al principio dell'universalità della giurisdizione penale, è di "*aut dedere aut judicare*" gli autori dei crimini in questione. Ma le due alternative non si trovano sullo stesso livello dal punto

---

<sup>48</sup> Si vedano *Geneva Conventions of August 12, 1949* e *Additional Protocol I of June 8, 1977*. Le "infrazioni gravi" sono definite nei seguenti articoli: art. 130 della I Convenzione, art. 50 della II Convenzione, art. 51 della III Convenzione, art. 147 della IV Convenzione e art. 85 del Primo Protocollo addizionale del 1977. Le infrazioni indicate negli articoli precedenti sono: l'omicidio intenzionale, la tortura o i trattamenti inumani, compresi gli esperimenti biologici, il fatto di cagionare intenzionalmente grandi sofferenze o di danneggiare gravemente l'integrità corporale o la salute, la deportazione o il trasferimento illegali, la detenzione illegale, il fatto di costringere una persona protetta a prestar servizio nelle forze armate della Potenza nemica, o quello di privarla del suo diritto di essere giudicata regolarmente e imparzialmente secondo le prescrizioni delle Convenzioni, la cattura di ostaggi, la distruzione e l'appropriazione di beni non giustificate da necessità militari e compiute in grande proporzione facendo capo a mezzi illeciti e arbitrari.

di vista del diritto umanitario<sup>49</sup>, perciò l'obbligo primario che pesa su ogni Stato è quello di *judicare*, per cui ogni Stato deve organizzare il proprio ordinamento in modo che i suoi giudici siano competenti universalmente riguardo ai crimini internazionali più gravi. Infine il quarto tipo di obblighi viene esplicitato dall'art. 88 del Primo Protocollo del 1977 che prescrive agli Stati di accordarsi per la "cooperazione giudiziaria" più larga possibile per i processi relativi alle "infrazioni gravi", ossia di stabilire delle modalità di collaborazione effettive e idonee alle propria finalità: la repressione di queste violazioni gravi del diritto umanitario.

Esaminando le disposizioni dello Statuto di Roma possiamo notare come in esso siano presenti queste quattro tipologie di obblighi per gli Stati parte già sanciti nello *ius in bello*. Quindi gli obblighi di cooperazione contenuti nello Statuto hanno la medesima natura di quelli previsti dal diritto internazionale. Anzi lo Statuto sicuramente conferma e amplia questi obblighi e ciò lo si riscontra nelle norme non solo della Parte IX, ma anche della Parte II e V dello Statuto.

### 3.2. *L'obbligo generale di cooperare con la Corte*

La disposizione di apertura della Parte IX sancisce che "States Parties shall, in accordance with the provisions of this Statute, cooperate fully with the Court in its investigation and prosecution of crimes within the jurisdiction

---

<sup>49</sup> Cfr. Swart B., "Arrest and surrender", in *The Rome Statute of the International Criminal Court: a commentary*, Op. Cit., p. 1655-1663, fra le convenzioni internazionali bisogna distinguere due categorie: quelle che pongono l'accento sul dovere degli Stati di estradare e quelle che lasciano gli Stati liberi nella decisione di se estradare o meno ma che impongono quale conseguenza del rifiuto ad estradare l'obbligo di giudicare la persona richiesta. Nella prima tipologia possono essere comprese: la Convenzione contro il Genocidio, la Convenzione contro il crimine di Apartheid, la Convenzione sulla non applicabilità delle limitazioni statutarie per i crimini di guerra e per i crimini contro l'umanità. Alla seconda tipologia appartengono invece: le quattro Convenzioni di Ginevra, il I Protocollo Addizionale, la Convenzione contro la Tortura e il II Protocollo alla Convenzione dell'Aja del 1954. Perciò, secondo l'autore, il principio *aut dedere aut judicare* è diventata una regola di

of the Court”, da questa norma (l’art. 86) discende un obbligo generale di cooperazione degli Stati parte nei confronti della Corte. È la stessa ratifica dello Statuto che pertanto fa scattare in capo agli Stati tale obbligo generale che pervade tutte le fasi della procedura.

Ma la formulazione di quest’obbligo, che sembrerebbe ovvia, fu invece alquanto controversa alla Conferenza di Roma. Le delegazioni erano divise sul punto della configurazione della cooperazione come un obbligo giuridico o come una variabile incerta soggetta alla volontà statale e alle circostanze di fatto. Si raggiunse infine un compromesso, per cui, da un lato, si sono previsti degli obblighi specifici riguardanti il rapporto di collaborazione tra Stati e Corte (artt. 87 e ss.), ma dall’altro, non si è rinunciato ad imporre anche un più ampio generale obbligo di cooperazione<sup>50</sup>.

Il successo della Corte penale internazionale dipende da come verrà attuato questo obbligo generale di cooperazione poiché per il suo funzionamento quotidiano essa conta sul fatto che gli Stati parte collaborino pienamente e senza riserve. Tale obbligo dovrebbe essere infatti concepito come un dovere che non si esaurisce nel compimento degli specifici atti previsti dallo Statuto ma che, da una parte, si manifesta in una generale attitudine in senso cooperativo nei confronti della Corte e, dall’altra, pervade qualsiasi ambito degli ordinamenti statali che sia connesso all’attività della CPI<sup>51</sup>.

Bisogna comunque sempre tener conto del fatto che la Corte, contrariamente alle giurisdizioni nazionali, non dispone dei poteri di polizia, perciò l’obbligo generale di cooperazione non è coercitivo, come per gli obblighi derivanti dalle ordinanze dei tribunali nazionali. Per questo motivo la

---

diritto internazionale consuetudinario e ha acquisito il carattere di *jus cogens* quando si tratti di crimini contro l’umanità, di guerra, di aggressione e genocidio.

<sup>50</sup> In tal senso Decaux E., Op. Cit., p. 97.

<sup>51</sup> Cfr. Swart B., “General problems” in *The Rome Statute of the International Criminal Court: a commentary*, Op. Cit., p. 1592, afferma “The duty to cooperate with the Court is all-embracing. It covers any situation in which the ICC might need assistance”. L’autore definisce il generale atteggiamento statale favorevole nei confronti della Corte: “Court-friendly”.

CPI è costretta a rivolgersi agli Stati per dare esecuzione alle sue richieste, ai suoi ordini e ai suoi mandati. Se gli Stati sono disposti a collaborare la Corte potrà adempiere la sua missione. Se rifiutano al contrario di dare seguito alle sue decisioni la Corte sarà impotente. Ma vi sono dunque dei limiti politici e pratici a ciò che potrà fare la CPI, visto che si è più rispettosi dell'autorità degli Stati che dell'inviolabilità dei diritti umani<sup>52</sup>.

Facendo l'articolo 86 da introduzione alla Parte IX, le disposizioni seguenti vanno lette sempre in stretta connessione con quest'ultima, questo è il caso infatti della disposizione immediatamente successiva che riconosce alla Corte "the authority to make requests to State parties for cooperation". L'art. 87 prevede esplicitamente che l'obbligo degli Stati scatti a richiesta della Corte. Con ciò fa della CPI la protagonista del sistema di cooperazione, anche per quanto riguarda il funzionamento dei modi e delle forme della piena collaborazione che è dovuta dagli Stati per realizzare la repressione dei crimini internazionali coperti dallo Statuto<sup>53</sup>. Perciò affinché una richiesta della Corte sia vincolante per gli Stati parte due condizioni sono previste: la competenza della CPI ad emanare la richiesta, difficilmente contestabile alla luce dell'art. 87.1, norma suscettibile di essere interpretata estensivamente, e lo specifico obbligo dello Stato richiesto fondato nello Statuto.

Secondo la formulazione dell'articolo 86 l'obbligo generale dovrebbe non essere limitato alle sole forme di cooperazione e assistenza specificate nella Parte IX, ma abbracciare tutti gli obblighi previsti anche in altre parti dello Statuto. Questa interpretazione estensiva della disposizione citata è comprovata dall'evoluzione che ha riguardato la redazione della norma<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Purtroppo, questa constatazione si deduce dall'analisi dell'attività svolta dal Tribunale per la ex-Iugoslavia, dagli atteggiamenti degli Stati nei suoi confronti, dalle difficoltà incontrate affinché fossero adempiute dagli Stati le richieste di cooperazione. Vedi *supra* par. 2.

<sup>53</sup> In tal senso Condorelli L., "L'obbligo generale degli stati di cooperare al rispetto del diritto umanitario e la Corte Penale Internazionale", Op. Cit., p. 23 e ss.

<sup>54</sup> Infatti secondo l'art. 32 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, UN Doc. A/CONF.39/27, che considera i lavori preparatori come mezzo supplementare di integrazione, da usarsi quando l'esame del testo "... lascia il senso ambiguo o oscuro", andando a completare il significato risultante dall'applicazione della regola generale di interpretazione stabilita all'art. 31.

Infatti l'articolo 85 del Progetto di Statuto<sup>55</sup>, a cui l'art. 86 corrisponde, sancisce l'obbligo generale degli Stati parte di cooperare con la Corte facendo riferimento alternativamente alle disposizioni della Parte IX o all'intero Statuto. Alla Conferenza di Roma si è optato per la seconda alternativa e sicuramente non a caso. Da ciò discende che per interpretare correttamente l'obbligo di cooperazione con la Corte sarà necessario ricostruirlo alla luce delle disposizioni contenute in altre parti dello Statuto, in particolare, la Parte II dedicata alla giurisdizione, nella quale si tratta anche della complementarità esaminata nel capitolo I, e la Parte V dedicata allo svolgimento delle indagini e all'esercizio dell'azione penale. Ma bisogna ricordare che comunque il carattere generale dell'obbligo di cooperazione è limitato dal fatto che si riferisca alle sole indagini e ai soli processi che abbiano ad oggetto i crimini su cui la Corte abbia già accertato la propria competenza.

### *3.3. L'inadempimento a una richiesta di cooperazione*

Per quanto riguarda la cooperazione fra la Corte e gli Stati parte, sono in gioco, come ho detto, veri e propri obblighi giuridici degli Stati. Ma il sistema di cooperazione previsto dallo Statuto è tale veramente da garantire da parte statale un rispetto incondizionato di tali obblighi?

Indubbiamente gli obblighi ivi previsti sono obblighi "intrasgredibili", così infatti sono state etichettate le prescrizioni di diritto umanitario dalla Corte

---

<sup>55</sup> Vedi *Draft Statute for the International Criminal Court*, UN Doc. A/CONF. 183/2 Add. 1, p. 92.

Internazionale di Giustizia<sup>56</sup> e perciò per principio al destinatario della richiesta di cooperazione della Corte non potrà essere accordata nessuna possibilità di sottrarsi all'adempimento. Gli *obiter dicta* relativi al diritto di Ginevra e ricalcati nello Statuto perciò possono dirsi ormai considerati diritto internazionale generale. Perciò rifiutarsi di ottemperare ad una richiesta di cooperazione della Corte significa commettere un atto internazionalmente illecito e allo stesso tempo violare una norma di diritto umanitario "intrasgredibile"<sup>57</sup>.

Quindi, essendo la richiesta della Corte vincolante per gli Stati parte cui è indirizzata, la mancata cooperazione dello Stato richiesto fa sorgere in capo a quest'ultimo la responsabilità per la violazione della norma internazionale, a meno che non si verifichino delle cause escludenti l'illiceità<sup>58</sup>. Secondo il Progetto della CDI la responsabilità internazionale è condizionata al verificarsi di due elementi del fatto illecito. L'elemento soggettivo corrisponde al comportamento di uno o più organi statali, comprendendo tra questi tutti coloro che partecipano dell'esercizio del potere di governo<sup>59</sup>. Applicando tale definizione al caso di inadempimento di uno Stato parte a una richiesta della CPI, essa rappresenta sicuramente il comportamento delle autorità statali, che siano diplomatiche o ministeriali, riceventi la richiesta di cooperazione della Corte. L'elemento oggettivo invece

---

<sup>56</sup> Si veda il parere dell'8 luglio del 1996, Rôle général no. 95, "Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires". Bisogna ricordare che la CIG ha una funzione estremamente rilevante di accertamento del diritto internazionale attraverso l'emanazione di pareri consultivi. In particolare nel parere citato la CIG ha affermato che oggigiorno vi sia una larghissima corrispondenza, se non una completa identità, fra il diritto umanitario convenzionale (ossia le quattro Convenzioni di Ginevra e i 2 Protocolli aggiuntivi) e il diritto internazionale generale e inoltre che le norme umanitarie debbano essere rispettate "in ogni circostanza", ossia che non siano in nessun caso invocabili circostanze giustificative di comportamenti difforni da quanto richiesto da esse.

<sup>57</sup> In tal senso Condorelli L., "L'obbligo generale degli stati di cooperare al rispetto del diritto umanitario e la Corte Penale Internazionale", Op. Cit., p. 27.

<sup>58</sup> Le cause escludenti l'illiceità sono previste dagli articoli 20-26 del Progetto di codificazione sulla responsabilità degli Stati per atti illeciti internazionali. Vedi *Draft articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, 2001* in "Report of the International Law Commission on the work of its Fifty-third session", Official Records of the General Assembly, Fifty-sixth session, Supplement No. 10, UN Doc. A/56/10, chp.IV.E.1.



consiste nell'antigiuridicità del comportamento dell'organo statale, realizzandosi nel momento in cui un fatto di uno Stato non risulta conforme a ciò che gli è imposto da un obbligo internazionale<sup>60</sup>. Per quanto riguarda gli obblighi degli Stati con la CPI, questo elemento si concretizza nel rifiuto o nella mancanza di risposta a una richiesta della Corte.

Ricordiamo che per ciò che riguarda il regime di responsabilità la regola generale è favorevole alla responsabilità oggettiva relativa, secondo cui lo Stato risponde di qualsiasi violazione del diritto internazionale da parte dei suoi organi purché non dimostri l'impossibilità assoluta, ossia non da lui provocata, dell'osservanza dell'obbligo<sup>61</sup>. E questo tipo di responsabilità, non essendo previsto uno specifico regime in via consuetudinaria o convenzionale, è sicuramente quello da adottare per gli inadempimenti degli Stati parte nei confronti della Corte. Quindi, la responsabilità degli Stati sorgerà per effetto della sola mancanza di cooperazione, ma lo Stato inadempiente potrà invocare, per sottrarsi a tale responsabilità, una causa di giustificazione consistente in un evento esterno che gli ha reso impossibile il rispetto delle norme imponenti l'obbligo (artt. 86 ss. dello Statuto). Conformemente ai principi sanciti nel Progetto suddetto le circostanze escludenti l'illiceità sono costituite: dal consenso dato dalla Corte stessa o dall'Assemblea degli Stati parte al rifiuto o differimento della richiesta di cooperazione dello Stato richiesto, da una situazione di forza maggiore e dallo stato di necessità o di "distress" dell'individuo-organo che abbia commesso l'illecito. Resta logicamente esclusa quella causa di giustificazione costituita dall'autotutela, ossia da quelle azioni (legittima difesa o contromisure) compiute dallo Stato richiesto che sarebbero dirette a reprimere l'illecito altrui.

---

<sup>59</sup> Si vedano gli artt. 2 a) e 4 del *Draft articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, 2001*, UN Doc. A/56/10.

<sup>60</sup> Si vedano gli artt. 2 b) e 12 del *Draft*, UN Doc. A/56/10.

<sup>61</sup> La colpa non è menzionata come elemento dell'illecito internazionale all'art. 2 del *Draft*, né è disciplinata in alcun altro articolo, da questa circostanza può dedursi che il regime di responsabilità oggettiva relativa sia considerato dalla Commissione di diritto internazionale come il regime generale applicabile.

### 3.3.1. I rimedi del Tribunale per la ex-Iugoslavia

Per quanto riguarda i Tribunali *ad hoc*, a differenza che per la Corte, nel caso di rifiuto di ottemperare alle richieste di collaborazione, lo Stato non solo viola gli obblighi previsti dai rispettivi Statuti dei tribunali ma anche i suoi obblighi di membro delle Nazioni Unite ed in particolare l'art. 25 della Carta delle Nazioni Unite<sup>62</sup>. Di conseguenza nel Regolamento di Procedura e Prova del Tribunale per la ex-Iugoslavia si dispone che del "finding" giudiziale relativo alla mancata collaborazione da parte dello Stato il Presidente debba dare conoscenza al Consiglio di Sicurezza affinché prenda le adeguate misure<sup>63</sup>: soluzione perfettamente logica dato che il TPIY è un organo sussidiario del Consiglio. Sicuramente dobbiamo prendere in considerazione il fatto che il Tribunale nel corso degli anni di attività ha creato un sistema normativo per minimizzare le possibilità di inottemperanza degli Stati alle richieste di cooperazione. Questo inoltre potrebbe servire da esempio per l'attività della Corte, sempre tenendo a mente la diversità degli strumenti istitutivi delle due istanze internazionali. Mi pare utile allora andare ad analizzare determinati strumenti propri del meccanismo della cooperazione (o mancata cooperazione) del Tribunale per la ex-Iugoslavia con gli Stati.

Per prevenire l'eventualità della mancata esecuzione di un mandato d'arresto il TPIY ha introdotto nel suo Regolamento di Procedura e Prova una norma nuova, l'articolo 61, la quale prevede la possibilità che l'accusato non si presenti o perché le sue autorità non gli consentano di venire o non gli

---

<sup>62</sup> L'articolo 25 della Carta delle NU infatti recita "The Members of the United Nations agree to accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance with the present Charter".

<sup>63</sup> Gli articoli 11, 13, 59 e 61 del Regolamento di Procedura e Prova del TPIY prevedono espressamente che in caso di inadempimenti specifici di uno Stato a una richiesta di deferimento di un caso, di interruzione di un procedimento o a un mandato di arresto o trasferimento del Tribunale il Presidente "shall report the matter to the Security Council". Inoltre l'articolo 7 bis reitera questo meccanismo che scatta in caso di inottemperanza all'obbligo stabilito dall'art. 29 dello Statuto per quanto riguarda gli inadempimenti sopramenzionati a richieste di una Camera di prima istanza e per quanto riguarda gli inadempimenti a richieste di informazioni relative a un caso su cui la corte nazionale ha già indagato o proceduto (art. 8), a qualsiasi richiesta relativa alla conduzione delle indagini (art. 39), a misure provvisorie (art. 40) richieste dal Procuratore.

notifichino il mandato di arresto o perché si nasconda. La nuova procedura inventata dai giudici dello stesso Tribunale prevede che ci siano delle udienze in cui il Procuratore produca le prove a carico, convochi i testimoni e che poi la Camera di prima istanza possa riconfermare l'atto di accusa. In questo modo sono state tenute udienze solenni in cui sono state esposte davanti agli occhi dell'opinione mondiale, anche davanti ai media, le accuse della Procura e ciò ha determinato rilevanti effetti extra-giudiziali: ricordiamo infatti che Mladic e Karadzic sono stati esclusi dai negoziati di Dayton. Questo procedimento si conclude, se la Camera accerta l'omissione o il rifiuto di cooperazione, con la notifica del Presidente al Consiglio di Sicurezza<sup>64</sup>. Un meccanismo del genere potrebbe essere previsto anche nel caso di inesecuzione di un mandato d'arresto emesso dalla Corte penale internazionale, sarebbe semplicemente necessaria una modificazione delle Regole Procedurali e di Ammissibilità delle Prove.

Come reazione ai reiterati rifiuti di cooperare di determinati Stati è stato poi introdotto dal Tribunale nel Regolamento l'articolo 59 bis che prevede la trasmissione del mandato d'arresto direttamente all'autorità o istituzione internazionale appropriata, ossia attribuisce anche alla SFOR/IFOR (forza militare di stabilizzazione istituita dalla NATO)<sup>65</sup> e all'UNTAES (forza militare delle Nazioni Unite) il potere se non di ricercare, di arrestare gli imputati e i sospetti. Il conferimento di questo potere insieme alla tattica scelta dal Procuratore di non divulgare i mandati d'arresto ha determinato nel 1997 una svolta nell'attività del Tribunale e la fine del fallimento della cooperazione con gli Stati che componevano la Jugoslavia<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Vedi Cassese A., "Il tribunale per ex-Iugoslavia: bilancio di due anni di attività", Op. Cit., p. 181.

<sup>65</sup> La Risoluzione n. 267 adottata dal Patto Atlantico affida alle forze armate della NATO (prima denominate SFOR, poi IFOR) il compito di arrestare tutti gli indiziati di reato, tutte le persone accusate dal Tribunale, i sospetti e di trasferirli, non alle autorità del Paese, ma immediatamente a L'Aja.

<sup>66</sup> Premesso che la Repubblica federale di Jugoslavia si era rifiutata di eseguire gli ordini del TPIY, a causa dell'attivazione di questo meccanismo alternativo di esecuzione dei mandati d'arresto fu arrestato nel 1997 Dokmanovic ( IT-95-13a ) dalle forze della NU (UNTAES).

Inoltre è stato adottato sempre nel 1997 l'art. 7 bis del Regolamento di Procedura e Prova, secondo cui in tutti i casi di mancanza di cooperazione di uno Stato il Presidente del Tribunale riferisce al Consiglio di Sicurezza<sup>67</sup>. Il CdS rimane libero nelle scelte delle misure da adottare, quindi potrebbe utilizzare i poteri coercitivi a sua disposizione per imporre il pieno rispetto delle proprie decisioni allo Stato inadempiente. Ma ciò che è accaduto nella prassi è che spesso il Consiglio non andò oltre una semplice deplorazione della condotta dello Stato non cooperante, ciò non ha indotto gli Stati recalcitranti a un cambiamento del proprio atteggiamento ostile nei confronti del Tribunale internazionale. Questo meccanismo è risultato inefficace e i deboli interventi del Consiglio sono stati criticati sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza<sup>68</sup>.

### **3.3.2. I rimedi dello Statuto di Roma**

Gli artefici dello Statuto, anche per quanto riguarda la scelta del soggetto a cui fosse diretto il "finding" dello Stato inadempiente, avevano come modello il Tribunale per l'ex-Iugoslavia. Per questo motivo l'articolo 87 al comma 7 dello Statuto dispone che la Corte in caso di inadempimento "peut en prendre acte" e denunciare lo Stato inadempiente all'Assemblea degli Stati parte o al Consiglio di Sicurezza, se è stato quest'ultimo ad adire la Corte in base all'art. 13 b). Questa disposizione è attributiva di una competenza di tipo contenzioso alla Corte: questa è chiamata ad effettuare un vero e proprio accertamento giudiziale dell'illecito commesso da uno Stato consistente nell'aver violato l'obbligo da lui sottoscritto di cooperare con la Corte a sua richiesta.

Innanzitutto è sicuramente criticabile l'alternativa fra l'Assemblea degli Stati Parte e il Consiglio di Sicurezza per ciò che riguarda l'idea che il CdS

---

<sup>67</sup> Vedi Decaux E., "La coopération en matière de poursuite et de transfert: l'expérience des tribunaux *ad hoc*", Op. Cit., p. 89, afferma che con questo meccanismo « la boucle est bouclée ».

<sup>68</sup> Vedi *infra* cap. IV, par. 4.1.

sia da sollecitare esclusivamente quando è stato lui ad adire la Corte. Ma questo argomento verrà trattato in seguito in un apposito capitolo (il IV).

Inoltre è senz'altro criticabile per un altro verso l'alternativa fra l'Assemblea e il Consiglio perché, a prescindere dal fatto che la CPI sia stata adita dal CdS o meno, lo Stato parte che ostacola il corretto funzionamento della Corte viola lo Statuto. Essendo lo Statuto un trattato internazionale, lo Stato inadempiente si rende responsabile di un illecito nei confronti delle altre Parti perciò l'Assemblea potrebbe, indipendentemente da chi ha riferito la situazione, reagire<sup>69</sup>.

Ma i confini del potere conferito all'Assemblea rimangono estremamente vaghi, poiché lo Statuto non specifica neanche a livello esemplificativo quali azioni tale organo possa promuovere in caso di mancata cooperazione<sup>70</sup>. In presenza di questa lacuna non possiamo non affidarci ai principi del diritto internazionale generale codificati nel Progetto sulla responsabilità degli Stati, a norma dei quali la violazione degli obblighi contenuti nella Parte IX dello Statuto offende ogni Stato parte<sup>71</sup>. Di conseguenza l'Assemblea degli Stati parte sarebbe autorizzata a chiedere allo Stato di conformarsi alla richiesta della Corte e potrebbe spingersi fino a condannare la mancata cooperazione dello Stato richiesto e a sanzionarla adeguatamente<sup>72</sup>. Infatti, a mio avviso,

---

<sup>69</sup> Lo Stato inadempiente si è reso responsabile della violazione del principio "pacta sunt servanda" sancito all'articolo 26 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati.

<sup>70</sup> L'articolo 112.2 f) affida la funzione di esaminare ogni questione relativa alla mancanza di cooperazione all'Assemblea. Vedi Schabas W.A., *An introduction to the International criminal court*, Cambridge University press, Cambridge, 2001, p. 121, secondo cui i poteri attribuiti all'Assemblea degli Stati parte nel caso di inadempimento di uno Stato parte "would seem to be limited to 'naming and shaming'".

<sup>71</sup> Si vedano gli articoli 46 e 48 del *Draft articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, 2001*, UN Doc. A/56/10, l'art. 48 recita « tout État autre qu'un État lésé est en droit d'invoquer la responsabilité d'un autre État, si l'obligation violée est due à un groupe d'États dont il fait partie, et si l'obligation est établie aux fins de la protection d'un intérêt collectif du groupe ».

<sup>72</sup> Cfr. Conforti B., *Diritto internazionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2002, p. 385, per quanto riguarda in generale gli obblighi assunti in base a una convenzione multilaterale *erga omnes*, afferma che, tenuto conto della struttura anarchica della comunità internazionale, potrebbe trattarsi di obblighi sprovvisti di sanzioni e, pur sussistendo l'illecito internazionale, ne potrebbe conseguire una responsabilità attenuata. Ciò non deve avvenire per quanto riguarda gli obblighi di cooperazione degli Stati parte nei confronti della Corte, altrimenti la CPI non potrà funzionare.

come si può ben vedere dalla prassi del Tribunale per la ex-Iugoslavia, qualsiasi tentativo di far rispettare ad uno Stato inadempiente un obbligo internazionale non può essere fruttuoso se non è possibile sanzionarlo, perciò è necessario creare un meccanismo coercitivo capace di imporre effettivamente agli Stati parte l'adempimento dei propri obblighi di cooperazione, visto poi che un tale meccanismo non è previsto né dalle disposizioni dello Statuto né da quelle del Regolamento di Procedura e Prova (artt. 176 – 197) <sup>73</sup>.

Sempre ai sensi del diritto internazionale generale, le conseguenze giuridiche autonome dell'illecito dovrebbero consistere per lo Stato offeso sia nel diritto di chiedere la riparazione per il fatto illecito<sup>74</sup> che nella facoltà di ricorrere a contromisure coercitive aventi il precipuo scopo di infliggere una vera e propria punizione allo Stato offensore (c.d. autotutela individuale)<sup>75</sup>. Ed è anche prevista la possibilità che soggetti diversi dallo Stato direttamente leso, oltre a imputare la responsabilità internazionale per il fatto illecito allo Stato inadempiente, adottino misure nei confronti dello Stato offensore (c.d.

---

<sup>73</sup> Si potrebbero immaginare delle vere e proprie sanzioni irrogate dall'Assemblea nei confronti dello Stato inadempiente in base agli artt. 112.2 f) e g). Per esempio potrebbe essere imposto un aumento del contributo finanziario dovuto dallo Stato alla Corte, ai sensi dell'art. 113 infatti è l'Assemblea che adotta il Regolamento finanziario e le Regole di gestione finanziaria e ai sensi dell'art. 112.2 approva il bilancio, perciò l'Assemblea è già titolare di poteri in materia finanziaria. O potrebbe essere stabilita l'esclusione dal voto in Assemblea dello Stato inadempiente in quanto ai sensi dell'art. 112.8 è la stessa Assemblea, *mutatis mutandis*, che autorizza uno Stato in ritardo con i pagamenti a votare. O essendo il Regolamento di Procedura e Prova, ai sensi dell'art. 51, adottato a maggioranza di due terzi degli Stati parte, si potrebbero predisporre in esso dei meccanismi di carattere generale che rendano automaticamente praticabile l'imposizione di sanzioni agli Stati inadempienti, senza la necessità di una specifica decisione in merito dell'Assemblea.

<sup>74</sup> Secondo l'art. 30 e 31 del *Draft*, UN Doc. A/56/10 una conseguenza dell'illecito consiste nel diritto di richiedere la riparazione da parte dello Stato leso e il dovere dello Stato autore dell'illecito di far cessare l'illecito e di cancellarne ove possibile gli effetti ristabilendo la situazione di fatto e di diritto esistente prima del compimento dell'illecito. Questi sono entrambi aspetti della *restitutio in integrum*.

autotutela collettiva) in caso di violazione di obblighi *erga omnes*<sup>76</sup>. Ma accertato che lo Stato parte ha violato l'obbligo internazionale di cooperare con la Corte e essendo quindi responsabile nei confronti di tutti gli altri Stati parte dello Statuto, non esistono principi generali che consentano a uno Stato di intervenire a tutela di un interesse collettivo adottando vere e proprie contromisure, a titolo di autotutela collettiva. Quindi la mancanza di specifiche disposizioni indurrebbe a ritenere che una tale forma di autotutela non sia comunque ammissibile sulla base del diritto internazionale generale e dunque a prescindere da una raccomandazione o decisione dell'Assemblea degli Stati parte<sup>77</sup>. Il discorso è diverso per quanto riguarda il ricorso a comportamenti solo inamichevoli, ossia a ritorsioni, trattandosi di comportamenti leciti e sempre adottabili e di altri mezzi di pressione, che potrebbero rivelarsi efficaci per far cessare l'illecito e indurre lo Stato inadempiente a cooperare con la Corte<sup>78</sup>.

Infine per quanto riguarda le decisioni dell'Assemblea degli Stati parte, oltre alle raccomandazioni o sanzioni dirette da quest'organo allo Stato inadempiente, si potrebbe anche prendere in considerazione la possibilità di

---

<sup>75</sup> L'autotutela individuale può concretizzarsi nell'adozione di contromisure o nella ritorsione. Secondo l'art. 49 del *Draft*, UN Doc. A/56/10, la contromisura consiste in un comportamento dello Stato leso che per reagire contro lo Stato offensore viola a sua volta nei confronti di quest'ultimo gli obblighi che gli derivano da norme consuetudinarie, da norme convenzionali o da norme contenute in decisioni di organi internazionali. Inoltre le contromisure incontrano determinati limiti: proporzionalità, il rispetto del *jus cogens* e dei principi umanitari e ad esse non si può far ricorso se non si è tentato di giungere ad una soluzione concordata della controversia. La ritorsione invece non consiste in una violazione di norme internazionali ma in un comportamento soltanto inamichevole dello Stato leso.

<sup>76</sup> Si veda l'articolo 54 del *Draft*, UN Doc. A/56/10, intitolato « Mesures prises par des États autres qu'un État lésé » che recita "Le présent chapitre est sans préjudice du droit de tout État, habilité...à invoquer la responsabilité d'un autre État, de prendre des mesures licites à l'encontre de ce dernier afin d'assurer la cessation de la violation ainsi que la réparation dans l'intérêt de l'État lésé ou des bénéficiaires de l'obligation violée".

<sup>77</sup> Cfr. Conventi A., *Op. Cit.*, p. 330, afferma che pur non essendosi pervenuti a stabilire espressamente, come invece avevano proposto alcune delegazioni durante le negoziazioni di Roma, un diritto di ciascuno Stato parte a reagire individualmente alla violazione dell'obbligo di cooperazione, bisogna ricordare che l'art.89 del I Protocollo Addizionale del 1977 prevede che gli Stati possano agire "jointly or individually". E quindi sarebbe lecita per gli Stati parte una forma di autotutela individuale sulla base del diritto internazionale generale e non condizionata a una decisione dell'Assemblea.

invitare, non di obbligare, gli altri Stati parte ad adottare vere e proprie misure come sanzioni economiche contro lo Stato che rifiuti di cooperare. In questo caso non si tratta di una forma di autotutela individuale su iniziativa dello Stato parte non direttamente leso, che non sarebbe lecita, ma di una misura autorizzata dall'Assemblea che rappresenta ciascuno Stato parte dello Statuto.

#### *4. La cooperazione degli Stati terzi con la Corte penale internazionale*

È vero che le disposizioni citate fin qui si riferiscono alle Parti dello Statuto, ma va subito notato che, in realtà, anche i terzi (tanto Stati che organizzazioni internazionali) sono chiamati in causa, vuoi dallo Statuto stesso, vuoi dal gioco tra questo ed i principi giuridici al di fuori dello Statuto. Perciò adesso andrò ad esaminare il rapporto che lega la Corte agli Stati che non hanno ratificato lo Statuto e la possibile cooperazione con essi.

Per il successo della Corte penale internazionale sarà senz'altro necessaria la cooperazione di tutti quegli Stati che risultano in particolare connessione con il crimine perseguito, ovviamente tra questi Stati possono esservi parti dello Statuto ma anche non parti, che potrebbero volontariamente o meno impedire un buon funzionamento della Corte<sup>79</sup>. Perciò per una repressione effettiva dei crimini di competenza della CPI risulta di fondamentale importanza la cooperazione degli Stati terzi, i quali,

---

<sup>78</sup> La ritorsione si potrebbe concretare nell'attenuazione o rottura dei rapporti diplomatici o nell'attenuazione della collaborazione economica e commerciale, se non è sancita da un trattato internazionale.

<sup>79</sup> La necessità della cooperazione degli Stati terzi come degli Stati parte si manifesta in numerose ipotesi: durante le indagini nel caso in cui il Procuratore faccia richiesta di interrogare sospetti, vittime o testimoni e questi si trovino nel territorio dello Stato terzo, nel caso in cui il Procuratore faccia richiesta di documenti o prove che si trovino nella disposizione dello Stato terzo, nel caso in cui il Procuratore debba svolgere "on site investigation" nello Stato terzo, nel caso in cui su richiesta del Procuratore o di una Camera la Corte emani un mandato di arresto o consegna di un accusato che si trovi nello Stato terzo.



bisogna ricordare, che oggigiorno sono ancora ben 92, ossia sono un numero degno di essere preso in considerazione.

#### 4.1. Il fondamento giuridico degli obblighi di cooperazione

Come ho già detto, secondo quanto disposto dalla Convenzione di Vienna e applicando il principio *'pacta tertiis nec nocent nec prosunt'*, gli obblighi contenuti nella Parte IX dello Statuto non si estendono agli Stati terzi<sup>80</sup>.

Pertanto, a differenza di ciò che avviene per gli Stati parte, l'obbligo di cooperazione degli Stati terzi con la Corte si può fondare su più di una fonte giuridica. Tale caratteristica potrà determinare una conseguenza: la possibile sovrapposizione fra fonti giuridiche. Ma è indubbio che questa circostanza potrebbe unicamente rendere più pregnante l'obbligo in capo agli Stati terzi e più effettiva la cooperazione fra questi e la Corte<sup>81</sup>.

La mia analisi dunque verterà sui distinti fondamenti giuridici che fanno scaturire in capo agli Stati terzi l'obbligo di cooperare con la CPI. Fondamentalmente le possibili fonti della cooperazione con gli Stati non parte sono quattro: una specifica accettazione della giurisdizione della Corte

---

<sup>80</sup> Si applica il principio della inefficacia dei trattati nei confronti degli Stati non contraenti espresso dalla Convenzione di Vienna. In effetti le norme pattizie si distinguono dalle norme di diritto internazionale generale proprio perché valgono solo per gli Stati che le pongono in essere e quindi per il trattato internazionale vale ciò che si dice per il contratto di diritto interno, esso fa legge tra le parti e solo tra le parti.

<sup>81</sup> Nel caso uno Stato terzo abbia stipulato un accordo *ex ante facto* di cooperazione con la Corte ex art. 87.5 che limiti per esempio il regime di cooperazione alla sola assistenza giudiziaria, e in seguito il medesimo Stato accetti la giurisdizione della Corte ex art. 12.3 su un determinato crimine, nel perseguimento di questo crimine prevarrà il regime giuridico determinato dall'accettazione della giurisdizione poiché di maggiore pregnanza e verranno superati i limiti posti all'obbligo di cooperare dall'accordo ex art. 87.5. Nel caso invece sia stato concluso un accordo *ex ante facto* e il CdS deferisca una situazione alla Corte, prevarrà il regime di cooperazione conseguente alla decisione vincolante del Consiglio ponendo questa Stati parte e non parte sullo stesso piano, a prescindere dalla stipula di accordi degli Stati terzi con la Corte. Nel caso l'obbligo di cooperazione abbia fondamento nelle Convenzioni sul Genocidio o sull'Apartheid e in seguito intervenga un'intesa *ad hoc* ex art. 87.5, o l'accettazione della giurisdizione ex art. 12.3 o una risoluzione del Consiglio di Sicurezza, prevarrà l'obbligo nascente da uno di questi tre ultimi strumenti.

(ex art. 12.3), un accordo di cooperazione generale o *ad hoc* (ex art. 87.5), un'azione del Consiglio di Sicurezza in applicazione del Capitolo VII (ex art. 13 b)) o un trattato internazionale diverso dallo Statuto.

#### **4.1.1. Cooperazione e accettazione della giurisdizione della Corte**

Nello Statuto è stata prevista una forma di cooperazione con gli Stati terzi su base volontaria e a tal fine è stata introdotta la disposizione 12.3 che può essere considerata come un "invito" a cooperare con la Corte per gli Stati non parti.

Nella disposizione in questione si prevede che uno Stato che non sia parte possa accettare la giurisdizione della Corte in singoli casi, ossia in tutte le ipotesi in cui la cooperazione richiesta è necessaria affinché la Corte possa esercitare la sua giurisdizione. Quindi lo Stato terzo che accetta la competenza della Corte sul crimine in questione per mezzo di una dichiarazione scritta depositata in Cancelleria "shall cooperate with the Court without any delay or exception in accordance with Part IX".

Tenendo ben a mente che la cooperazione dello Stato terzo si rileverà essenziale affinché la Corte proceda con piena conoscenza dei fatti disponendo dell'accesso alle prove, dei sospetti e dei testimoni e che sarà probabile il caso di una particolare connessione tra lo Stato e il crimine, nel caso tale Stato accetti la giurisdizione della Corte che natura avrà l'obbligo che sorgerà in capo ad esso?

Sancendo l'art. 35 della Convenzione di Vienna: "An obligation arises for a third State from a provision of a treaty if the 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", l'art.12.3 dovrebbe essere considerato come quella regola contenuta in un trattato internazionale ed abilitata a far sorgere un obbligo giuridico in capo a uno Stato terzo. Tale disposizione infatti prevede la possibilità che anche gli Stati non parte allo Statuto consentano l'attivazione della giurisdizione della Corte su un

determinato crimine, meccanismo che invece è automatico per gli Stati parte secondo quanto previsto al comma 2 del medesimo articolo<sup>82</sup>. Pertanto quando lo Stato parte deposita la propria dichiarazione in Cancelleria, verrà concluso un accordo nuovo tra gli Stati parte e lo Stato terzo, essendo considerato l'obbligo di cooperazione come connaturato all'accettazione della giurisdizione, nel momento in cui viene accettata la competenza della Corte da uno Stato terzo questo soggiacerà automaticamente a tutti gli obblighi di cooperazione previsti dalla Parte IX.

Inoltre ricordiamo che l'articolo 86 prevede un generale obbligo di cooperazione che si riferisce a tutti gli obblighi sanciti nello Statuto anche al di fuori della Parte IX, di conseguenza la posizione dello Stato terzo che ha accettato la giurisdizione della Corte risulta essere molto simile a quella degli Stati parte dello Statuto, per quanto riguarda però unicamente il crimine su cui si procede. Sicuramente l'obbligo di cooperazione incombente in capo allo Stato terzo accettante la giurisdizione ex art. 12.3 e l'obbligo in capo agli Stati parte è il medesimo<sup>83</sup>, ma non si può dire che lo Stato che ha accettato la giurisdizione della Corte non possa più considerarsi come uno Stato terzo e quindi la sua posizione diventi equivalente a quella di uno Stato parte<sup>84</sup>, in quanto allo Stato terzo indubbiamente né incombe un obbligo di contribuire al finanziamento della Corte né sarà attribuito il diritto di voto all'Assemblea degli Stati parte.

---

<sup>82</sup> Si veda *supra* cap. I, par. 3.

<sup>83</sup> In tal senso Ciampi A., "The obligation of cooperate", Op. Cit., p.1616, afferma che la natura e il contenuto dell'obbligo di cooperare, i limiti a quest'obbligo e i rimedi concessi in caso di inadempimento non variano fra Stati parte e Stati non parte.

<sup>84</sup> Cfr. Palmisano G., "Cooperation by non-states parties", in *The International Criminal Court: comments on the Draft Statute*, Op. Cit., p. 341, che afferma che uno Stato accettando la giurisdizione della Corte su un caso specifico la sua posizione diviene equivalente a quella di uno Stato parte allo Statuto, poiché l'articolo 12.3 richiede allo Stato accettante una cooperazione senza ritardo e senza eccezioni e ciò implica che per il crimine in questione lo Stato non possa porre limiti o formulare eccezioni agli obblighi di cooperazione previsti nella Parte IX.

#### 4.1.2. Cooperazione e accordo o intesa ad hoc con la Corte

È stata inserita inoltre nella Parte dello Statuto dedicata alla “Cooperazione internazionale ed assistenza giudiziaria” una specifica disposizione che prevede la possibilità di una collaborazione fra Stato terzo e Corte senza la necessità di un’accettazione della giurisdizione: l’articolo 87 comma 5.

Per interpretare correttamente questa disposizione è sicuramente utile andare ad esaminare la sua origine e la sua evoluzione a partire dal testo elaborato dalla Commissione di Diritto Internazionale<sup>85</sup>. Tale testo nel 1994 riconosceva l’interesse di tutti i membri della comunità internazionale nella repressione dei crimini di competenza della Corte e quindi prevedeva che gli Stati non parte “may assist” la CPI nella sua attività<sup>86</sup>. Il Preparatory Committee accolse l’idea di inserire una disposizione dedicata alla cooperazione con gli Stati terzi ma ne ampliò il contenuto evidenziando il ruolo attribuito alla Corte nell’incoraggiamento a prestare assistenza, superando la visione della collaborazione quale un diritto dello Stato non parte e sancendo quindi che la Corte “may call on” e “make a request to any non-State Party”<sup>87</sup>. Alla Conferenza di Roma è stata infine approvata la formulazione<sup>88</sup> a cui era pervenuto il PrepCom nel 1997 affermando la competenza della Corte a interagire direttamente con gli Stati terzi per ottenere cooperazione e assistenza giudiziaria. Fortunatamente quindi si è abbandonata la proposta della CDI che prevedeva una facoltà di cooperare degli Stati terzi poiché in questo modo si sarebbero ottenuti sicuramente ben

---

<sup>85</sup> Si veda *Report of the Working Group on a Draft Statute for an International Criminal Court* del 18 luglio 1994, UN Doc. A/CN. 4/L. 491/Rev. 2/Add. 3.

<sup>86</sup> Vedi l’articolo 56 del testo elaborato dalla CDI nel 1994.

<sup>87</sup> Vedi *Résumé des travaux du comité préparatoire au cours de la période allant du 25 mars au 12 avril 1996*, UN Doc. A/AC.249/1, par. 207, in cui per quanto riguarda il testo dell’articolo 56 par. a) è espressa l’opinione che gli Stati non parte dovrebbero essere incoraggiati a prestare assistenza alla Corte attraverso un’azione della stessa CPI. Inoltre è suggerito che la reciproca cooperazione sia un importante fattore per ottenere l’assistenza dagli Stati non parte.

<sup>88</sup> Mi riferisco al testo dell’articolo 87.5 sottoparagrafo a) dello Statuto di Roma.

pochi risultati, in quanto non si sarebbe favorita in maniera effettiva la conclusione di accordi tra gli Stati non parte e la Corte.

Pertanto la disposizione in questione dello Statuto di Roma attribuisce alla Corte un vero e proprio potere di invitare qualsiasi Stato non parte a fornire assistenza conformemente alla Parte IX dello Statuto sulla base di un “ad hoc arrangement, an agreement with such State or any other appropriate basis”. Sono dunque state previste tre ipotesi: la prima si concreta in intese *ad hoc* relative ad una cooperazione puntuale ed occasionale, la seconda si realizza in veri e propri impegni durevoli *ex ante facto* e *una tantum* consensualmente sottoscritti e la terza si preoccupa di rendere possibile la cooperazione su una base giuridica adeguata diversa dalle due ipotesi precedenti.

Indubbiamente in tutti e tre i casi la Corte si vede riconosciuta la missione di intessere una rete di relazioni con Stati terzi volta a facilitare il proprio lavoro nell’interesse generale. Infatti introducendo nello Statuto l’articolo 87.5 gli Stati hanno scelto non solo uno strumento per vincolare gli Stati terzi a cooperare con la Corte, ma hanno anche deciso di vincolarsi reciprocamente per garantire alla Corte il potere di portar avanti sia un’attività giurisdizionale interna relativa all’esercizio della giurisdizione sia un’attività esterna concernente la conclusione di accordi taciti o scritti di cooperazione con Stati non parti dello Statuto<sup>89</sup>. Perciò questi accordi devono essere conclusi dalla Corte per conto degli Stati parte, i quali quindi sono essi stessi autorizzati a richiederne l’attuazione.

Nelle prime due ipotesi, “ad hoc arrangement” e “agreement”, sicuramente lo Stato terzo che si vincola allo Statuto assume un obbligo giuridico internazionale di cooperare con la Corte *vis-à-vis* tutti gli Stati parte dello Statuto. A prima vista meno facile da comprendere è la terza ipotesi, sicuramente l’intento alla Conferenza di Roma è stato quello di racchiudere

nell'espressione "any other appropriate basis" qualsiasi regime di cooperazione, che potrebbe avere una natura vincolante o mantenere un carattere sostanzialmente informale. Questa terza ipotesi dimostra indubbiamente il carattere flessibile del regime di cooperazione con gli Stati non parte lasciando alla Corte la scelta delle modalità della cooperazione e affidandole il ruolo di motore propulsore. E inoltre il carattere aperto dell'espressione scelta consentirà alla Corte di invocare, come base giuridica della propria richiesta, altre fonti giuridiche oltre allo Statuto affinché gli Stati non parti ottemperino alle richieste di cooperazione. In altre parole lo Statuto contiene una clausola d'apertura volta a far in modo che il regime giuridico della cooperazione tra Corte e Stati terzi si arricchisca mediante apporti provenienti dalle regole di diritto internazionale generale<sup>90</sup>.

Comunque la cooperazione sulla base dell'art. 87.5, a differenza delle dichiarazioni depositate ai sensi dell'art. 12.3, non implica necessariamente l'accettazione della giurisdizione della Corte dallo Stato non parte perciò questo Stato rimane libero di determinare in quale misura e fino a che punto intende assumersi l'obbligo di arrestare, consegnare sospetti e prestare assistenza giuridica. Di conseguenza l'estensione dell'obbligo di cooperare dipenderà dal contenuto dell'accordo e pare poco probabile che uno Stato non parte decida di soggiacere ad un obbligo più ampio di quello previsto dallo Statuto per gli Stati parte. Probabilmente, ma si vedrà solo dalla prassi e dall'atteggiamento di ogni singolo paese, lo Stato terzo sceglierà di accettare di cooperare con la Corte in maniera più limitata, per esempio solo assumendo l'obbligo di prestare alcune forme di cooperazione specificate nella Parte IX<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> Vedi Palmisano G., "Cooperation by non-states parties", Op. Cit., p. 346, che configura la Corte quale "common body" degli Stati parte sulla base del concetto di attività interna e esterna degli organi internazionali, si veda in merito Arangio-Ruiz G., *Diritto internazionale e personalità giuridica*, Bologna, 1992, p. 202 ss.

<sup>90</sup> Si veda *infra* par. 4.1.4. In tal senso Condorelli L., "L'obbligo generale degli stati di cooperare al rispetto del diritto umanitario e la Corte Penale Internazionale", Op. Cit., p. 30.

<sup>91</sup> In tal senso Ciampi A., "The obligation to cooperate", Op. Cit., p. 1617.

### 4.1.3. Cooperazione e decisione vincolante del Consiglio di Sicurezza

A prescindere dai due casi poc'anzi analizzati previsti espressamente dallo Statuto, anche in un'altra ipotesi gli Stati terzi sono tenuti a fornire assistenza alla Corte. Questo si verifica quando il procedimento sia nato da una situazione sottoposta alla Corte dal Consiglio di Sicurezza agente ai sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.

Come sappiamo, in queste circostanze il Consiglio potrebbe legittimamente obbligare tutti gli Stati membri, siano Parti dello Statuto o terzi, a cooperare con la Corte. Allora l'obbligo di cooperare discenderebbe per gli Stati terzi allo Statuto non già da questo, rispetto al quale essi mantengono una posizione di estraneità, ma direttamente dalla Carta delle Nazioni Unite, il cui art. 103 ne sancisce la priorità rispetto agli obblighi assunti in base a qualsiasi altro accordo internazionale<sup>92</sup>.

Quindi nel caso di attivazione della Corte attraverso una segnalazione al Procuratore da parte del CdS ai sensi dell'art. 13 b) si determina una situazione di soggezione alla giurisdizione della Corte di tutti gli Stati membri dell'ONU, ossia la medesima situazione dei Tribunali *ad hoc*<sup>93</sup>. Conseguenza di ciò sarà che la competenza della Corte sorgerà senza la necessità dell'accettazione della giurisdizione da parte di uno Stato, che sia parte o non parte dello Statuto, e senza la necessità di un *link* giurisdizionale (nazionalità del sospetto o *loci commissi delicti*) fra il crimine oggetto del perseguimento e lo Stato<sup>94</sup>.

Dunque la decisione vincolante del CdS di deferire una situazione alla Corte costituisce un ulteriore meccanismo, oltre ai due previsti nello Statuto

---

<sup>92</sup> In tal senso Conventi A., "La cooperazione internazionale e l'assistenza giudiziaria nello Statuto della Corte penale internazionale", Op. Cit., p. 330.

<sup>93</sup> Il Consiglio di Sicurezza ha considerato l'istituzione dei Tribunali *ad hoc* come una misura necessaria per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Quindi adesso, essendo ormai già istituita la CPI, il CdS potrà ritenere necessaria per fronteggiare le "minacce alla pace" non l'istituzione ma l'attivazione di una giurisdizione già esistente quale la CPI.

all'art. 12 e 87, per mezzo del quale automaticamente si impongono a tutti gli Stati membri dell'ONU gli obblighi di cooperazione previsti per gli Stati parte dello Statuto. Inoltre il Consiglio di Sicurezza potrebbe rafforzare questi obblighi aggiungendo nella sua decisione una dichiarazione in cui si ribadisca sia il dovere di tutti gli Stati di cooperare pienamente con la Corte conformemente allo Statuto e sia il dovere di adottare le misure a livello statale necessarie per dar effetto alla decisione.

Sicuramente si impongono in capo agli Stati terzi i medesimi obblighi previsti per gli Stati parte, ma da ciò non può dedursi che si dissolva qualsiasi distinzione fra Stati parte e non parte<sup>95</sup>. Senz'altro il Consiglio potrà imporre agli Stati terzi temporaneamente la giurisdizione della Corte e l'obbligo di cooperare con essa, ma non potrà imporre ovviamente a tali Stati la partecipazione al trattato istitutivo della Corte al quale essi hanno deciso di non aderire né a qualsiasi altra forma di cooperazione istituzionalizzata, sebbene l'obiettivo sia quello del ristabilimento della pace.

Se guardiamo la recente attività della Corte, possiamo rilevare che si è realizzata la situazione poc'anzi analizzata poiché il Consiglio di Sicurezza con risoluzione 1593 del 31 marzo 2005 ha deferito al Procuratore il caso del Darfur. Il Sudan infatti ha firmato l'accordo di Roma l'8 luglio del 2000 ma non lo ha ancora ratificato, perciò è terzo rispetto allo Statuto, ma su di esso come su tutti i membri della comunità internazionale incombe un obbligo di cooperare e prestare assistenza alla Corte che trova fondamento nella decisione vincolante adottata dal CdS<sup>96</sup>. Se andiamo ad analizzare i rapporti

---

<sup>94</sup> Si veda *infra* cap. IV, par. 2.

<sup>95</sup> In tal senso Sciso E. in *Cooperazione fra stati e giustizia penale internazionale*, Op. Cit., p. 253.

<sup>96</sup> Il par. 2 della Risoluzione 1593 del CdS, UN Doc. S/Res/1593 (2005), prevede inoltre una dichiarazione aggiuntiva che impone l'obbligo di cooperare con la sola finalità di rafforzarlo: "le Gouvernement soudanais et toutes les autres parties au conflit du Darfour doivent coopérer pleinement avec la Cour et le Procureur et leur apporter toute l'assistance nécessaire conformément à la présente résolution et, tout en reconnaissant que le Statut de Rome n'impose aucune obligation aux États qui n'y sont pas parties". Inoltre secondo l'argomentazione al cap. IV, par. 2 la Corte avrebbe primazia sulle corti nazionali sudanesi, poiché la complementarità non opera in caso di deferimento del CdS rispetto alla Stato della territorialità.



tra Corte e destinatari degli obblighi di cooperazione possiamo rilevare che il Procuratore ha emesso domande di assistenza giudiziaria dirette a vari Stati parte connessi al conflitto, a organizzazioni governative e non governative, e la risposta è stata positiva<sup>97</sup>. Ma indubbiamente ciò che risulta fondamentale è la effettiva cooperazione dello Stato, in questo caso terzo, in cui si è svolto il conflitto. Peraltro prima dello stabilimento del nuovo Governo d'Unità Nazionale in Sudan il Procuratore non ha potuto stabilire dei rapporti diretti con lo Stato suddetto a causa del clima di violenza permanente che regnava e da ciò si può dedurre che presupposto per condurre delle indagini effettive sia una situazione politica stabile del Paese del *loci commissi delicti*. Recentemente il Ministro della Difesa, autorità competente a ricevere le richieste di cooperazione della Corte, ha accettato di presentare un rapporto globale su diverse questioni e questo è sicuramente un dato importante. Il Procuratore ha anche avuto dei contatti con i gruppi ribelli dell'Armata di liberazione ma la cooperazione, come si poteva immaginare, risulta difficile a causa della mancanza di una rappresentanza unitaria<sup>98</sup>.

#### **4.1.4. Cooperazione e adesione a trattati internazionali diversi dallo Statuto**

Salvo il caso di risoluzione vincolante del Consiglio di Sicurezza, le forme di cooperazione fra Corte e Stati terzi previste dalle disposizioni statutarie esaminate (art. 12 e 87) si fondano su un'accettazione volontaria che provenga dagli Stati. Pertanto solo dopo che gli Stati accettino la giurisdizione o l'invito a cooperare della Corte potranno sorgere degli obblighi in capo ad essi e nel caso di violazione di tali obblighi si configurerà una loro responsabilità internazionale. Ma quindi, nel caso di mancata accettazione e nel caso in cui il CdS non intervenga, gli Stati terzi sarebbero liberi di non

---

<sup>97</sup> Vedi "Deuxième rapport du Procureur de la cour pénale internationale. M. Luis Moreno Ocampo. Au Conseil de Sécurité des Nations Unies en application de la résolution 1593 (2005)", 13 décembre 2005, p. 4, [www.icc-cpi.int](http://www.icc-cpi.int).

<sup>98</sup> Si veda "Déclaration Prononcée Devant le Conseil de Sécurité des Nations Unies en Application de la Résolution 1593 (2005)", New York, 13 décembre 2005, p. 7.

cooperare con la Corte? Sarebbe possibile costringere gli Stati terzi a cooperare con la Corte su una base giuridica diversa dallo Statuto?

Ricordiamo che gli obblighi di cooperazione trovano fondamento nei principi generali di diritto internazionale che poi sono stati ulteriormente specificati dallo Statuto<sup>99</sup>. Pertanto potremmo ancorare tali obblighi a uno strumento internazionale che non sia lo Statuto e al quale hanno aderito sia Stati parte che non parte, come è suggerito dall'espressione "any other appropriate basis" all'art. 87.5<sup>100</sup>. Mi riferisco a quei trattati internazionali diretti alla repressione di crimini che potrebbero essere ricompresi nella giurisdizione della Corte o a quegli strumenti, multilaterali o bilaterali, che inoltre contengono disposizioni sulla cooperazione o l'assistenza giudiziaria<sup>101</sup>. Tra questi strumenti internazionali vi sono quelli in cui gli Stati firmatari, oltre ad obbligarsi a perseguire a livello nazionale i crimini internazionali in questione, hanno contestualmente riconosciuto l'opportunità e la legittimità dell'istituzione di un tribunale penale internazionale che abbia competenza sui crimini suddetti, come sono la Convenzione per la prevenzione e repressione del crimine di Genocidio<sup>102</sup> e dell'Apartheid<sup>103</sup>. E vi sono quegli strumenti internazionali che non prevedono la possibile esistenza

---

<sup>99</sup> Vedi *supra* par. 3.1.

<sup>100</sup> Nel testo la denominazione « Stati parte » e « Stati non parte » si riferisce solo a quegli Stati che hanno aderito o meno allo Statuto. La denominazione Stati "firmatari" o "contraenti" si riferisce a quegli che hanno aderito ad altri strumenti internazionali.

<sup>101</sup> La connessione *ratione materiae* fra l'area di competenza della CPI e l'oggetto delle convenzioni internazionali si manifestava in maniera evidente nel *Draft Statute for an International Criminal Court* del 18 luglio 1994 della CDI, UN Doc. A/CN. 4/L. 491/Rev. 2/Add. 3. L'art. 20 e) attribuiva alla Corte la competenza a procedere su un numero di c.d. *treaty crimes* indicati in un documento annesso al *Draft*, che menzionava diverse importanti Convenzioni internazionali.

<sup>102</sup> Si veda l'art. V e VI della "Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide", adottata il 9 novembre 1948, General Assembly Resolution 260 A (III), in cui le Parti contraenti si impegnano ad adottare le leggi nazionali necessarie a dare attuazione alla Convenzione e *si obbligano a far processare* le persone accusate dalle proprie corti nazionali o *da un tribunale internazionale, se ne riconoscano la giurisdizione*.

<sup>103</sup> Si veda l'art. IV, V dell'"International Convention on the suppression and punishment of the crime of apartheid", adottata il 30 Novembre 1973, General Assembly Resolution 3068 (XXVIII), in cui gli Stati contraenti si obbligano a predisporre tutte le misure necessarie per perseguire il crimine di apartheid e a giudicare i soggetti accusati o *farli giudicare da un tribunale internazionale che sarebbe competente per quegli Stati che ne avessero accettata la giurisdizione*.

di un tribunale internazionale ma che sanciscono unicamente un obbligo di cooperazione e di assistenza giudiziaria fra gli Stati firmatari per la persecuzione dei crimini oggetto dell'accordo, come le quattro Convenzioni di Ginevra<sup>104</sup>, il Primo Protocollo Addizionale del 1977<sup>105</sup> e la Convenzione contro la Tortura<sup>106</sup>.

Perciò per gli Stati firmatari della prima tipologia di trattati si configura innanzitutto un obbligo di ricercare e di arrestare le persone sospettate di aver commesso le gravi violazioni in questione, in secondo luogo si stabilisce un obbligo di processare o estradare verso altri Stati contraenti le persone accusate di tali crimini e, solo nel caso di preventivo riconoscimento di un tribunale internazionale, si configurerebbe un obbligo di consegna direttamente alla Corte penale internazionale. Quindi dal generale obbligo di cooperare e di prestarsi reciproca assistenza giudiziaria fra Stati contraenti non si può far derivare il medesimo obbligo nei confronti di un'istanza internazionale quale è la CPI, salvo espressa accettazione di tale giurisdizione. Pertanto per rendere tale obbligo operativo nei riguardi della Corte sarà necessario un ulteriore accordo fra questa e gli Stati firmatari delle suddette Convenzioni, fra cui vi sono anche Stati non parte dello Statuto.

La Corte potrebbe vincolare quest'ultimi a cooperare direttamente con essa attraverso un accordo generale *ex ante facto* con tutti gli Stati non parte ma firmatari delle Convenzioni sul Genocidio e l'Apartheid, o attraverso

---

<sup>104</sup> Si vedano gli artt. 49, 50, 129, 146 rispettivamente delle quattro Convenzioni di Ginevra, adottate il 12 agosto 1949, in cui gli Stati contraenti s'impegnano a prendere ogni misura legislativa necessaria per stabilire le sanzioni penali adeguate per i crimini menzionati nel trattato, *si obbligano* unicamente a *ricercare* le persone imputate, a *deferirle* ai propri tribunali o a *consegnarle a un altro Stato* interessato al procedimento.

<sup>105</sup> Si vedano gli artt. 86 e 88 del I Protocollo Aggiuntivo, adottato l'8 giugno 1977, che sancisce l'obbligo degli Stati contraenti di *reprimere le infrazioni gravi* e di prendere le misure necessarie per far cessare tutte le altre infrazioni alle Convenzioni. Inoltre impone solamente l'obbligo per gli Stati contraenti di *prestarsi la maggiore assistenza giudiziaria* possibile e di *cooperare in materia di estradizione*.

un'intesa *ad hoc* con ogni singolo Stato, o lo Stato terzo potrebbe spontaneamente predisporre una legislazione interna che consenta una cooperazione diretta. D'altronde tale procedura si giustifica nel riferimento a "ogni altra base appropriata", contenuto nell'art. 87.5, intesa come titolo in base al quale la Corte abbia la facoltà di invitare gli Stati terzi a collaborare. Quindi, semplicemente per quanto disposto dalle Convenzioni, nel caso lo Stato non parte rifiuti di stipulare l'accordo con la Corte o, questo concluso, non cooperi, si configurerà una responsabilità internazionale in capo ad esso nei confronti di tutti gli altri Stati firmatari delle Convenzioni e in particolare anche di quelli parti dello Statuto. Senz'altro la conclusione di accordi, vincolanti sulla base di uno strumento internazionale diverso dallo Statuto e determinanti una cooperazione diretta con la Corte, potrebbe essere una via praticabile per costruire un meccanismo effettivo capace di costringere anche gli Stati terzi a cooperare con la Corte, visto che sicuramente nella prassi si rivelerà fondamentale la loro collaborazione<sup>107</sup>.

Invece per gli Stati firmatari della seconda tipologia di trattati si stabilisce un obbligo di reprimere i crimini definiti nelle Convenzioni suddette, comprensivo dell'obbligo di ricercare, arrestare e processare le persone sospette a livello nazionale, e inoltre si impone un obbligo di cooperare in materia di estradizione e di prestarsi reciproca assistenza giudiziaria nel perseguimento dei crimini in questione. Visto che in queste Convenzioni non è prevista la possibile esistenza di un tribunale penale internazionale che sia competente sui crimini di guerra e sul crimine di tortura, gli obblighi sopramenzionati si riferiscono unicamente ai tradizionali canali bilaterali di estradizione e assistenza giudiziaria e si impongono fra gli Stati contraenti.

---

<sup>106</sup> Si veda l'art. 7 e 9 della "Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment", adottata il 10 dicembre 1984, General Assembly Resolution 39/46, U.N. Doc. A/39/51, in cui gli Stati contraenti *si obbligano* a sottoporre la causa alle proprie autorità statali o a *estradare* il presunto autore e a prestarsi l'*assistenza giudiziaria* più vasta possibile in qualsiasi procedimento penale.

Perciò un rifiuto di cooperare direttamente con la Corte non costituisce una violazione delle Convenzioni della seconda tipologia né configura una responsabilità internazionale in capo allo Stato firmatario di questi strumenti internazionali e non parte dello Statuto.

Due sarebbero le vie da percorrere per obbligare questi ultimi Stati a cooperare con la Corte. È ipotizzabile che gli Stati firmatari delle Convenzioni e dello Statuto svolgano un ruolo da mediatori fra i paesi che non sono parte e la Corte, affinché sia concessa l'extradizione o prestata assistenza a uno Stato parte e che questo a sua volta consegni o trasmetta le informazioni ricevute alla Corte. O altrimenti sarebbe possibile stipulare un protocollo aggiuntivo alle Convenzioni suddette su proposta della Corte che stabilisca e specifichi l'obbligo degli Stati firmatari di cooperare direttamente con la CPI possibilmente secondo le modalità previste dalla Parte IX.

#### *4.2. L'inadempimento a una richiesta di cooperazione e i rimedi*

Di rilevante importanza risulta inoltre analizzare le conseguenze della possibile mancata cooperazione con la Corte degli Stati non parti dello Statuto, in quanto solo attraverso la predisposizione di un apposito meccanismo capace di costringere questi Stati ad adempiere ai propri obblighi nei confronti della Corte potrà rendersi la collaborazione effettiva.

A questo proposito è imprescindibile la distinzione tra un regime di cooperazione vincolante o meno, indubbiamente il comma 5 dell'articolo 87 disciplina solo la prima categoria dal momento che si riferisce al solo caso in cui lo Stato non parte abbia un obbligo internazionale di cooperare con la Corte. In questo caso, la mancata cooperazione configura, in linea di

---

<sup>107</sup> Stipulando la Corte per conto degli Stati parte accordi generali ed intese *ad hoc* con gli Stati terzi firmatari di Convenzioni internazionali, la CPI assume la missione di intessere una rete di relazioni esterne, ciò andrebbe a confermare l'opinione di Palmisano G., "Cooperation by non-states parties", Op. Cit., p. 346, che configura la Corte quale "common body" degli Stati parte.

principio, la responsabilità internazionale dello Stato in questione, se si sia vincolato con un'intesa *ad hoc* o un accordo ex art. 87.5. Ma le conseguenze previste da questa disposizione possono essere estese anche al caso in cui lo Stato abbia accettato la giurisdizione della Corte ex art. 12.3; al caso in cui, anche se lo Stato non abbia concluso un accordo di cooperazione, la Corte sia stata adita dal Consiglio di Sicurezza e al caso in cui lo Stato sia firmatario della Convenzione sul Genocidio o sull'Apartheid, l'accusa si riferisca ad uno di questi due crimini ed allo Stato sia stato proposto un accordo di cooperazione dalla Corte. Perciò anche in tutte e tre queste ipotesi, in caso di inadempimento ad una richiesta della Corte, si configura una responsabilità internazionale in capo allo Stato terzo<sup>108</sup> e troverà applicazione il meccanismo previsto dall'art. 87.5. In tale disposizione è stabilito che la Corte può informare l'Assemblea degli Stati parte oppure il Consiglio di Sicurezza. Quest'ultimo sarà avvertito solo se ha adito la Corte ai sensi dell'art. 13 b) dello Statuto, e agendo ai sensi del Capitolo VII della Carta delle NU potrà prendere in considerazione l'adozione di sanzioni contro lo Stato responsabile.

Partendo dal presupposto che è stato attribuito alla Corte il potere di intessere relazioni con soggetti esterni per garantire una effettiva collaborazione ad ampio raggio, allora possiamo affermare che nell'esercizio di un tale potere qualsiasi tipo di accordo sarà concluso dalla Corte in nome e per conto degli Stati parte<sup>109</sup>. Pertanto gli Stati terzi in caso di inadempimento a una richiesta di cooperazione si renderanno responsabili non solo nei confronti della Corte ma anche nei confronti di tutti gli Stati parte

---

<sup>108</sup> Infatti secondo il Progetto della CDI sulla responsabilità degli Stati per atti illeciti internazionali la responsabilità internazionale è condizionata al verificarsi di un elemento soggettivo e uno oggettivo del fatto illecito, e in caso di violazione di un obbligo di cooperazione di uno Stato terzo, a prescindere dal fondamento giuridico dell'obbligo, si verificano i due elementi previsti, come avviene anche per gli Stati parte.

<sup>109</sup> Si veda *supra* il par. 4.1.2, nota 171.

dello Statuto<sup>110</sup>. Perciò, a mio avviso come ho considerato criticabile l'alternativa fra Assemblea e Consiglio per quanto riguarda la mancanza di cooperazione degli Stati parte, così è criticabile anche l'alternativa sancita dall'art. 87.5 per quanto riguarda gli Stati terzi<sup>111</sup>.

E certamente affinché gli obblighi di cooperazione siano adempiuti anche dagli Stati terzi è necessario prevedere una possibile reazione degli Stati parte, ma sarà necessaria una decisione univoca di questi per ottenere la cessazione della condotta illecita, una possibile riparazione e la garanzia della non ripetizione dell'offesa. L'Assemblea potrà direttamente sanzionare lo Stato inadempiente o autorizzare uno Stato parte ad adottare delle misure per costringere lo Stato terzo ad osservare il proprio obbligo.

Se paragoniamo il comma 5 con il comma 7 dell'articolo 87, il primo non parla, a differenza del secondo, di "finding" ad opera della Corte ma parla di informare l'Assemblea dell'inadempimento di un obbligo di cooperazione derivante dall'accordo previsto dalla medesima disposizione. A mio avviso comunque non va sopravvalutata la scelta della suddetta differenza

---

<sup>110</sup> Cfr. Converti A., "La cooperazione internazionale e l'assistenza giudiziaria nello Statuto della Corte penale internazionale", Op. Cit., p. 332, secondo cui partendo dal presupposto che un obbligo di cooperazione può fondarsi solo su un accordo internazionale intervenuto tra la Corte e lo Stato terzo e data la distinta personalità giuridica internazionale della CPI rispetto agli Stati, giocherà lo Stato che non coopera incorre nella responsabilità internazionale verso la Corte e non già verso gli Stati parte. Perciò dal momento che gli Stati parte sono terzi rispetto agli accordi di cooperazione stipulati tra Stati terzi e Corte, un diritto a dare esecuzione all'obbligo di cooperazione dello Stato terzo può sorgere in capo agli Stati solo se le parti dell'accordo di cooperazione lo prevedano espressamente.

<sup>111</sup> Secondo l'interpretazione data, l'alternativa fra riferimento all'Assemblea e al CdS, previsto in caso di accordo o intesa ad hoc ex art. 87.5, sarebbe applicabile anche al caso di inadempimento di un obbligo derivante dall'accettazione della giurisdizione della CPI ex art. 12.3, dalla sola risoluzione del CdS, e dalla ratifica delle Convenzioni sul Genocidio e sull'Apartheid. Quindi criticando tale alternativa, di ogni adempimento di uno Stato terzo dovrebbe essere informata sempre anche l'Assemblea degli Stati parte poiché lo Stato terzo si è reso responsabile nei confronti di tutti gli Stati parte. Vedi *supra* par. 4.1.4. Nel caso di ratifica delle Convenzioni sul Genocidio e l'Apartheid, lo Stato ha riconosciuto la legittimità di un tribunale penale internazionale che abbia competenza sui suddetti crimini, perciò si è vincolato al riconoscimento della giurisdizione della CPI e si è obbligato a rendere effettiva una cooperazione con essa. Perché ciò avvenga è necessaria la stipula di un accordo fra Stati firmatari delle Convenzioni e Corte, e nel caso di rifiuto a concluderlo o mancata cooperazione di questi Stati, essi si renderanno responsabili nei confronti di tutti gli altri Stati firmatari, fra i quali sono compresi anche degli Stati parte. Quindi sarà legittima la trasmissione dell'informazione dell'inadempimento dello Stato terzo all'Assemblea anche in questo caso.

terminologica, in quanto “dare informazione” di un inadempimento implica un accertamento con il metodo e l’obiettività che si confà a un giudice, e le medesime modalità di accertamento devono essere seguite per emettere un “finding”.

Interpretando logicamente il comma 5, si può dire allora che lo Stato terzo, il quale proprio in quanto terzo non è sottoposto in principio al potere giudiziario della Corte, sottostà a tale potere a partire dal momento in cui si è impegnato ad assisterla in base ad una delle quattro fonti giuridiche menzionate. Quindi l’art. 87.5 avverte gli Stati terzi del fatto che un obbligo con la Corte implica necessariamente il riconoscimento della competenza della Corte stessa a sanzionarne l’eventuale violazione. Questa competenza non è invece attribuita alla Corte nel caso la sua richiesta allo Stato terzo si fondi su una base giuridica diversa da quelle indicate poiché coerentemente con i principi di diritto internazionale nessun giudice può essere imposto ad uno Stato in assenza della sua accettazione.

### *5. La cooperazione delle organizzazioni internazionali con la Corte penale internazionale*

Lo Statuto di Roma, come ho detto, è aperto alla firma ed alla ratifica degli Stati soltanto, e non delle organizzazioni internazionali, le quali sono dunque destinate a rimanere in posizione di terzi rispetto ad esso. In base al principio della inefficacia dei trattati nei confronti dei terzi non contraenti, è dunque escluso che lo Statuto possa, in quanto tale, generare obblighi per le organizzazioni suddette.

Ma questo principio non esclude la possibilità di una cooperazione su base volontaria e infatti l’articolo 87 al comma 6 prevede un tale regime di cooperazione fondato sul consenso delle organizzazioni interessate. Alle organizzazioni internazionali è infatti ormai riconosciuta piena personalità giuridica internazionale e quindi la capacità di stipulare accordi vincolanti con



la Corte. Però, come per gli Stati terzi, il carattere volontario della cooperazione cessa quando l'obbligo discenda da una decisione del CdS adottata ai sensi del Cap. VII della Carta delle NU vincolante anche tali organizzazioni in base all'art. 103, che stabilisce la prevalenza degli obblighi derivanti dalla Carta delle NU rispetto a quelli assunti in base a qualsiasi altro accordo internazionale<sup>112</sup>.

Con la disposizione 87.6 la Corte riceve un doppio riconoscimento, in primo luogo gli è attribuito il potere di richiedere a un organizzazione internazionale informazioni o documenti utili anche indipendentemente dall'esistenza di un apposito accordo, né si vede sulla base di quale argomento l'ente richiesto potrebbe rifiutarsi di soddisfare la richiesta, ciò a conferma del principio secondo cui esiste un dovere generale, incombente a tutti i soggetti internazionali, di "far rispettare" i principi umanitari<sup>113</sup>. In secondo luogo la Corte viene abilitata a concludere accordi per le altre forme di cooperazione, che fondamentalmente consistono nell'arresto e consegna dei sospetti e nella preservazione e raccolta delle prove, a condizione che questi accordi siano conformi alle competenze e al mandato delle organizzazioni in questione<sup>114</sup>, e questo potere è un'ulteriore manifestazione dell'attribuzione alla Corte della funzione di intessere una rete di relazioni esterne anche con tutti gli enti internazionali atti ad aiutarla nella realizzazione della sua missione.

Inoltre l'articolo 15.2 attribuisce al Procuratore il potere di richiedere ulteriori informazioni agli organi delle Nazioni Unite, alle organizzazioni intergovernative e non governative, e questo principio è riaffermato all'art. 54.3 c) secondo cui "the Prosecutor may seek the cooperation of any State or intergovernmental organization or arrangement". Tenendo presente

---

<sup>112</sup> Vedi Converti A., "La cooperazione internazionale e l'assistenza giudiziaria nello Statuto della Corte penale internazionale", Op. Cit., p. 330-332.

<sup>113</sup> L'obbligo di cooperazione trova infatti fondamento oltre che nello Statuto anche in principi di diritto internazionale consuetudinario, vedi *supra* par. 3.1, e tale obbligo si impone anche alle organizzazioni internazionali.

la natura complementare della giurisdizione della Corte, sarà molto probabile che la Corte indaghi su crimini in cui l'accusato o le prove siano localizzate in aree dove una forza internazionale sia intervenuta per decisione del Consiglio, perciò durante i negoziati di Roma ci fu un lungo dibattito sul se le forze di "peacekeeping" dovessero essere menzionate nello Statuto. Infine si è abilitato il Procuratore a richiedere la cooperazione e a stringere accordi, oltre che con Stati e organizzazioni internazionali, anche con "dispositivi governativi", poiché si è voluto coprire ogni tipo di struttura di intervento messa in opera, tanto dalle NU direttamente, quanto dagli Stati con accordi *inter se*, ivi comprese le forze di "peace enforcement", di "peace building", ecc. Memori infatti dell'esperienza del Tribunale per la ex-Iugoslavia in cui l'attività svolta dall'UNTAES e in special modo dalla SFOR/IFOR<sup>115</sup> si rivelò fondamentale in principio per la protezione degli investigatori e dal 1997 in poi anche per la ricerca e la cattura degli accusati<sup>116</sup>, è lecito chiedersi se la disciplina prevista dallo Statuto sia capace di fornire la cooperazione di queste forze (Caschi blu, o forze multinazionali) necessaria alla Corte. Indubbiamente molto dipenderà dalla prassi e dall'attuazione dell'accordo concluso dalla Corte con l'ONU.

---

<sup>114</sup> Vedi Condorelli L., Op. Cit., p. 24-27, secondo il principio di diritto internazionale per cui le organizzazioni internazionali devono solo esercitare poteri che gli sono attribuiti dallo strumento che li ha istituiti.

<sup>115</sup> L'istituzione dell'IFOR e i poteri che le si attribuiscono trovano fondamento giuridico nel *Dayton Peace Agreement*, Annex 1-A, art. VI e nella SC Res. 1031 (1995). Ricordiamo inoltre che l'interpretazione data dal Tribunale per la ex-Iugoslavia è stata che non sussisteva in capo alla IFOR/SFOR un vero e proprio obbligo giuridico di arrestare e trasferire i sospetti al TPIY ma che l'Accordo di Dayton attribuiva solo un potere di ricercarli ed arrestarli.

<sup>116</sup> Si veda « Rapport annuel du Tribunal international de l'ex-Yougoslavie », 18 settembre 1997, UN Doc. A/52/375 - S/1997/729, par. 69, in cui riferendosi alla cooperazione delle organizzazioni internazionali con il Tribunale si afferma che le forze impiegate in ex-Iugoslavia IFOR/SFOR furono sicuramente insostituibili per proteggere le squadre degli investigatori. Viene anche messo in evidenza che fino al 1997 l'IFOR/SFOR si era rifiutata di catturare e ricercare gli accusati, questa attitudine conobbe una svolta spettacolare con l'arresto da parte della SFOR, il 10 luglio 1997, di Milan Kovacevic, accusato di complicità nel crimine di genocidio. Il Tribunale considerò quest'arresto un evento simbolico, segnale dell'inizio di una nuova epoca di cooperazione con quest'organizzazione internazionale.

Sicuramente la effettività della collaborazione con le organizzazioni internazionali è condizionata alla specificazione delle conseguenze in caso di mancata cooperazione, e invece, l'art. 112.2 f), che si occupa dei poteri dell'Assemblea degli Stati parte non fa menzione dell'art. 87.6. Questa può considerarsi una lacuna poiché nel momento in cui un'organizzazione internazionale assume convenzionalmente un obbligo di cooperare, in caso di inadempimento, commette un illecito internazionale sanzionabile<sup>117</sup>.

Non posso infine non accennare al recente accordo sulla cooperazione e assistenza conclusosi fra la Corte e l'Unione Europea. Da rilevare è certamente la considerazione datagli dal Presidente della CPI che ha affermato: «la signature de cet accord représente une étape significative dans la coopération continue entre la Cour pénale internationale et l'Union européenne ». L'intesa disciplina vari ambiti della collaborazione: le modalità di partecipazione alle riunioni, lo scambio di informazioni, la sicurezza, la testimonianza dei funzionari dell'UE ed infine la cooperazione con l'Ufficio del Procuratore. Al fine di facilitare la cooperazione e l'assistenza, l'accordo assicura dei contatti regolari fra Corte ed UE ed inoltre la creazione in Europa di un ufficio specifico per la CPI.

### *5.1. La cooperazione dell'ONU*

Un discorso a parte va fatto per l'ONU, in quanto il ruolo riservato dallo Statuto alle Nazioni Unite, ed in particolare al Consiglio, è in perfetta armonia col riconoscimento contenuto al paragrafo 3 del Preambolo, per cui i crimini internazionali più gravi costituiscono di per sé minacce per la pace. Insomma lo Statuto conferma che l'obbligo, sancito dall'art. 89 del I Protocollo

---

<sup>117</sup> È indubbio che la cooperazione delle organizzazioni internazionali sarà fondamentale per un funzionamento effettivo delle indagini. Infatti per il caso del Darfur, l'Ufficio del Procuratore ha emesso numerose domande di assistenza, di cui 11 a Stati e ben 17 a organizzazioni non governative e intergovernative al fine di ottenere informazioni o altre forme di assistenza.

addizionale alle Convenzioni di Ginevra, di “far rispettare” i principi umanitari pesa in maniera diretta, non solo sugli Stati, ma anche sulle Nazioni Unite.

Se è vero che nel corso del negoziato di Roma si è abbandonata l’idea di fare della Corte un organo delle Nazioni Unite, è anche vero che non si è affatto rinunciato a legare quella a queste. Infatti l’accordo tra Corte ed ONU<sup>118</sup>, previsto dall’art.2 dello Statuto, ha creato un legame istituzionale permanente fra i due enti, pur formalmente autonomi e provvisti di separate personalità giuridiche internazionali. Mediante tale accordo l’ONU ha assunto formalmente l’obbligo giuridico di collaborare con la Corte e si è concesso alla CPI lo *status* di osservatore permanente all’Assemblea generale dell’ONU<sup>119</sup>. Nel testo concordato è stato previsto innanzitutto un generale dovere di cooperazione e coordinazione nei rapporti fra ONU e Corte, inoltre sono stati imposti più specifici obblighi relativi ai rapporti fra Consiglio di Sicurezza e Corte (ex art. 17) e fra ONU e Procuratore (ex art. 18), e in particolare l’ONU ha anche assunto l’obbligo di cooperare pienamente con la Corte in caso di esercizio della giurisdizione nei confronti di una persona che goda di privilegi e immunità in ragione della sua attività per l’Organizzazione suddetta, rinunciando a questi (art. 19). Infine un dato sicuramente rilevante è che grazie a tale accordo i giudici della Corte potranno avere accesso a risorse, programmi e strutture delle Nazioni Unite, come per esempio le missioni di peacekeeping, per svolgere le proprie indagini.

Aggiungo per completezza che i membri delle forze armate facenti parte di un apparato organico di un ente internazionale quale l’ONU, mi riferisco ai “Caschi blu”, restano al tempo stesso organi degli Stati di appartenenza e organi delle Nazioni Unite. Perciò sono capaci di scatenare in caso di comportamenti illeciti una doppia responsabilità internazionale, in capo all’ONU e in capo allo Stato nazionale del contingente, che quindi soggiacerà

---

<sup>118</sup> Si veda *Negotiated Relationship Agreement between the International Criminal Court and the United Nations*, ICC-ASP/3/Res.1, adottato il 4 ottobre 2004.

all'obbligo di punire chi ha commesso un crimine internazionale o in caso di incapacità o indisponibilità a procedere soggiacerà all'obbligo di cooperare con la Corte se il crimine sia di sua competenza.

## 6. *Gli accordi di esenzione ex art. 98*

Concludo questo capitolo facendo un breve accenno alle funzioni e alle implicazioni dell'articolo 98 dello Statuto di Roma, poiché quanto previsto da questa disposizione va a incidere in maniera rilevante sugli obblighi sia degli Stati parte che degli Stati terzi nei confronti della Corte.

L'articolo 98 è senz'altro la norma più di ogni altra ispirata alla volontà di subordinare gli obblighi di cooperazione con la Corte ad altri obblighi che gli Stati contraenti<sup>120</sup> abbiano assunto nei confronti di Stati non parti dello Statuto. Al primo comma è stato risolto un potenziale conflitto fra due distinti obblighi internazionali disponendo che alla Corte sia precluso di avanzare una qualsivoglia richiesta di cooperazione che comporti una violazione, a danno dello Stato terzo, di un obbligo di diritto internazionale in materia di

---

<sup>119</sup> Vedi Ciampi A., "The International Criminal Court", in *Law and practice of international courts and tribunals*, 2005, p. 123, si permette in tal modo alla CPI di presentare i propri rapporti direttamente all'Assemblea Generale delle NU come è previsto per la Corte Internazionale di Giustizia e i Tribunali ad hoc.

<sup>120</sup> Per Stati contraenti mi riferisco sia agli Stati firmatari dello Statuto sia agli Stati che si sono vincolati a cooperare con la Corte accettandone la giurisdizione (ex art. 12.3), impegnandosi con un accordo o intesa ad hoc (ex art. 87.5) o ratificando le Convenzioni sul Genocidio o l'Apartheid. Nel caso invece di attivazione della Corte tramite segnalazione del CdS, senz'altro Stati parte e non parte soggiacciono agli stessi obblighi di cooperazione. Ma l'obbligo di cooperare discenderebbe per gli Stati terzi allo Statuto non già da questo ma direttamente dalla Carta delle NU, il cui art. 103 ne sancisce la priorità rispetto agli obblighi assunti in base a qualsiasi altro accordo internazionale, perciò anche rispetto agli accordi internazionali a cui si riferisce l'art. 98.

immunità<sup>121</sup>, salvo che la Corte ottenga previamente, da parte dello Stato terzo in questione, la rinuncia alle immunità. Inoltre il secondo comma configura una possibile violazione di un obbligo di uno Stato contraente con la Corte, poiché impedisce alla CPI di procedere a richieste di consegna quando queste siano incompatibili con obblighi derivanti da accordi internazionali stipulanti che la consegna alla Corte debba avvenire previo consenso dello Stato di invio.

Per verificare la compatibilità dell'art. 98.2 con lo Statuto è necessario che sia interpretato alla luce dell'oggetto e scopo del medesimo Statuto, nonché alla luce del contesto, e dei lavori preparatori relativi<sup>122</sup>. Quindi tenendo conto delle varie formulazioni proposte nel corso del tempo partendo da quelle della CDI<sup>123</sup>, si rileva che la finalità dell'art. 98.2 era di risolvere il problema della compatibilità degli accordi sullo *status* delle forze militari all'estero<sup>124</sup> con lo Statuto. D'altronde, sebbene il testo elaborato a Roma non contenga espresso riferimento a tale tipo di accordi, l'uso del termine "Stato d'invio" lo presuppone. Questi accordi appaiono in linea con l'oggetto e lo scopo dello Statuto, in quanto tendono a garantire che in ogni caso i crimini previsti nello Statuto non rimangano impuniti poiché si impone che la giurisdizione su di essi sia esercitata dallo Stato d'invio o dallo Stato ricevente le forze militari. Ciò è coerente da una parte con la finalità primaria della Corte penale internazionale, ossia che 'les crimes les plus graves qui

---

<sup>121</sup> Si veda Prost K., Schlunck A., "Cooperation with respect to waiver of immunity and consent to surrender: Article 98", in *Commentary on the Rome statute of the International Criminal Court: observers' notes, article by article*, Op. Cit., p. 1132, questo articolo non riguarda le immunità e i privilegi accordati a una persona sulla base del diritto nazionale, ma si riferisce esclusivamente a quelli che si fondano su accordi internazionali, così infatti l'art. 98 e l'art. 27 risultano compatibili. Inoltre la previa rinuncia alle immunità diplomatiche è necessaria solo quando l'individuo coinvolto sia organo di uno Stato *non parte* e costituisce una condizione di procedibilità.

<sup>122</sup> Secondo i principi di interpretazione dei trattati, ai sensi dell'art. 31 e 32 della Convenzione di Vienna.

<sup>123</sup> Per un'analisi dettagliata si veda Nigro R., "Corte penale internazionale e accordi bilaterali diretti a precludere agli Stati parti la consegna di presunti criminali", Op. Cit., p. 624-626.

<sup>124</sup> Si è soliti prendere come modello degli accordi c.d. SOFAs il testo dell'accordo concluso nel 1951 fra gli Stati parte al Trattato NATO disciplinante lo *status* delle rispettive forze militari inviate nel territorio di ciascuno Stato.

touchent l'ensemble de la communauté internationale ne sauraient rester impunis" e dall'altra col principio di complementarità a cui sono ispirati i rapporti fra singoli Stati e Corte<sup>125</sup>. Al contrario infatti il Regolamento di Procedura del Tribunale per la ex-Iugoslavia, i cui rapporti con le corti nazionali sono impostati sulla primazia, prevede una disposizione di contenuto opposto<sup>126</sup>.

Sebbene l'art. 98.2 prevede un limite tanto alle richieste che la Corte può formulare nei confronti degli Stati parte, quanto all'obbligo di cooperare assunto dagli Stati contraenti, nel sistema dei rapporti fra Stati e Corte sicuramente può trovare spazio una regolamentazione convenzionale mediante la quale due o più Stati decidano di ripartire in un certo modo l'ambito delle rispettive giurisdizioni, a condizione di non interferire con le competenze attribuite alla CPI<sup>127</sup>.

Infine non si può non accennare alla pratica intrapresa dagli Stati Uniti diretta a concludere accordi bilaterali con Stati parte e non allo Statuto, per mezzo dei quali gli Stati si impegnano a non consegnare alla Corte il personale delle forze militari e cittadini statunitensi a prescindere dal fatto che possano esistere obblighi assunti in senso contrario in base allo Statuto<sup>128</sup>. Secondo l'interpretazione data all'art. 98 è indubbio che l'accordo successivo all'entrata in vigore dello Statuto che preveda semplicemente l'obbligo di non consegnare una persona, quant'anche cittadina di uno Stato non parte, alla Corte risulta non conforme allo Statuto. Ciò perché ha unicamente l'effetto di eludere l'obbligo repressivo ponendo gli Stati parte in

---

<sup>125</sup> Si veda *supra* il cap. I.

<sup>126</sup> L'articolo 58 del Regolamento di Procedura e Prova del Tribunale per la ex-Iugoslavia prevede infatti che gli obblighi degli Stati di cooperare con il TPIY prevalgono su tutti gli obblighi sorgenti dal diritto nazionale o da un trattato di estradizione, compresi quindi gli accordi SOFAs.

<sup>127</sup> In tal senso si veda Mori P., "Gli accordi di esenzione ex art. 98 dello Statuto della Corte penale internazionale", in *Rivista di diritto internazionale*, 2003, p. 1035, per contro deve ritenersi non compatibile con lo Statuto di Roma un accordo ad esso successivo che introduca elementi manifestamenti diretti ad esercitare sulle richieste della Corte un controllo ed una discrezionalità da parte dello Stato interessato non ammessi dallo Statuto.

condizione di non poter adempiere agli obblighi di cooperazione con la CPI. Dunque gli accordi di esenzione proposti dagli Stati Uniti risultano incompatibili con lo Statuto, in quanto si limitano ad esprimere unicamente “the intention to investigate and to prosecute where appropriate acts within the jurisdiction of the ICC”<sup>129</sup> ed in quanto pongono gli Stati parte nella condizione di non poter rispettare gli obblighi assunti con la Corte<sup>130</sup>.

In conclusione, quindi, gli accordi bilaterali rendono possibile proprio ciò che si volle escludere durante i negoziati di Roma, che inoltre è uno dei propositi di questa tesi, ossia che uno Stato parte allo Statuto sia legittimato a non consegnare alla Corte un individuo che semplicemente si trovi nel proprio territorio, senza il consenso del suo Stato nazionale. Spero perciò

---

<sup>128</sup> Oggigiorno sono stati firmati cento “Bilateral Immunity Agreements” (BIAs) tra Stati Uniti e altri Stati, tra questi 42 sono Stati parte, e 21 accordi sono già stati ratificati, dal sito [www.iccnw.org](http://www.iccnw.org).

<sup>129</sup> Così recita il terzo considerando del Preambolo dei BIAs, il modello degli accordi proposti dagli Stati Uniti è reperibile sulla pagina internet all'indirizzo: [www.iccnw.org/documents/otherissues/impunityart98/USAARTICLE98/Agreements1Aug02.doc](http://www.iccnw.org/documents/otherissues/impunityart98/USAARTICLE98/Agreements1Aug02.doc). Nel dispositivo di questo testo non è neanche previsto un vero e proprio obbligo degli Stati Uniti di punire gli autori dei crimini di cui la Corte richiederebbe la consegna, non vi è nessuna garanzia perciò del rispetto del principio di complementarità.

<sup>130</sup> La strategia degli Stati Uniti di delegittimare la Corte Penale Internazionale è stata riconfermata dal Congresso americano approvando, all'interno del bilancio per il 2005, un emendamento del deputato repubblicano George Nethercutt con il quale si cancellano gli aiuti economici ai paesi che si rifiutano di garantire l'immunità ai cittadini americani di fronte alla CPI, qualora sospettati di aver commesso crimini di sua competenza. In questo modo si impedisce gli Stati che tentano di aprirsi al processo democratico, accettando la giurisdizione sovranazionale della Corte, di adempiere agli obblighi previsti dallo Statuto.



che l'Italia non sottoscriva e ratifichi mai un accordo di impunità con gli Stati Uniti.

## **Capitolo III**

### *L'oggetto dell'obbligo di cooperazione con la Corte penale internazionale*

SOMMARIO: 1. La Parte IX dello Statuto. - 2. Il regime di cooperazione con la Corte come frutto di un compromesso. - 2.1. Elementi del modello di cooperazione "orizzontale". - 2.2. Elementi del modello di cooperazione "verticale". - 3. L'obbligo di adozione di leggi statali di adattamento. - 3.1. L'attuazione dell'obbligo nel Tribunale per la ex-Iugoslavia. - 3.2. Il fondamento dell'obbligo nello Statuto di Roma. - 3.3. Le leggi attuali di adattamento allo Statuto. - 3.3.1. L'esempio delle leggi di Canada, Regno Unito e Svizzera. - 3.4 La situazione dell'Italia. - 4. La consegna di una persona. - 4.1. La doppia incriminazione. - 4.2. Il reato politico e le immunità. - 4.3. Il *ne bis in idem*. - 4.4. La nazionalità dell'estradando. - 4.5. Il rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo. - 4.6. Il principio di specialità. - 4.7. La procedura di arresto e consegna. - 4.8. Il primo caso di consegna alla Corte. - 5. Le altre forme di cooperazione. - 5.1. Il sistema delle rogatorie internazionali. - 5.2. Il sistema "misto" dello Statuto. - 5.3. Le "on-site investigations" del Procuratore. - 6. L'esecuzione delle sentenze.

#### *1. La Parte IX dello Statuto*

Proseguo la mia analisi soffermandomi sull'"oggetto" della cooperazione, ossia sui differenti obblighi giuridici che si configurano in capo agli Stati per realizzare la collaborazione con la Corte. Tali obblighi, salvo

alcuno, trovano disciplina nella Parte IX dello Statuto, pertanto concentrerò la mia analisi sulle disposizioni che la compongono.

La Parte IX è intitolata infatti “Cooperazione internazionale e assistenza giudiziaria”. Non si può non accennare allora alle cause che hanno determinato la scelta di questa locuzione rilevando innanzitutto che, secondo l’accezione tradizionale, richiamerebbe le nozioni della cooperazione interstatale in materia penale. La terminologia adottata è infatti la dimostrazione della battaglia svoltasi durante i lavori in seno al Preparatory Committee e alla Conferenza di Roma riguardo alle modalità della cooperazione. Di conseguenza da una parte si possono riconoscere dei termini utilizzati nel delineare la cooperazione che sono tipici dei rapporti fra Stati, e dall’altra si riscontra una terminologia intenzionalmente nuova<sup>1</sup>.

D’altronde bisogna rilevare che non accidentalmente nel testo del Progetto di Statuto della CPI si prevedevano dei motivi di rifiuto degli Stati alle richieste di cooperazione della Corte. Perciò si può affermare che, fino alla Conferenza di Roma, la cooperazione era in bilico fra due scelte: la previsione di una mera facoltà di collaborare degli Stati con la Corte e l’imposizione di un vero e proprio obbligo giuridico. L’adozione di quest’ultima impostazione è stata un fondamentale traguardo raggiunto in seguito a lunghe negoziazioni nelle quali i Paesi *like-minded* hanno agito come motore propulsore.

La Parte IX è strutturata nella seguente maniera: si apre con la sanzione dell’obbligo generale degli Stati parte di cooperare all’art. 86<sup>2</sup>, prosegue definendo alcune delle modalità da osservare nell’adempimento delle richieste di cooperazione della Corte (art. 87), dispone all’art. 88 che agli Stati incombe un obbligo di predisporre l’ordinamento nazionale affinché vengano realizzate tutte le forme di cooperazione, riferendosi all’arresto e

---

<sup>1</sup> La contrapposizione delle due impostazioni diverse del regime di cooperazione si rileva dallo stesso processo di formazione delle disposizioni della Parte IX durante la Conferenza di Roma. Vedi *Rapport du Groupe de Travail sur la coopération internationale et l’assistance judiciaire*, UN Doc. A/CONF.183/C.1/WGIC/L.11/Add.4, per quanto riguarda gli artt. 87 e 90.

alla consegna (articoli 89-92 e 101-102) e alle altre forme di cooperazione (articoli 93-96 e 99), rimangono gli articoli 97-98 e 100 che definiscono delle regole di applicazione generale riguardo tutte le forme di cooperazione previste nella Parte medesima<sup>3</sup>.

## *2. Il regime di cooperazione con la Corte come frutto di un compromesso*

La parte IX è il risultato, dopo lunghe negoziazioni, del raggiungimento di un compromesso tra la proposta che disegnava un sistema di cooperazione fra Stati e Corte come principalmente simile al modello già esistente, fondato sull'assistenza giudiziaria interstatale e l'estradizione<sup>4</sup>, e l'opposta proposta per la quale lo Statuto avrebbe dovuto provvedere a un nuovo regime di cooperazione *sui generis*, partendo dal presupposto che l'intero sistema dei rapporti fra Stati e Corte fosse fundamentalmente diverso

---

<sup>2</sup> Vedi *supra* cap. II, par. 3.2.

<sup>3</sup> All'infuori della Parte IX è previsto l'obbligo di esecuzione di pene detentive (art. 106, *infra* par. 6), l'obbligo di esecuzione delle sanzioni pecuniarie e delle misure di confisca (art. 109) e l'obbligo di cooperare con la Corte rispetto ai processi per reati contro l'amministrazione della giustizia (art. 70.2).

<sup>4</sup> Vedi per quanto riguarda la disciplina della consegna nei lavori preparatori del Prep Com l'art. 51 nel *Report of the preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court, Vol. II, Compilation of Proposals*, UN Doc. A/51/22, 1996. Vedi per quanto riguarda i lavori della Conferenza di Roma UN Doc. A/CONF.183/C.1/WGIC/L.17 la proposta presentata dagli Stati Uniti di differire la consegna dell'individuo fino a che la procedura di cui è oggetto non fosse terminata e finché non fosse accertata l'inesistenza di qualsiasi impedimento giuridico alla consegna, proposta che ricalca il modello dei rapporti inter-statali di estradizione. Vedi per quanto riguarda l'assistenza giudiziaria l'art. 90.2, option 2, del *Draft* che prevede ben sei motivi di rifiuto della richiesta, affidando agli Stati un ampio margine di discrezionalità, tipico dei rapporti orizzontali tra Stati.

da quello tipico dei rapporti tra Stati sovrani<sup>5</sup>. La scelta dell'uno o dell'altro modello è stata definita "the red thread"<sup>6</sup>. A Roma, infatti, gli Stati si sono confrontati sull'argomento, e alla fine l'accordo raggiunto dimostra che questa linea è stata oltrepassata, ma che alcune caratteristiche della prassi inter-statale sono state mantenute.

L'esistenza di questi due modelli di cooperazione non riguarda ovviamente solo il terreno della CPI ma anche quello dei Tribunali *ad hoc*, infatti già nel caso *Prosecutor v. Tihomir Blaskić*, la Camera d'Appello del Tribunale per l'ex-lugoslavia aveva fatto notare che se la cooperazione in materia criminale fra Stati è essenzialmente basata su una relazione orizzontale quella tra tribunale internazionale e Stati deve essere invece basata su un rapporto verticale<sup>7</sup>.

Nel confronto fra il regime di cooperazione "orizzontale" e "verticale" farò riferimento per quanto riguarda il modello tradizionale al UN Model Treaty on Extradition<sup>8</sup> e al UN Model Treaty on Mutual Assistance in Criminals Matters<sup>9</sup> adottati dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Per ciò che riguarda

---

<sup>5</sup> Vedi UN Doc. A/CONF.183/C.1/WGIC/L.9 la proposta presentata dalla Croazia dell'art. 87.3, il cui testo recita "Les Etats ne refusent pas d'accéder à une demande de [remise] de personnes à la Cour. L'obligation de [remettre] des personnes à la Cour en vertu du présent Statut prévaut sur tous obstacles juridiques que la législation nationale ou les traités d'extradition auxquels l'Etat intéressé est partie pourraient opposer à [cette remise] ", proposta che delinea un nuovo modello di cooperazione basato su un rapporto verticale tra Stati e Corte. Per quanto riguarda la materia dell'assistenza giudiziaria, la proposta opposta a quella del ricorso alle forme tradizionali prevedeva l'assenza di motivi di rifiuto alla richiesta della Corte e l'assunzione diretta delle prove da parte degli organi competenti della Corte nei diversi ambiti territoriali.

<sup>6</sup> Si veda Mosconi F., Parisi N., "Cooperation between International Criminal Court and States parties", in *The International Criminal Court: comments on the Draft Statute*, Op. Cit., p. 326.

<sup>7</sup> Vedi *Prosecutor v. Tihomir Blaskić*, Appeal Chamber, 29 October 1997, IT-95-14-AR 108 bis, par. 47 e par. 54. Ricordiamo però che il Tribunale *ad hoc* per l'ex-lugoslavia ha primazia sulle giurisdizioni nazionali perciò logicamente il suo rapporto è strutturato sulla "verticalità".

<sup>8</sup> Vedi la risoluzione dell'Assemblea Generale 45/116 del 14 dicembre 1990, modificata dalla risoluzione 52/88 del 12 dicembre 1997, che richiama i principi sanciti nel *Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*, UN Doc. A/CONF. 144/28/Rev. 1, pag. 64 e ss.

<sup>9</sup> Vedi la risoluzione dell'Assemblea Generale 45/117 del 14 dicembre del 1990, modificata dalla risoluzione 52/88 del 12 dicembre 1997, che richiama i principi sanciti nel *Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*, UN Doc. A/CONF. 144/28/Rev. 1, pag. 75 e ss.

l'estradizione, nel testo che è stato codificato è richiesto il rispetto di alcuni fondamentali principi che si possono così riassumere: il principio di sussidiarietà, in base al quale lo Stato richiesto non concede l'estradizione se l'estradando deve essere sottoposto a processo nello stesso Stato, il principio del *ne bis in idem*, il principio di specialità in base al quale un individuo può essere processato solo per i fatti per i quali è stato estradato a meno che non vi sia il consenso dello Stato estradante, il principio della doppia incriminazione, in base al quale si richiede la punibilità, anche astratta, nello Stato richiesto e quindi la qualificazione di un reato come tale da parte di entrambi gli ordinamenti. Per quanto riguarda l'assistenza giudiziaria, i fondamentali principi recepiti nel testo codificato a cui mi riferisco sono: la previsione di una clausola di rifiuto della richiesta in caso di pregiudizio della sovranità statale, della sicurezza nazionale e di interessi pubblici; il principio di sussidiarietà; il principio del *ne bis in idem*; la necessaria compatibilità della richiesta con i principi giuridici dell'ordinamento statale in cui si deve effettuare la richiesta. Pertanto si può dire che i due Model Treaties rappresentano un comune denominatore internazionale nel campo dell'estradizione e dell'assistenza giudiziaria. Questi infatti affermano la sovranità statale recependo principi tradizionalmente riconosciuti quali l'eguaglianza fra Stato richiesto e richiedente, la reciprocità degli obblighi e la protezione del cittadino<sup>10</sup>. Principi che però sono stati messi in discussione

---

<sup>10</sup> Bisogna ricordare però che recentemente gruppi di Stati si sono accordati su sistemi di cooperazione che vanno più in là del comune denominatore dei Model Treaties: i Paesi scandinavi per esempio e l'Unione Europea. Si può perciò opinare, in tal senso Swart B., "General problems", Op. Cit., p. 1592, che un unico modello orizzontale di cooperazione inter-statale non esista più, tuttavia, anche sulla base di questi nuovi sistemi, uno Stato non potrà mai essere sicuro di ottenere l'assistenza in campo penale da un altro Stato.

quando si tratta di reprimere crimini internazionali gravissimi come quelli perseguiti dai Tribunali *ad hoc* o dalla CPI<sup>11</sup>.

Nel confronto fra i due regimi di cooperazione farò riferimento per quanto riguarda il nuovo modello “verticale” alle disposizioni statutarie e ai Regolamenti di Procedura e Prova dei Tribunali *ad hoc*<sup>12</sup>, poiché molti degli elementi di novità nel sistema di cooperazione fra Stati e Corte penale internazionale sono stati modellati sul regime di cooperazione previsto per il TPIY e il TPIR. Innanzitutto bisogna ricordare che per questi ultimi il rapporto con le giurisdizioni nazionali è impostato sulla primazia e da ciò discende una relazione “verticale” nei rapporti di cooperazione. Per la CPI invece si è optato per il modello della complementarità e da ciò discende un sistema “misto” di cooperazione caratterizzato dalla compresenza di elementi di orizzontalità e verticalità.

Per i Tribunali *ad hoc*, come ho già detto, l’obbligo di cooperare con essi prevale su qualsiasi altro obbligo giuridico che potrebbe avere la propria fonte nel diritto nazionale o in un trattato internazionale di cui lo Stato potrebbe essere parte. Ciò non vale per la Corte penale internazionale. Questa è la fondamentale differenza che discende dall’impostazione dei rapporti tra tribunale internazionale e corti statali sulla base del principio della complementarità e non della primazia.

La mia analisi perciò tenterà di mettere in evidenza quali disposizioni sono espressione del sistema di cooperazione tradizionale favorito da alcuni Paesi, tra cui gli Stati Uniti, e quali del modello *sui generis* proposto da altri

---

<sup>11</sup> Vedi Caracciolo I., *Dal diritto penale internazionale al diritto internazionale penale: il rafforzamento delle garanzie giurisdizionali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2000, p. 46-48, secondo cui il sistema di norme del diritto penale internazionale si distingue dal sistema di diritto internazionale penale. Il primo coordinando le diverse sovranità statali in materia penale, il secondo qualificando come crimini internazionali determinati comportamenti individuali e istituendo giudici internazionali competenti su tali crimini. Il primo sistema basandosi su un modello nei rapporti statali orizzontale, il secondo basandosi su un modello che per essere effettivo deve essere verticale.

<sup>12</sup> Per quanto riguarda il Tribunale della ex-Iugoslavia farò riferimento per lo Statuto al testo emendato, adottato il 9 maggio 2003 con la risoluzione del CdS 1481, e per il RPP al testo adottato l’11 febbraio 1994 ed in ultimo emendato il 21 luglio 2005 (IT/32/Rev. 36).

Stati, come la Croazia, tentando di rilevare quali meccanismi celano un intento degli Stati di sottrarsi agli obblighi di cooperare<sup>13</sup>.

## 2.1. Elementi del modello di cooperazione “orizzontale”

Sulla scia della proposta degli Stati Uniti, contraria all'adozione di strumenti non tradizionali, è improntata la predisposizione del filtro delle autorità diplomatiche statali nei contatti tra CPI e Stati, salva l'ipotesi di una diversa scelta di ciascuno Stato<sup>14</sup>. Difatti l'articolo 87 al comma 1 specifica espressamente che “...les demandes sont transmises par la voie diplomatique ou toute autre voie appropriée que chaque état Partie choisit au moment de la ratification”. Ricordiamo che il canale diplomatico storicamente si caratterizza per essere “time-consuming”, perciò sicuramente tale scelta non prospetta un modello verticale di cooperazione.

Un altro elemento di orizzontalità deriva dal fatto che, come ho accennato, lo Statuto ha base consensuale e ciò implica che le Parti contraenti hanno la facoltà di non assumere obblighi che potrebbero pregiudicare diritti di Stati terzi. Da ciò discende infatti che tra obblighi

---

<sup>13</sup> A Roma si confrontarono il gruppo dei Paesi *like-minded* sostenitori dell'introduzione di un nuovo modello di cooperazione con un altro nucleo di Paesi fra i quali erano presenti gli Stati Uniti, sostenitori dell'opposto modello. Vedi *Summary record of the 38th plenary meeting, held at the headquarters of the food and agriculture organization of the united nations on Wednesday, 15 July 1998*, UN Doc. A/CONF.183/C.1/SR.38, riguardo alla consegna di persone alla Corte e in particolare al mantenimento del motivo di rifiuto della richiesta basato sulla nazionalità del sospetto. Sulla questione si dimostrarono contrari alla soppressione del motivo di rifiuto sancito all'art. 87.3 b) del *Draft Statute for the International Criminal Court* il Brasile (par. 18), il Sudan (par. 19), gli Emirati Arabi (par. 20), Israele (par. 21) e l'Algeria (par. 23). La Croazia, invece favorevole alla creazione di un nuovo modello di cooperazione, propose che l'obbligo dello Stato di consegnare una persona alla Corte prevalesse su qualsiasi altro obbligo (par. 24).

<sup>14</sup> In tal senso Castellaneta M., *La cooperazione fra Stati e Tribunali penali internazionali*, Op. Cit., p. 341 ss., che afferma che l'art. 87.1 a) congeda i rapporti tra Stati e Corte in modo identico a quanto generalmente previsto nei rapporti di cooperazione giudiziaria tra autorità nazionali e inoltre, prevedendo espressamente il filtro delle autorità diplomatiche, dissolve ogni fraintendimento riguardo alla possibilità di inviare direttamente agli individui determinate richieste.



giuridici incombenti in capo a Stati parte prevalgono quelli che hanno fondamento in accordi internazionali su quelli che invece sono fondati nello Statuto. Tale gerarchia di obblighi trova conferma innanzitutto nell'articolo 98, che ho già analizzato nel Capitolo II, per quanto riguarda l'esecuzione sia della consegna di un sospetto che delle altre richieste di assistenza giudiziaria.

L'articolo 73 si pone in linea con il modello orizzontale di cooperazione e dimostra la prevalenza dell'obbligo nascente da accordo internazionale tra Stato parte e Stato terzo sull'obbligo di cooperazione con la CPI, visto che qualora la Corte chieda ad uno Stato contraente di produrre un documento o un'informazione rivelata da un terzo, se quest'ultimo non sia uno Stato parte "et refuse de consentir à la divulgation, l'État requis informe la Cour qu'il n'est pas en mesure de fournir le document ou le renseignement en raison d'une obligation préexistante de confidentialité à l'égard de celui dont il le tient".

Per quanto riguarda la concorrenza di richieste di consegna della stessa persona tra Corte e Stato terzo, si ritrova un carattere orizzontale anche nel quarto comma dell' articolo 90. Per cui lo Stato parte richiesto solo "s'il n'est pas tenu par une obligation internationale d'extrader l'intéressé vers l'État requérant, donne la priorité à la demande de remise de la Cour". Il medesimo carattere si rileva anche nel sesto comma dello stesso articolo in cui, non solo è data priorità all'obbligo internazionale di estradare verso lo Stato terzo, ma è anche attribuito allo Stato Parte il potere di optare fra i due richiedenti: "Dans les cas où ... l'État requis est tenu par une obligation internationale d'extrader la personne vers l'État non partie requérant, l'État requis détermine s'il y a lieu de remettre la personne à la Cour ou de l'extrader vers l'État requérant". La stessa connotazione orizzontale si rileva in caso di concorrenza fra richieste di assistenza giudiziaria aventi un oggetto diverso dalla consegna, perché, secondo il nono comma al sottoparagrafo II) dell'articolo 93, la "concurrence des demandes est résolue conformément aux principes établis à l'article 90".

Possiamo ritrovare un altro elemento di similitudine con i sistemi di cooperazione inter-statale nella previsione della prevalenza per gli Stati parte di alcuni obblighi giuridici fondati in leggi nazionali sull'obbligo di rendere "other forms of cooperation" ex art. 93. Così invece non è stato previsto per i Tribunali *ad hoc*, poiché gli Stati non possono sottrarsi all'obbligo di cooperare fondato nello Statuto per causa di un impedimento legale derivante da principi giuridici aventi fondamento nella legge nazionale<sup>15</sup>.

Innanzitutto possiamo rilevare che la prevalenza degli obblighi discendenti dalla legge nazionale sul dovere degli Stati parte di prestare assistenza giudiziaria alla Corte si manifesta esplicitamente nel disposto dell'articolo 93. Difatti il terzo comma prevede che se una misura "est interdite dans l'État requis en vertu d'un principe juridique fondamental d'application générale, le dit État engage sans tarder des consultations avec la Cour [...] Si la question n'est pas réglée à l'issue des consultations, la Cour modifie la demande". Inoltre il comma 4 stabilisce la priorità degli interessi pubblici e della sicurezza nazionale nell'adempimento delle richieste di assistenza, ricalcando quindi il modello tradizionale e configurando la "national security" come una materia in cui gli Stati rimangono pericolosamente i soli arbitri della sua delimitazione<sup>16</sup>.

Inoltre modellandosi sul regime tradizionale di cooperazione, lo Statuto affida agli Stati parte la determinazione delle modalità di esecuzione delle sue richieste autorizzandoli quindi a ricorrere agli strumenti "time-consuming" della prassi inter-statale. Quest'ulteriore elemento di orizzontalità si riscontra nel primo comma dell'art. 93 e nel primo comma dell'art. 99, in cui si prevede

---

<sup>15</sup> Si veda l'art. 56 e 58 del Regolamento di Procedura e Prova e si noti che in nessuna disposizione nelle procedure di esecuzione di arresti, di consegne, di richieste di assistenza viene preso in considerazione alcun tipo di impedimento legale derivante da principi giuridici aventi fondamento nella legge nazionale. L'unica obiezione di uno Stato può essere quella giustificata da interessi di sicurezza nazionale ex art. 54 bis (e) III e (f) RPP. Un regime di cooperazione impostato in tal modo è la diretta conseguenza della primazia del Tribunale rispetto alle corti nazionali.

<sup>16</sup> Vedi l'art. 93.4 dello Statuto che recita: "un État Partie ne peut rejeter, totalement ou partiellement, une demande d'assistance de la Cour que si cette demande a pour objet la production de documents ou la divulgation d'éléments de preuve qui touchent à sa sécurité nationale". In tal senso Schabas W.A., Op. Cit., p. 105.

che gli Stati parte riceveranno e daranno seguito alle richieste di assistenza “conformément aux dispositions du présent chapitre et aux procédures prévues par leur législation nationale” e “à moins que cette législation ne l’interdise, de la manière précisée dans la demande”.

Per quanto riguarda l’arresto e la consegna, non è prevista una prevalenza dei principi sanciti nella legge nazionale sull’obbligo internazionale di trasferire la persona alla Corte, ma comunque si richiama una modalità tipica dei tradizionali strumenti di estradizione poiché al primo comma dell’articolo 89 si afferma che gli Stati parte rispondono alle richieste di consegna della Corte “under procedures of national law”. A ciò consegue che l’efficienza del meccanismo è affidata alla discrezionalità statale poiché l’esecuzione dell’arresto potrebbe seguire lo stesso procedimento previsto per le richieste provenienti da entità statali o seguirne uno diverso improntato al modello “verticale”, ciò dipendendo dalla legge di attuazione nazionale<sup>17</sup>.

Vi sono poi altri elementi di orizzontalità di minor rilievo, come la ripetuta presa in considerazione nella Parte IX degli interessi statali<sup>18</sup>, che sommati assieme a quelli già indicati sicuramente configurano un “potere” non irrilevante conferito agli Stati parte. Poiché infatti riconoscendo e dando valore alle prerogative statali si prefigura la possibilità per gli Stati di interferire sia nell’attività di indagine che nel processo della Corte, sempre considerando che nello Statuto non è previsto il processo *in absentia*. Ovviamente questa interferenza potrà risultare pericolosa solo nel caso si verifichi un atteggiamento non cooperativo degli Stati diretto a posporre l’esecuzione delle richieste della Corte, visto poi che il ritardo potrebbe

---

<sup>17</sup> Invece secondo Converti A., “La cooperazione internazionale e l’assistenza giudiziaria nello Statuto della Corte penale internazionale”, in *La Corte penale internazionale problemi e prospettive*, Op. Cit., p. 334, la previsione «under procedures of national law» è “chiaramente ispirata ad un approccio di tipo verticale dal momento che si richiede agli Stati di dotarsi, qualora ne siano privi, di strumenti idonei a assicurare l’esecuzione dell’obbligo di cooperazione. Ne consegue che uno Stato parte non può invocare l’assenza nel proprio ordinamento di strumenti idonei per rifiutarsi di eseguire una richiesta della Corte”.

<sup>18</sup> Riferendomi solamente alla Parte IX dello Statuto, indubbiamente le disposizioni che sono poste a garanzia degli interessi statali sono: 89.2 e 89.4, 90.1 e 90.5, 91.2 c) e 91.4, 93.5 e 93.9 a) l), 96.2 e) e 96.3 e 97.

implicare la perdita di opportunità di arrestare persone o ottenere prove. Ma sicuramente il rilievo attribuito agli interessi statali rappresenta un male minore rispetto alla previsione della diretta prevalenza della legge nazionale sulle richieste della Corte (sancita negli articoli citati *supra*).

## 2.2. Elementi del modello di cooperazione “verticale”

Innanzitutto, vorrei far notare l'importanza di questi elementi di verticalità che sono stati inseriti nello Statuto principalmente grazie all'azione dei Paesi *like-minded*. Queste connotazioni “verticali” sono essenziali al buon funzionamento del sistema di cooperazione fra Stati e CPI. Vi è infatti una differenza lampante fra quest'ultimo e il sistema di cooperazione inter-statale: le corti nazionali nella maggior parte delle indagini e dei processi penali non hanno bisogno che altre corti nazionali cooperino con esse per procedere correttamente, e invece, l'effettivo perseguimento dei crimini da parte della CPI dipende interamente dalla cooperazione attuata dagli Stati per ogni singolo delitto. Questa fondamentale diversità si dovrà quindi concretizzare nello Statuto in degli elementi di estraneità al sistema tradizionale orizzontale.

Per quanto riguarda il canale di trasmissione prescelto, possiamo connotare in senso verticale la formula adottata, poiché ha fatto salvo il canale diplomatico ma, su proposta degli Stati del gruppo *like-minded*, ha permesso agli Stati parte di scegliere, al momento della ratifica, un canale alternativo. Inoltre, sempre sulla spinta di quegli Stati che aspiravano a un'impostazione innovativa della cooperazione, il sottoparagrafo b) dell'art. 87.1 introduce una importante alternativa per la Corte di trasmettere le richieste di cooperazione anche attraverso l'Organizzazione di polizia criminale internazionale (Interpol) o qualsiasi altra organizzazione regionale idonea. È stata attribuita quindi alla Corte la facoltà di scegliere di ricorrere

all'Interpol o alle altre organizzazioni regionali, ma solo in casi di urgenza e senza pregiudizio per le disposizioni contenute nel sottoparagrafo a)<sup>19</sup>.

Indubbiamente un altro elemento di verticalità nel regime di cooperazione tra Stati e Corte è rappresentato dall'introduzione di norme che permettono al Procuratore di svolgere le c.d. "on-site investigations" direttamente sul territorio di uno Stato parte, queste disposizioni infatti si discostano apertamente dalle forme classiche delle rogatorie internazionali effettuate da Stati e perciò alla loro analisi dedicherò in seguito un apposito paragrafo<sup>20</sup>.

Inoltre, si colloca nel quadro di un regime di matrice verticale la scelta dell'assenza di cause di rifiuto alle richieste di arresto e consegna della Corte<sup>21</sup>, come era previsto in un'opzione nel Progetto del PrepCom, e in sostituzione l'inserimento di soluzioni più flessibili come le *postponement clauses*<sup>22</sup>. Si può affermare, infatti, che il sistema delle consultazioni tra la Corte e lo Stato richiesto è un meccanismo nuovo che permea gran parte delle norme relative alla cooperazione internazionale ed all'assistenza giudiziaria, attribuendo alla Corte il potere di risolvere le controversie e vincolare gli Stati. E nell'ottica di una spontanea cooperazione tale sistema può favorire l'osservanza delle richieste della Corte, permettendo l'adozione degli accorgimenti necessari a superare quegli ostacoli, difficilmente

---

<sup>19</sup> Durante i lavori del Preparatory Committee e alla Conferenza di Roma si tenne sempre come riferimento l'esempio dei Tribunali *ad hoc*. Con il sottoparagrafo b) dell'art. 87.1 dello Statuto si volle rimediare a una carenza nel sistema di cooperazione previsto per il Tribunale della ex-Iugoslavia, in cui i mandati d'arresto venivano diretti esclusivamente alle autorità nazionali ai sensi dell'art. 55 delle Regole di Procedura e Prova (RPP). Nel 1996 per riuscire nell'intento di arrestare i sospetti furono modificate le RPP e venne introdotto un nuovo articolo 59 bis, si veda in merito il cap. II, par. 3.3.1.

<sup>20</sup> Vedi *infra* par. 5.3.

<sup>21</sup> Per quanto riguarda la consegna, le ipotetiche cause di rifiuto dell'estradizione eccipienti da uno Stato sono trattate *infra* dal par. 4.1 al par. 4.6. Per quanto riguarda l'obbligo degli Stati di adempiere alle richieste di altre forme di cooperazione (art. 93) sono previste tre eccezioni, vedi *infra* par. 5.2, queste rappresentando degli elementi di orizzontalità, vedi *supra* par. 2.1.

<sup>22</sup> Si veda l'art. 87.3, option 2, del *Draft* del Prep Com che prevede cinque motivi di rifiuto alle richieste di consegna della CPI. E invece, lo Statuto predispose, nel caso di una obiezione di uno Stato a una richiesta della Corte, quale strumento risolutorio del conflitto, l'attuazione di "consultazioni" per la consegna agli artt. 89.2, 89.4, 91.4. Questo strumento è utilizzato anche per le altre forme di cooperazione agli artt. 93.3 e 94.1.

prevedibili, che possono scaturire dagli eterogenei sistemi giuridici degli Stati parte<sup>23</sup>.

Anche il riconoscimento della natura particolare della Corte e le sue implicazioni sono rilevanti nella costruzione di un sistema verticale di cooperazione fra Stati e Corte. Bisogna ricordare, infatti, che l'articolo 91.2 c) espressamente prevede che ogni Stato, a cui è stato richiesto di cooperare con la Corte, debba prendere in considerazione la "distinct nature of the Court". In primo luogo, questa disposizione si riferisce nello specifico alle richieste di arresto e consegna dirette agli Stati parte, ma si può ritenere che sottintenda un principio generale riferendosi, quindi, a tutte le forme di cooperazione previste nella Parte IX, incluse le richieste di assistenza giudiziaria. In secondo luogo, questa disposizione non si limita ad avere un effetto sui soli rapporti della CPI con gli Stati firmatari dello Statuto, ma va a confermare la tesi della natura atipica della Corte. Secondo tale teoria la Corte si configura quale "common body" degli Stati parte nelle relazioni esterne, e quindi nei rapporti con gli Stati non parte, perciò infatti lo Statuto attribuisce ad essa il potere di concludere accordi vincolanti di cooperazione con questi ultimi<sup>24</sup>.

Bisogna anche menzionare il carattere innovativo dell'inserimento nello Statuto dell'articolo 88, non presente invece nella normativa dei Tribunali *ad hoc*. Difatti con questa disposizione si vuole assicurare la predisposizione di

---

<sup>23</sup> Vedi *supra* cap. II, par. 3 e l'art. 119.1 dello Statuto riguardo la soluzione delle controversie. Comunque permane il sospetto che in fondo con l'inserimento di queste clausole più che di volontà di allontanarsi dal modello tradizionale si sono voluti tutelare interessi puramente statali. In tal senso si sono espressi vari autori, vedi Padelletti M.L., "Il sistema di raccolta delle prove nel progetto di statuto della corte penale internazionale", in *Cooperazione fra stati e giustizia penale internazionale*, Op. Cit., p. 171, secondo cui, il sistema delle consultazioni non consente di costringere lo Stato ad eseguire la richiesta originaria e potrebbe prestarsi ad essere utilizzato a fini dilatori da quegli Stati che non intendano collaborare di buon grado alle indagini della Corte penale. Vedi Pisani M., "Arresto e consegna nella disciplina italiana per il Tribunale internazionale dell'Aja", in *Cooperazione fra stati e giustizia penale internazionale*, Op. Cit., p. 128, che definisce le "postponent clauses" come manifestazioni della "regressione" al modello inter-statale della cooperazione.

<sup>24</sup> Vedi *supra* cap. II, par. 4.1.2 e 4.1.4. In tal senso Palmisano G., "Cooperation by non-states parties", Op. Cit., p. 346.

procedure nazionali capaci di dare esecuzione alle richieste di cooperazione specificate nella Parte IX<sup>25</sup>.

Infine bisogna comunque tenere conto dell'inserimento dell'articolo 102 nello Statuto, verificatasi all'ultimo alla Conferenza di Roma. Anche se potrebbe sempre attribuirsi ai vocaboli solo un valore formale, comunque la decisione della terminologia è stata parte integrante del compromesso per la costruzione del sistema di cooperazione<sup>26</sup>.

### 3. *L'obbligo di adozione di leggi statali di adattamento*

Ora mi addenterò nell'analisi dei singoli obblighi giuridici di cooperazione degli Stati previsti nella Parte IX. Difatti tale Parte si apre con l'imposizione dell'obbligo generale di cooperazione e la seconda disposizione successiva si intitola "Availability of procedures under national law", non è stato sicuramente un caso il suo inserimento immediatamente all'inizio del Capitolo, ma una dimostrazione della rilevanza di tale norma. Fondamentale è dunque prevedere nello Statuto una norma che ponga a carico degli Stati parte l'obbligo di conformare il proprio ordinamento alle norme statutarie, come si dispone peraltro in tutti gli accordi internazionali in materia di diritti dell'uomo e cioè in accordi che per il loro rispetto postulano proprio la piena collaborazione dei sistemi statali<sup>27</sup>. Una norma simile non era stata invece prevista negli Statuti dei Tribunali *ad hoc*, sebbene questo principio venga

---

<sup>25</sup> Vedi *infra* par. 3.

<sup>26</sup> Vedi riguardo alla scelta della terminologia nell'art. 102 *infra* par. 4. In tal senso Swart B., Sluiter G., "The International Criminal Court and International Criminal Cooperation", Op. Cit., p. 99-101.

<sup>27</sup> Vedi Lattanzi F., "L'esecuzione delle sentenze di tribunali internazionali fra diritto internazionale e diritto interno", in *Cooperazione fra stati e giustizia penale internazionale*, Op. Cit., p. 185, secondo cui ciò è ancor più vero per un meccanismo internazionale destinato a garantire diritti individuali attraverso una responsabilità non di Stati ma di individui.

affermato implicitamente nella Convenzione di Vienna<sup>28</sup>, quindi a maggior ragione essa costituisce uno strumento di interpretazione, non solo, delle seguenti disposizioni della Parte IX, ma anche di tutte quelle dello Statuto.

Innanzitutto, mi pare rilevante ricordare che la questione del se ci dovesse essere o meno un riferimento alla legge nazionale nelle disposizioni riguardanti la cooperazione è stata risolta solo in ultimo alla Conferenza di Roma. Questo ci dimostra quanto fosse delicata e ricca di conseguenze tale decisione, ed infatti, è stata uno degli elementi di scontro tra l'approccio orizzontale e verticale alla cooperazione<sup>29</sup>. Infine fortunatamente si è raggiunto un compromesso per cui, da una parte, è stato riconosciuto l'uso delle procedure nazionali per dare esecuzione alle richieste di cooperazione della Corte ma, dall'altra, si è imposto il medesimo obbligo di cooperare per tutti gli Stati parte<sup>30</sup>. Dunque l'assenza di procedure "under national law" non potrà mai configurare un motivo di rifiuto alle richieste della Corte e ciò configura indubbiamente un ottimo risultato, anche se per il suo raggiungimento lo Statuto si affida in larga misura alla volontà delle autorità statali.

### *3.1. L'attuazione dell'obbligo nel Tribunale per la ex-lugoslavia*

Per rendersi conto della rilevanza dell'obbligo imposto agli Stati parte dello Statuto dall'articolo 88 basta osservare come il suo adempimento ha rappresentato una vera e propria condizione per l'esecuzione delle richieste

---

<sup>28</sup> L'articolo 27 della Convenzione di Vienna recita: "A party may not invoke the provisions of its national law as justification for its failure to perform a treaty". Inoltre l'articolo 3 del Progetto della CDI sulla responsabilità degli Stati per atti illeciti internazionali, UN Doc. A/56/10, sancisce che l'illiceità di un comportamento statale si accerta secondo i principi di diritto internazionale, perciò non viene in rilievo ciò che è disposto dalla legge nazionale.

<sup>29</sup> Come si può notare anche dagli ultimi testi elaborati dal PrepCom in cui "under national law" appare ancora tra parentesi quadre, vedi *Rapport du comité préparatoire pour la création d'une cour criminelle internationale*, UN Doc. A/CONF. 183/2/Add. 1 del 14 aprile 1998, p. 159 e 170.



di cooperazione del Tribunale per la ex-Iugoslavia. Bisogna ricordare che pur non contenendo lo Statuto del TPIY un tale obbligo, tuttavia è stato sancito nella Risoluzione istitutiva del Tribunale che tutti gli Stati “have to take any measures necessary under their domestic law to implement the provision of the present resolution and the Statute” e la necessità di tale legislazione nazionale è stata anche riconfermata da vari membri del Consiglio di Sicurezza<sup>31</sup>.

Visto quindi che per il TPIY non è prevista una disposizione espressa quale l'art. 88, il fondamento dell'obbligo di adottare una legislazione nazionale di adeguamento è stato riconosciuto nell'art. 29 del suo Statuto, che dunque non detterebbe solo un generale obbligo di cooperare con il Tribunale. Questa norma infatti imporrebbe un “obligation de conduite” in capo agli Stati, ossia un obbligo di porre in atto una determinata azione, e non configurerebbe quindi un “obligation de résultat”, che lascerebbe gli Stati liberi nella scelta dei mezzi impiegati per adempiervi. Perciò secondo quest'interpretazione in caso gli Stati non emanino una legislazione nazionale di attuazione implicitamente violeranno l'obbligo generale previsto nello Statuto<sup>32</sup>.

Comunque, se andiamo ad analizzare l'attuazione data a tale obbligo dagli Stati è facile rendersi conto che ben pochi sono i Paesi che hanno emanato una legislazione di adeguamento, dal 1998 ad oggi sono stati solo

---

<sup>30</sup> Vedi Prost K., “Availability of procedures under national law: Article 88”, in *Commentary on the Rome statute of the International Criminal Court: observers' notes, article by article*, Op. Cit., p. 1070.

<sup>31</sup> La Risoluzione 827 del 1993 per il TPIY al par. 4, come la Risoluzione 955 per il TPIR al par. 2, prevedono quest'obbligo esplicitamente. Inoltre immediatamente dopo il voto delle risoluzioni, vedi, per il TPIY, UN Doc. S/PV. 3217 al par. 15, 33 e 19, Stati Uniti, Regno Unito e Cina affermarono la necessità che tutti i paesi della comunità internazionale prendessero le misure a livello nazionale necessarie conformemente alle risoluzioni. Vedi, per il TPIR, UN Doc. S/PV. 3453 al par. 3 e 6, in cui si ritrova la medesima argomentazione da parte di due membri permanenti del CdS, Francia e Regno Unito.

<sup>32</sup> Vedi “Decision of the President on the Defence Motion Filed Pursuant to Rule 64”, 3 aprile 1996, *Blaškić case*, IT-95-14-T, par. 8.

21 rispetto ai 192 della comunità internazionale<sup>33</sup>. Inoltre lo stesso Tribunale per la ex-Iugoslavia svolse un ruolo come propulsore per l'adempimento all'obbligo suddetto attraverso, da un lato, la reiterazione dell'invito del Presidente del Tribunale a tutti gli Stati membri delle NU ad adeguare il proprio sistema normativo il più rapidamente possibile alle disposizioni sulla consegna dei sospetti e sulla collaborazione nelle indagini, senza ricorrere all'applicazione per analogia delle convenzioni bilaterali disciplinanti l'estradizione e l'assistenza giudiziaria. Da un altro lato si tentò di raggiungere il medesimo obiettivo attraverso l'invio ai Paesi che non avevano ancora adottato una legislazione di attuazione delle "Tentative Guidelines for National Implementing Legislation", le quali avevano la finalità di fornire un modello nella progettazione delle leggi nazionali<sup>34</sup>. Anche per la CPI si potrebbe seguire l'esempio del TPIY e predisporre l'invio del Cancelliere ai soli Stati parte dello Statuto di un documento contenente delle linee guida, tali non da vincolare gli Stati riceventi, ma comunque in modo da stimolare le autorità statali a una reazione e all'adempimento dell'obbligo ex art. 88.

I casi in cui per l'inosservanza dell'obbligo di predisporre un "implementing legislation" non sono stati eseguiti gli ordini del Tribunale sono purtroppo numerosi. Tristemente nota è infatti la vicenda *Tadic*, in cui alla richiesta rivolta alla Germania di deferimento al TPIY seguì dopo ben sei

---

<sup>33</sup> A due anni dall'istituzione del Tribunale per la ex-Iugoslavia solo 12 Stati dei 192 della comunità internazionale avevano emanato una legislazione nazionale che potesse rendere operativo lo Statuto e, dei cinque membri permanenti del CdS, solo la Francia. Oggigiorno, i Paesi che hanno adottato una legislazione di adattamento sono stati prima fra tutte l'Italia, in seguito in ordine cronologico Stati Uniti, Finlandia, Paesi Bassi, Spagna, Norvegia, Svezia, Danimarca, Francia, Bosnia-Erzegovina, Germania, Nuova Zelanda, Australia, Svizzera, Belgio, Austria, Regno Unito, Croazia, Ungheria, Romania, Grecia, dal sito [www.un.org/icty/legaldoc-e/index.htm](http://www.un.org/icty/legaldoc-e/index.htm).

mesi la consegna del sospetto, sei mesi furono necessari per l'adozione della legge di adeguamento, senza la quale l'ordine del Tribunale internazionale non poteva essere adempiuto<sup>35</sup>. Inoltre ripetuti sono stati i casi in cui la Repubblica Federale di Jugoslavia non ha eseguito i mandati d'arresto inviati dal TPIY eccependo come causa di giustificazione la legge nazionale che proibisce l'estradizione dei propri cittadini<sup>36</sup>, un tale rifiuto è illegittimo in quanto confliggente con l'obbligo di adeguare il proprio sistema nazionale alle disposizioni statutarie. Anche il Consiglio di Sicurezza con la risoluzione 1207 (1998) riaffermò il principio per cui agli Stati non è dato fare riferimento alla legge nazionale come esimente dei propri obblighi internazionali con il Tribunale<sup>37</sup>.

La configurazione dell'obbligo di adottare la "implementig legislation" quale obbligo di condotta determina rilevanti conseguenze per quanto riguarda la conformità di tale legislazione allo Statuto, ciò perché si attribuisce maggiore libertà alle autorità statali nella scelta degli strumenti di adattamento del sistema normativo. Gli Stati infatti hanno provveduto ad adeguare il proprio ordinamento secondo modalità diverse, come è avvenuto riguardo alla definizione dei soggetti statali a cui sono indirizzate le richieste

---

<sup>34</sup> Vedi *Rapport annuel du Tribunal international chargé de poursuivre les personnes accusées de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991*, del 23 agosto del 1995, UN Doc. A/50/365 - S/1995/728, par. 129-131 e 134, in cui l'adozione di misure legislative, amministrative e giudiziarie è considerata di capitale importanza. Il Presidente richiama gli Stati membri, non solo a designare un organo incaricato di dare seguito a qualsiasi domanda promanante dal Tribunale ma, a dotarsi il più presto possibile delle disposizioni legislative e regolamentari necessarie. Inoltre il 15 febbraio 1995 il Presidente indirizzò ai rappresentanti degli Stati una lettera con due annessi, l'una contenente una compilazione di tutte le leggi nazionali che erano state redatte all'epoca e l'altra contenente un insieme di direttive per l'applicazione della Risoluzione 827 (1993).

<sup>35</sup> Vedi *Tadic case*, IT-94-1, l'ordine di deferimento fu emanato l'8 novembre 1994, la legge di adeguamento fu adottata dalla Germania il 10 aprile 1995, pochi giorni dopo Tadic fu consegnato al TPIY.

<sup>36</sup> Vedi *infra* par. 4.4.

<sup>37</sup> Questa risoluzione venne adottata dal CdS facendo riferimento in particolare all'inesecuzione dei mandati d'arresto dei "tre di Vukovar". Vedi *Mrksic et al. case*, IT-95-13/1. Questi tre cittadini serbi, il colonnello Mile Mrksic, il capitano Miroslav Radic e il maggiore Veselin Slijivancanin, furono incriminati dal TPIY nel 1995, l'accusa fu modificata nel 1997 e il trasferimento è stata una delle principali questioni aperte tra Tribunale internazionale e Serbia. Infine, dopo 8 anni di latitanza, solo nel 2003 sono stati arrestati e consegnati al TPIY, dal sito [www.osservatoriobalceni.org](http://www.osservatoriobalceni.org).

della Corte<sup>38</sup> e riguardo alla scelta della terminologia<sup>39</sup>. D'altronde, se analizziamo le disposizioni di adattamento o le leggi di cooperazione nazionali emanate da vari Stati dal 1993 in poi, notiamo che il Tribunale per la ex-Iugoslavia non è stato da tutti concepito come dotato di assoluta sovraordinazione conformemente al principio della primazia, che gli ordini non sono stati da tutti configurati come aventi validità immediata e perciò potenzialità di esecuzione diretta negli ambiti degli ordinamenti nazionali. Ciò si può rilevare anche dalla stessa legge italiana di adeguamento<sup>40</sup>, anche se tale legge risulta comunque compatibile con lo Statuto, perché è stato interpretato l'obbligo di adottare la "implementing legislation" dallo stesso TPIY come "an obligation of means"<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> Determinati Stati scelsero che le richieste e gli ordini del Tribunale per la ex-Iugoslavia fossero indirizzate a un corpo centrale specifico che avrebbe poi provveduto a inviarli all'autorità giudiziaria competente, come è stato disposto: all'art. 7.1 dell' "Australian International War Crimes Act" del 1995, all'art. 5 della "Belgian Law on the Recognition of the International Tribunal for the ICTF and ICTR" del 1996, all'art. 7 e 8 della "French Law" del 1993, all'art. 2 dell' "Hungarian Act" del 1996, all'art. 2.2 della legge italiana 544 del 1993, all'art. 4.2 del "New Zealand International War Crimes Tribunal Act" del 1995, e anche nelle leggi di adeguamento di Spagna, Svezia, Regno Unito, Svizzera, Bosnia-Erzegovina e Croazia. Altri Stati adottarono un sistema di cooperazione più flessibile, come è il caso dell'"Austrian Federal Law on Co-operation" del 1996 che designava il Ministro degli Affari esteri quale organo nazionale competente a ricevere le richieste del Tribunale, ma prevedeva nei casi urgenti una diretta comunicazione fra autorità austriache e il TPIY o attraverso l'Interpol, in maniera simile disponevano le legislazioni di Finlandia e Norvegia.

<sup>39</sup> Per quanto riguarda la consegna di una persona al TPIY, per esempio l'art. 2 della legge danese n. 1099 del 21 dicembre 1994, il cap. II della legge irlandese del 9 maggio 1994, la sez. II della legge norvegese del 24 giugno 1994 e la sez. III della legge svedese dell'1 luglio 1994, utilizzano il termine "estradizione", attraverso un'applicazione analogica *mutatis mutandis* della apposite discipline interne in questa materia. Invece la legge elvetica del 21 luglio 1995 sceglie il termine "transfèrement", per far comprendere espressamente che non si tratta di una estradizione classica.

<sup>40</sup> Vedi "Disposizioni sulla Cooperazione con il Tribunale per la ex-Iugoslavia", decreto-legge 544 del 28 dicembre 1993. Per quanto riguarda gli elementi che si allontanano dalla realizzazione della primazia vedi *supra* cap. I, par. 2, nota 16. Si possono comunque rilevare vari elementi di verticalità: l'art. 2 dispone che l'autorità competente a ricevere le richieste di cooperazione del Tribunale, ed anche a darvi seguito, è il Ministro di Grazia e Giustizia. Vi è poi l'art. 6 che riguarda la trasmissione di dati al Tribunale, in questo caso la legge è andata oltre il dettato dello Statuto poiché si prevede che l'autorità giudiziaria italiana comunichi al TPIY senza ritardo le notizie di reato quando queste possono essere ritenute relative a crimini di competenza del giudice internazionale. Inoltre si è attuata una semplificazione della procedura riguardo la consegna delle persone al Tribunale poiché è stata individuata una sola Corte d'Appello (quella di Roma) come competente per qualsiasi forma di cooperazione richiesta dal Tribunale.

<sup>41</sup> Vedi Polimeni G., "La normativa italiana per il tribunale ad hoc per la ex Iugoslavia: prospettive per nuove forme di cooperazione giudiziaria internazionale", in *Dai tribunali penali internazionali ad hoc ad una Corte permanente*, Op. Cit., p. 259.

### 3.2. Il fondamento dell'obbligo nello Statuto di Roma

L'interpretazione data all'obbligo di predisporre delle leggi nazionali di adeguamento per il Tribunale per la ex-Iugoslavia non è applicabile all'articolo 88 dello Statuto di Roma. Innanzitutto si può dedurre dalla stessa conformazione della Parte IX, al contrario di ciò che è disposto per il TPIY, che sono proprio gli articoli 86 e 88 quelli fondanti l'obbligo di cooperare con la Corte e che quindi il dovere di collaborare imposto agli Stati parte è duplice: vi è un impegno generale a cooperare (ex art. 86) e un obbligo di modificare il proprio sistema normativo per permettere la cooperazione con la Corte (ex art. 88). Quest'ultima disposizione né impone agli Stati di adottare dei comportamenti specifici, né determina precisamente il contenuto dell'obbligo ma ad ogni modo configura un obbligo di risultato. Difatti per essere effettivo l'obbligo di cooperare con la Corte si deve combinare con la descrizione dei mezzi da adoperare affinché siano adempiute tutte le diverse richieste di cooperazione emanate dalla CPI e previste nella Parte IX.

Da un'analisi dello Statuto e dei lavori preparatori si rileva d'altronde che ciò a cui è stato dato valore è stato sicuramente il risultato da ottenere: la effettiva collaborazione con la Corte, non i mezzi utilizzati dagli Stati per raggiungerla. Quindi solo l'inottemperanza a una richiesta specifica della Corte determinerà una violazione dello Statuto e la responsabilità dello Stato richiesto. Visto poi che il *momentum a quo* in cui uno Stato si rende responsabile è quello in cui il risultato non è ottenuto, non rileva la condotta attuale dello Stato che non ha contatti con la Corte<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Vedi "Decisione del 10 dicembre 1998", *Furundžija* case, IT-95-17/1-T, par. 149-150, in cui si argomenta che normalmente nel diritto internazionale la responsabilità degli Stati si genera con l'adozione e la concreta applicazione di una legislazione non conforme alle norme internazionali. Invece per quanto riguarda il crimine internazionale della tortura, il mero fatto di emanare una legislazione contraria ai principi sanciti nella Convenzione genera la responsabilità internazionale dello Stato. *Mutatis mutandis* questo ragionamento potrebbe applicarsi anche ai crimini internazionali di competenza della Corte, poiché giustamente esso può applicarsi alle norme cogenti di diritto internazionale, ma non può essere esteso agli obblighi statali di cooperare con la CPI, che hanno carattere procedurale.

Peraltro la tecnica usata alla Conferenza di Roma è stata quella, da una parte, di definire nel dettaglio sia le modalità delle richieste che i poteri della Corte al fine di delimitarne la discrezionalità, dall'altra parte, di non disciplinare specificatamente i rispettivi obblighi degli Stati per lasciar loro la facoltà di adattare le richieste della Corte alle proprie necessità<sup>43</sup>. È stato quindi attribuito un rilevante potere alle autorità statali nella predisposizione della legislazione interna, e ciò determinerà sicuramente rilevanti differenziazioni nelle risposte normative statali. Per esempio la disposizione 87 al comma 1 lascia ampio margine nella scelta del canale di trasmissione delle richieste e offre quindi la possibilità agli Stati di prospettare un approccio "orizzontale" o "verticale" nei rapporti con la Corte<sup>44</sup>.

### *3.3. Le leggi attuali di adattamento allo Statuto*

Passiamo ora a un breve esame comparatistico fra le diverse leggi nazionali emanate in attuazione dello Statuto di Roma. Tali leggi si troveranno innanzitutto a dover affrontare il possibile contrasto tra disposizioni statutarie e Costituzioni nazionali, la risoluzione di un tale

---

<sup>43</sup> Vedi Mosconi F., "Il progetto di Statuto della Corte penale internazionale: cattura e consegna delle persone ricercate dalla Corte", in *Cooperazione fra stati e giustizia penale internazionale*, Op. Cit., p. 119.

<sup>44</sup> In particolare per quanto concerne la trasmissione delle richieste, vi sarà sicuramente una rilevante varietà nelle modalità impiegate dagli Stati. Infatti lo strumento tradizionale, operante anche in via residuale, previsto all'art. 87.1 è il canale diplomatico, ma vi sono convenzioni di estradizione, come la "European Convention on Extradition" del 1957, che prevedono la diretta comunicazione fra Ministri di Giustizia, e vi sono convenzioni sull'assistenza giudiziaria, come la "European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters" del 1959, che dispongono lo scambio diretto di informazioni fra autorità centrali, normalmente un'agenzia dei Ministri di Giustizia, designate dalle Parti contraenti e la comunicazione diretta fra autorità giudiziarie è prevista solo in casi eccezionali. Purtroppo la cooperazione anche se attuata secondo questi canali alternativi è spesso lenta ed ineffettiva. Perciò la scelta dei canali di trasmissione operata dagli Stati nelle proprie legislazioni risulterà fondamentale per un buon funzionamento della cooperazione con la Corte, ci si affida al buon senso degli Stati nella individuazione dell'autorità competente alla ricezione affinché non sia tale da determinare le difficoltà che si riscontrano nella cooperazione inter-statale.

conflitto è infatti il punto di partenza per l'emanazione di una legislazione nazionale conforme allo Statuto.

D'altronde ad un primo esame delle attuali normative interne si possono rilevare determinate previsioni che sicuramente saranno suscettibili di determinare un'incompatibilità con lo Statuto. Mi riferisco alle norme che conferiscono immunità ai capi di stato, ai parlamentari o ad altri soggetti, al divieto di estradizione dei cittadini, al divieto di ergastolo e alla concessione dell'amnistia da parte di rappresentanti statali. Vi sono poi specifiche disposizioni statutarie che toccano la sovranità statale e rischiano di incontrare ostacoli nella loro attuazione pratica ad opera degli ordinamenti interni, come per esempio l'attribuzione di un ampio potere di indagine al Procuratore della CPI, in quanto limite a quello esclusivo dei pubblici ministeri, o il principio del *ne bis in idem*, in quanto fondato su una valutazione della Corte del procedimento nazionale.

Oggigiorno la risposta degli ordinamenti interni a fronte di tali questioni costituzionali ha utilizzato tre strumenti diversi: l'interpretazione armonica, l'emendamento costituzionale e l'attribuzione allo Statuto del rango costituzionale<sup>45</sup>, il primo di questi rivelandosi il più frequente. Il dato indubbiamente rilevante che accomuna gli atteggiamenti dei vari Stati è comunque che le questioni costituzionali non hanno impedito la ratifica dello Statuto<sup>46</sup>.

Ad ogni modo, se guardiamo alle legislazioni nazionali già in vigore, emergono due dati positivi: non solo, queste si distinguono nettamente dalla normativa inter-statale relativa all'estradizione e alla mutua assistenza giudiziaria, ma prendono anche le distanze dalla legislazione di adattamento emanata per il Tribunale per la ex-Iugoslavia e per il Ruanda. Questo fortunatamente perché gli Stati hanno imperniato la propria legislazione

---

<sup>45</sup> Il secondo strumento è stato utilizzato da Francia, Brasile, Messico e Lussemburgo; invece, il terzo strumento è stato utilizzato dall'Argentina.

nazionale sul riconoscimento della “distinct nature of the Court” e sulla sua natura permanente rispetto alla competenza temporale dei due tribunali *ad hoc*<sup>47</sup>.

Per quanto riguarda però uno degli strumenti fondamentali della cooperazione, ossia la consegna di una persona alla Corte, purtroppo, molti Stati hanno organizzato il procedimento seguendo l’iter tradizionale che si compone di una fase giurisdizionale e una fase governativa. La seconda fase nella prassi inter-statale è caratterizzata dalla discrezionalità della decisione dell’autorità governativa e dalla conseguente lungaggine del procedimento, una tale fase si giustifica difficilmente nel procedimento di consegna alla Corte poiché si va a scontrare con l’obbligo incondizionato previsto all’art. 89 comma 1 dello Statuto. Ma fortunatamente abbiamo l’esempio di Francia, Georgia, Spagna e Svizzera, in cui la fase amministrativa è stata eliminata e il procedimento è stato concepito come totalmente giurisdizionale, e si spera che altri Stati improntino la propria legislazione su questo modello<sup>48</sup>.

### **3.3.1. L’esempio delle leggi di Canada, Regno Unito e Svizzera**

Mi pare interessante andare ad analizzare nello specifico qualche legge nazionale di adeguamento alle prescrizioni statutarie e poter mettere in rilievo differenze ed analogie tra di esse, così da constatare quanto incida il sistema di attuazione predisposto a livello statale sull’effettività della Corte.

---

<sup>46</sup> Vedi Duffy H., “Overview of constitutional issues and recent state practice”, in *The Rome Statute and Domestic Legal Orders*, Op. Cit., p. 511-513, secondo cui questo è stato possibile “by a modern approach to often traditional constitutional issues and an international perspective being brought to bear on the interpretation of provisions”.

<sup>47</sup> Vedi Broomhall B., Kress C., “Implementing cooperation duties under the Rome Statute: a comparative synthesis”, in *The Rome Statute and Domestic Legal Orders*, Op. Cit., p. 517-518.

<sup>48</sup> Vedi Broomhall B., Kress C., Op. Cit., p. 523, vi sono Stati come Germania, Nuova Zelanda, Paesi Bassi e Slovenia che hanno compiuto un passo intermedio, eliminando la tradizionale discrezionalità della fase governativa, ma allora è lecito chiedersi la *raison d’être* di una fase strutturata in tale maniera. Invece Australia, Canada, Finlandia, Irlanda, Polonia e Svezia hanno impostato le due fasi in maniera molto simile alla tradizionale prassi inter-statale.



Prenderò in esame la legislazione emanata dal Canada, dal Regno Unito e dalla Svizzera<sup>49</sup> relativamente alla disciplina dell'arresto e consegna e delle indagini. Fondamentalmente sono possibili due modalità per adeguare l'ordinamento interno: introdurre una nuova legge apposita, in tal modo creando un sistema separato da quello già esistente, o emendare le leggi vigenti. La prima opzione è stata adottata da Regno Unito e Svizzera, e la seconda dal Canada.

Per quanto riguarda l'attuazione dell'articolo 89 dello Statuto tutte e tre le legislazioni hanno sancito che l'immunità personale statale o diplomatica di persone connesse a uno Stato parte soggette a un mandato d'arresto non impedirà la consegna alla Corte. Per quanto riguarda il procedimento di arresto, si rileva in primo luogo una semplificazione intenzionale per evitare l'iter c.d. "time-consuming" previsto per l'estradizione. E in secondo luogo, la predisposizione di una specifica autorità centrale competente a ricevere le ordinanze della Corte: the Attorney General of Canada, the Secretary of State per il Regno Unito e l'Autorité centrale per la Svizzera. La Svizzera e il Regno Unito hanno previsto un procedimento *sui generis* non fondato su modificazioni del modello dell'estradizione, per cui le autorità competenti risultano a maggior ragione non soggette alle regole e condizioni imposte per i rapporti inter-statali. Ed infatti prevedono un accertamento sulla regolarità dell'arresto, indicando quali unici requisiti per la consegna: l'esistenza del mandato e l'accertamento dell'identità della persona<sup>50</sup>, non disponendo, quindi, un accertamento sulle motivazioni dell'arresto e sul resoconto dei fatti. Il Canada ha invece previsto unicamente l'eliminazione dei limiti

---

<sup>49</sup> Vedi rispettivamente "Extradition Act", S.C., c. 18, 1999 e "Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Act", R.S.C., c. 30, 1985, emendati dal "Crimes against Humanity and War Crimes Act", R.S.C., c. 24, 2000; "International Criminal Court Act 2001", c. 17, 2001; "Federal Law on Co-operation with the International Criminal Court", 2000.

<sup>50</sup> Vedi per quanto riguarda il Regno Unito, "International Criminal Court Act 2001", c. 17, 2001, art. 5.5 afferma « in deciding whether to make a delivery order, the Court is not concerned to enquire whether any warrant issued by the ICC was duly issued...or whether there is evidence to justify [the person's] trial for the offence [he or she] is alleged to have committed ».

discrezionali tradizionali che legittimavano il rifiuto alla consegna sulla base dell'impostazione normativa previgente.

Inoltre, in tutti e tre i Paesi si è inserita una "postponent clause" per quanto riguarda l'esecuzione dell'arresto in caso di contestazione della giurisdizione ex art. 17-19 dello Statuto e, per il transito della persona attraverso lo Stato, è stata prevista una richiesta diretta all'autorità centrale per renderne rapida l'attuazione.

Per quanto riguarda l'attuazione dell'articolo 93, bisogna tener conto che la chiave del successo delle indagini consiste nella loro conduzione più celere possibile dopo la commissione del delitto, e ciò dipenderà quindi dalla volontà degli Stati di predisporre delle procedure che le rendano tempestive. Tutte e tre le legislazioni in esame disciplinano le indagini e la raccolta di prove su richiesta della CPI in maniera molto simile a ciò che è previsto rispettivamente nella prassi inter-statale. La tecnica utilizzata è quella di creare procedimenti nazionali formalmente nuovi in realtà attingendo alla legislazione esistente e estendendo l'applicazione di tale normativa alla cooperazione con la Corte.

Inoltre per velocizzare la procedura, viene predisposta un'autorità competente a ricevere le richieste e ad autorizzarne l'esecuzione, per il Canada è il Ministro di Giustizia, invece rispettivamente, per il Regno Unito e la Svizzera, sono "the Secretary of State" e "l'Autorité centrale". Queste autorità saranno competenti a designare la corte nazionale che emetterà il mandato necessario per esempio per le perquisizioni o l'autorizzazione per l'interrogazione di testimoni, e la procedura di esecuzione applicata sarà quella imposta dalla Corte.

È prevista poi la possibilità per gli investigatori della Corte di recarsi sul territorio di questi tre Stati per svolgere un'indagine che può essere eseguita senza dover ricorrere a misure coercitive, seguendo il "Memoranda of Understanding" per quanto riguarda il Canada, e delle procedure facilitate per il Regno Unito e la Svizzera da svolgersi senza la presenza di rappresentanti nazionali.

In conclusione, dal confronto fra i tre strumenti normativi, sicuramente la legge svizzera risulta essere, in maniera maggiore ed esplicitamente, diretta ad incorporare nel proprio ordinamento le esigenze relative alla cooperazione della Corte ed ha, infatti, natura interamente procedurale<sup>51</sup>.

### 3.4. La situazione dell'Italia

A quattro anni dalla deposizione del sessantesimo strumento di ratifica e a otto dalla Conferenza di Roma, le legislazioni di adeguamento alle prescrizioni statutarie purtroppo risultano essere ancora poche. Un dato sicuramente rassicurante è però che gli Stati che hanno emanato una legge in tal senso sono già più numerosi di quelli che adottarono la corrispondente legge per il Tribunale per la ex-Iugoslavia<sup>52</sup>.

Per quanto riguarda l'Italia, essa ha svolto sicuramente un ruolo di primo piano all'interno del gruppo *like-minded* durante i lavori preparatori e durante il negoziato di Roma, bisogna infatti ricordare che l'Italia ha ospitato la Conferenza diplomatica dei plenipotenziari nel 1998 ed è stata il quarto Paese a ratificare lo Statuto con la legge 232 del 12 luglio 1999<sup>53</sup>, solo dopo il Senegal, Trinidad e Tobago e la repubblica di San Marino.

Tuttavia, dopo ben sette anni dalla ratifica dello Statuto, l'Italia non è ancora riuscita ad adottare la legislazione di attuazione, necessaria affinché i tribunali interni possano indagare e perseguire i crimini previsti nello Statuto

---

<sup>51</sup> Vedi Oosterveld V., Perry M., McManus J., "The cooperation of states with the international criminal court", in *Fordham international law journal*, 2001, p. 801-839, per un confronto fra le legislazioni nazionali di adeguamento di Canada, Regno Unito e Svizzera relativamente alla disciplina dei privilegi ed immunità dei funzionari della Corte, la protezione delle vittime e testimoni, l'esecuzione degli ordini di confisca e delle pene pecuniarie, il perseguimento dei reati contro l'amministrazione della giustizia.

<sup>52</sup> Dal sito Coalition for the International Criminal Court all'indirizzo: <http://www.iccnw.org/resourcetools/ratimptoolkit/nationalregionaltools/legislationdebates.html>.

<sup>53</sup> Vedi "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", legge 232/1999.

e affinché le autorità italiane possano cooperare effettivamente con la Corte nelle sue azioni giudiziarie. A tal fine il 27 giugno 2002, al momento dell'entrata in vigore dello Statuto, è stata costituita presso l'Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia una "Commissione per l'attuazione dello Statuto istitutivo della Corte penale internazionale". Ma purtroppo, nel programma per la giustizia del Ministro Castelli della precedente legislatura, presentato nel luglio 2001, non compare neanche una parola riguardo agli strumenti normativi da adottare per adempiere agli obblighi previsti nello Statuto<sup>54</sup>, a cui l'Italia si era vincolata durante la legislatura ancora precedente.

D'altronde, nella passata legislatura è stato manifesto il disinteresse per l'integrazione del sistema giudiziario italiano nel quadro di un più ampio sistema di giustizia penale internazionale. Ciò si rileva anche dal fatto che non è stato presentato dal Governo un disegno di legge che predisponesse un organico adattamento del sistema giudiziario italiano allo Statuto, nonostante a partire dal 1998, furono istituite ben quattro Commissioni con tale finalità<sup>55</sup>. Ed infatti, nell'aprile 2004 il sottosegretario alla Giustizia Santelli dovette riferire alla commissione straordinaria per la promozione dei diritti umani sul ritardo dell'Italia nell'attuazione dello Statuto. "Problemi tecnici dell'adeguamento dell'ordinamento italiano alle norme del Trattato" sono

---

<sup>54</sup> Dal sito: [http://www.giustizia.it/ministro/uffstampa/prog\\_cast.htm](http://www.giustizia.it/ministro/uffstampa/prog_cast.htm). Il programma del Ministro è stato presentato alla Commissione Giustizia della Camera in data 24 luglio 2001 e alla Commissione Giustizia del Senato in data 26 luglio.

state le giustificazioni addotte. Sono quindi “tecnici” i problemi che hanno causato le proroghe per i lavori della Commissione, i quali avrebbero dovuto concludersi a fine 2003 con la predisposizione di un sistema recettivo alle richieste della Corte<sup>56</sup>.

Ribadisco l'indispensabilità dell'emanazione di una normativa di adeguamento visto che, in primo luogo, l'ordine di esecuzione (la legge 232/1999) non è sufficiente se le norme del trattato internazionale non sono suscettibili di immediata applicazione (ossia non *self-executing*), come è il caso delle previsioni statutarie. In secondo luogo, tale ordine è contenuto in una legge ordinaria, senza che siano state apportate preve modifiche alla

---

55

Vedi

[http://www.abusi.it/\\_vti\\_bin/shtml.dll/StatutodiRomadellaCortepenaleinternazionale/Commenti.htm](http://www.abusi.it/_vti_bin/shtml.dll/StatutodiRomadellaCortepenaleinternazionale/Commenti.htm). La prima è stata la Commissione Pranzetti (1998), la seconda è stata la Commissione La Greca-Lattanzi (1999), la terza la Commissione Conforti (2002) che poi si è suddivisa in due sottocommissioni, una con il compito di occuparsi dell'attuazione della Parte 9 dello Statuto, l'altra, si è dedicata invece all'adeguamento del diritto penale sostanziale. In questo secondo gruppo, però, emergendo la necessità di coinvolgere anche il ministero della Difesa per la parte riguardante il codice penale militare di pace e di guerra è stata istituita una quarta commissione: la Commissione Scandurra (2002). A tal proposito vedi <http://www.difesa.it/GiustiziaMilitare/RassegnaGM/Corte-Penale-Internazionale/riflessi-condizionamenti.htm>. Vi sono state inoltre delle iniziative parlamentari: il primo progetto di legge in tal senso è stato presentato alla Camera dei deputati il 9 maggio 2002 da alcuni rappresentanti dei partiti d'opposizione (Atto della Camera n. 2724, On. Kessler e altri, XIVa Legislatura), mentre un identico progetto veniva sottoposto al Senato il 24 luglio 2002 (Atto del Senato n. 1638, Sen. Iovene e altri), ma è improbabile che questi progetti vengano approvati.

<sup>56</sup> Vedi Decreto Interministeriale 01.07.2003 Proroga Decreto Interministeriale 27.06.2002 - Commissione per l'attuazione dello Statuto istitutivo della Corte penale internazionale, che recita: “il Ministro della Giustizia visti i decreti interministeriali 27 giugno 2002, 17 luglio 2002, 17 ottobre 2002, 2 gennaio 2003 e 4 febbraio 2003 con i quali si è provveduto ad istituire, integrare e prorogare la Commissione per l'attuazione dello Statuto istitutivo della Corte penale internazionale... art. 7: La Commissione concluderà i suoi lavori entro il 31 dicembre 2003”. Nel 1999 era stata prevista una “Delega al Governo per l'attuazione dello Statuto medesimo” ma con comunicato di errata-corrige è stata disposta l'eliminazione di tale previsione di delega dal titolo della legge in questione, perciò adesso non resta che rinnovare l'auspicio di future iniziative legislative.

Costituzione<sup>57</sup>. Una normativa di attuazione è imprescindibile anche perché i crimini sanciti nell'accordo di Roma devono essere previsti anche dalla legislazione penale nazionale per essere perseguibili davanti ai tribunali interni. Infatti la giurisprudenza e la dottrina italiana hanno sempre sostenuto la necessità della riformulazione delle norme sostanziali delle convenzioni di diritto internazionale penale in norme interne che incriminino le fattispecie anche nel diritto penale italiano.

Oggi giorno nel nostro ordinamento, l'obbligo di attuare pienamente ed effettivamente lo Statuto di Roma deriva dal nuovo testo dell'art. 117, 1° comma Cost., che prevede che la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni sia esercitata nel rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali. D'altronde, se l'Italia non dà attuazione allo Statuto nella legislazione interna, i tribunali italiani non potranno applicarne le disposizioni. L'Italia mancherà dunque della volontà o comunque non sarà in grado di perseguire effettivamente cittadini italiani e stranieri che si trovano in Italia sospettati di aver commesso crimini di competenza della Corte. Di conseguenza rispetto ad essi, la CPI potrà affermare la sua giurisdizione in base al principio di complementarietà.

Indubbiamente, un'efficace legislazione di attuazione permetterebbe al Governo italiano di promuovere il principio di legalità garantendo che il proprio territorio non venga utilizzato come rifugio per gli individui accusati dei più gravi crimini. In fondo, ritengo che tutto ciò potrebbe risolversi

---

57

Vedi [http://web.amnesty.org/library/pdf/EUR300092005ITALIAN/\\$File/EUR3000905.pdf](http://web.amnesty.org/library/pdf/EUR300092005ITALIAN/$File/EUR3000905.pdf). In cui si rileva che è stato suggerito da più parti che alcune disposizioni dello Statuto potrebbero non essere del tutto compatibili con la Carta fondamentale, in particolare l'irrelevanza delle qualifiche ufficiali (art. 27, par. 2 dello Statuto di Roma, in relazione agli artt. 68, 90, 96 e 122 Cost. e all'art. 3, 2° comma della L. cost. 9 febbraio 1948, n. 1), l'obbligo di consegna (art. 89 dello Statuto di Roma in relazione al divieto di estradizione per reati politici contenuto negli artt. 10 e 26 Cost.), la competenza esclusiva della Corte penale internazionale nell'esecuzione delle sentenze (artt. 105, 106 e 110 dello Statuto di Roma, in relazione all'art. 87, 11° comma Cost.).

semplicemente con la dimostrazione della “volontà politica di far funzionare la Corte”<sup>58</sup>.

#### *4. La consegna di una persona*

Proseguo quindi l'esame dei diversi obblighi previsti dalla Parte IX rivolgendo l'attenzione al trasferimento di un accusato alla Corte. La mia analisi in particolare si svolgerà mettendo in evidenza le circostanze e i motivi che potrebbero causare il rifiuto di uno Stato a consegnare un individuo, attraverso un confronto tra la disciplina del “surrender” dello Statuto con i principi in materia di diritto internazionale, con la disciplina prevista per i Tribunali *ad hoc* e con la normativa italiana. Quindi, partendo dalla constatazione che tradizionalmente l'extradizione di un individuo nelle discipline nazionali è soggetta a svariate condizioni e limitazioni al fine di preservare la sovranità statale<sup>59</sup>, il mio intento sarà quello di dimostrare che nella disciplina della consegna nello Statuto queste ultime non sono previste, salvo una. Tale tesi ha trovato conferma e applicazione nella recente consegna del primo individuo alla Corte, attuata dalla Repubblica democratica del Congo.

In primo luogo, vorrei fare un accenno alla terminologia usata nell'accordo di Roma. L'extradizione è una parola in uso ormai da tempi antichi, allora forse, anche per questo, si è voluto darle un nome diverso nello Statuto, tentando di evitare l'utilizzo di una terminologia reminescente della prassi inter-statale. A tal fine, da un lato, l'articolo 102 dello Statuto

---

<sup>58</sup> Proprio tale volontà “soprattutto da parte dei Grandi” è mancata, denuncia Emma Bonino, una delle anime della battaglia che ha portato alla creazione della Corte penale internazionale, il 18 luglio 2003, [www.coranet.radicalparty.org/pressreview](http://www.coranet.radicalparty.org/pressreview).

distingue fra il termine “surrender” di una persona fisica consegnata alla Corte e il termine “extradition” di un individuo consegnato ad un altro Stato. Ma da un altro lato si può notare che la Parte IX, al contrario delle norme statutarie dei Tribunali *ad hoc*<sup>60</sup>, non parla mai di “orders” emanati dalla Corte ma solo di “requests”<sup>61</sup>. In realtà questi sono solamente termini, ciò che è importante è l'estensione dell'obbligo assunto dagli Stati e la sua concreta applicazione. La scelta, effettuata solo alla fine della Conferenza di Roma, di termini diversi da quelli tradizionali può dar l'impressione a prima vista che si sia costruito un sistema totalmente *sui generis* nello Statuto e potrebbe sviare dalla reale natura del regime di cooperazione che a un esame più accurato si presenta, come ho detto, quale un sistema “misto”. Comunque vi era già una forte tendenza ad usare una terminologia diversa quando si trattava della consegna di un individuo a un tribunale internazionale. Infatti il primo esempio lo troviamo nel Trattato di Versailles, poi nell'Accordo che istituisce il Tribunale di Norimberga e infine negli Statuti dei Tribunali *ad hoc*<sup>62</sup>, perciò lo Statuto di Roma si conforma semplicemente a questa pratica. Ma la finalità dell'articolo 102 è sicuramente politica, si è infatti tentato di facilitare la ratifica dello Statuto a quegli Stati, le cui costituzioni nazionali

---

<sup>59</sup> La materia dell'estradizione viene disciplinata normalmente negli ordinamenti statali attraverso il ricorso a una fonte internazionale (consistente in trattati multi o bilaterali o in un uso) e a una fonte interna che da esecuzione alle convenzioni internazionali e pone dei principi generali in materia. Per quanto riguarda l'ordinamento italiano è prevista la prevalenza delle convenzioni e del diritto internazionale generale sulla disciplina codicistica interna che troverà applicazione solo in via suppletiva e integrativa, ai sensi dell'art. 696 c.p.p.

<sup>60</sup> Infatti l'articolo 29 dello Statuto del TPIY pone esplicitamente l'alternativa fra richiesta e ordine sancendo “States shall comply without undue delay with any request for assistance or *an order* issued by a Trial Chamber” e l'articolo 28 dello Statuto del TPIR recita esattamente nella stessa maniera.

<sup>61</sup> Si veda l'articolo 89 per quanto riguarda la consegna di persone alla Corte “The Court may transmit *a request* for the arrest and surrender of a person, together with the material supporting *the request* outlined in article 91, to any State”.



vietavano l'«estradizione» di individui a determinate condizioni, magari interpretando quelle disposizioni costituzionali in maniera più restrittiva o emendandole per eliminare le barriere costituzionali.

In secondo luogo, vorrei iniziare l'analisi delle possibili circostanze che giustificerebbero il rifiuto di uno Stato a consegnare un individuo rilevando che, secondo il diritto internazionale consuetudinario, tra le condizioni necessarie per estradare un individuo vi è sempre stata l'esistenza di un trattato internazionale a tal fine concluso. Nella Costituzione italiana è sancito infatti, all'art. 26 comma 1, che l'estradizione del cittadino è consentita soltanto ove espressamente prevista dalle convenzioni internazionali. Per quanto riguarda i Tribunali *ad hoc* il trasferimento di individui può essere regolato da specifici accordi, ma gli Stati non possono rifiutare di trasferire per l'assenza di un accordo con tale finalità, poiché l'obbligo di consegna deriva dalla stessa Carta delle Nazioni Unite. Anche per quanto riguarda la Corte non è necessario un ulteriore accordo fra Stati e CPI poiché la consegna trova fondamento direttamente nello Statuto di Roma e così risulta anche rispettata la previsione costituzionale italiana.

#### *4.1. La doppia incriminazione*

Un fondamento della prassi in materia di estradizione è sicuramente il requisito della doppia incriminazione. Questo principio sancisce che la condotta in riferimento alla quale l'estradizione è richiesta debba costituire un reato secondo le leggi sia dello Stato richiesto che del richiedente. Ma questa

---

<sup>62</sup> Secondo l'art. 227 del Trattato di Versailles l'imperatore tedesco doveva essere "surrendered" dai Paesi Bassi. Secondo l'art. 3 dell'Accordo di Londra, le Parti contraenti si impegnavano a "make available" i criminali di guerra. Negli Statuti e nelle Regole di Procedura e Prova dei Tribunali *ad hoc* si distingue fra "surrender" e "transfer", il primo termine dovrebbe riferirsi a una situazione in cui la persona è già stata detenuta per iniziativa dell'autorità nazionale, il secondo invece si riferirebbe al caso in cui la persona viene detenuta per ordine del tribunale nazionale ma su iniziativa del tribunale internazionale; ma comunque la distinzione non pare di fondamentale importanza tanto che nelle RPP si è prediletto il termine "transfer".

condizione è stata pensata quale mezzo per assicurare la reciprocità e la protezione della persona richiesta contro la punizione di una condotta non criminalizzata dallo Stato estradante, perciò per quanto riguarda i crimini di competenza della Corte questo requisito non deve essere imposto poiché i *crimina juris gentium* sono consuetudinariamente riconosciuti e perseguiti negli ordinamenti nazionali di tutto il mondo.

Anche ai sensi della normativa nazionale italiana il fatto formante oggetto della domanda di estradizione deve essere previsto come reato dalla legge italiana e da quella straniera<sup>63</sup>, giustamente invece gli articoli 29 e 28 degli Statuti dei Tribunali *ad hoc* precludono agli Stati la possibilità di configurare una tale condizione di procedibilità. Purtroppo alcune legislazioni nazionali hanno mantenuto questo requisito riguardo al trasferimento di un individuo a un tribunale *ad hoc*, ma comunque non rileva prevalendo comunque l'obbligo internazionale di cooperare rispetto a quello derivante dalla legge statale<sup>64</sup>.

Per quanto riguarda la consegna di una persona alla Corte penale internazionale, uno Stato parte non è autorizzato a rifiutare la richiesta sulla base del fatto che la condotta non costituisca reato al momento della richiesta, o non costituiva reato al momento della commissione, secondo la normativa nazionale. D'altronde gli Stati parte con la ratifica dello Statuto si sono vincolati a riconoscere la competenza materiale della Corte sui crimini previsti all'articolo 5 e si sono obbligati a predisporre il proprio ordinamento giuridico in maniera tale da rendere effettiva la persecuzione di quest'ultimi, conformemente a quanto disposto nel Preambolo, in cui si afferma che è dovere di ogni Stato esercitare la propria giurisdizione contro i responsabili dei crimini internazionali. Quindi a una fedele attuazione dello Statuto nella disciplina nazionale dovrebbe conseguire che questioni, relative alla non

---

<sup>63</sup> Si veda l'articolo 13 comma 2 del codice penale.

<sup>64</sup> Si veda *Prosecutor v. Anto Furundžija*, Appeal Chamber, 10 dicembre 1998, IT-95-17/1-T, par. 157, in cui si afferma che le normative nazionali che limitano il perseguimento della persona richiesta dal TPIY non si applicano ai crimini internazionali di competenza di tale tribunale.

incriminazione del delitto nello Stato richiesto, non si verificano mai, a prescindere dal fatto che, comunque, gli articoli 86 e 89 non prevedono neanche la possibilità di un rifiuto di uno Stato a consegnare una persona<sup>65</sup>.

#### 4.2. Il reato politico e le immunità

Nonostante il fatto che, nei primi anni dopo la seconda guerra mondiale, l'estradizione di criminali di guerra venne rifiutata<sup>66</sup>, l'idea che i crimini di guerra non dovessero essere considerati reati politici al fine dell'estradizione non è di tempi recenti. Infatti, sono molteplici gli esempi di giudizi nazionali che negarono il carattere politico ai *crimina juris gentium* e inoltre, a livello internazionale, la Convenzione contro il Genocidio sancì espressamente che il crimine di genocidio non dovesse considerato un reato politico, sebbene una tale disposizione invece manchi nelle Convenzioni di Ginevra<sup>67</sup>.

La giustificazione di questa eccezione tradizionale all'estradizione si rinviene nell'intento di proteggere gli autori di reati politici contro giudizi non

---

<sup>65</sup> Infatti tutti i seguenti Stati a tutt'oggi non hanno previsto, quale causa di rifiuto a una richiesta di consegna della Corte, l'assenza di incriminazione del delitto nella legislazione nazionale: Argentina, Australia, Austria, Canada, Finlandia, Francia, Georgia, Germania, Irlanda, Messico, Paesi Bassi, Nuova Zelanda, Norvegia, Polonia, Slovenia, Sud Africa, Spagna, Svezia, Svizzera e Regno Unito.

Se guardiamo poi alla recente realizzazione della prima consegna alla Corte da parte della RDC, indubbiamente i crimini di cui è stato accusato Lubanga sono previsti dalla normativa penale congolese. Inoltre la RDC non si è ancora dotata di una legge di attuazione dello Statuto, ma ovviamente nell'accordo di cooperazione con la CPI non compare quale condizione ostativa alla consegna la mancata previsione del delitto, per cui si richiede il trasferimento, nell'ordinamento statale.

<sup>66</sup> Già nel 1880 l'Istituto di Diritto Internazionale raccomandò che gli atti di violenza durante le guerre civili e le insurrezioni non dovessero essere considerati reati politici, se si caratterizzavano per la loro barbarità e per violare le leggi della guerra. Invece un caso in cui un tribunale nazionale diede una connotazione politica a un crimine di guerra è quello di *Karadzole v. Artukovic* nel 1957, in cui la Corte d'Appello degli Stati Uniti decise che l'ordine di uccidere 1293 persone configurava un reato politico perché commesso durante un'insurrezione politica.

<sup>67</sup> Oltre all'articolo VII della "Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide" che sancisce la non classificazione di tale crimine quale reato politico, ciò viene anche disposto all'art. III della "Convention on the Non-Applicability of Statutory limitations to War Crimes and Crimes against Humanity", all'art. I del Protocollo Addizionale alla Convenzione Europea sull'Estradizione e all'art. XI della "Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid".

imparziali o contro violazioni di diritti fondamentali della persona nello Stato richiedente, ma l'istituzione di giurisdizioni internazionali con la finalità di assicurare la punizione di coloro i quali hanno violato il diritto umanitario implica il rispetto di quei diritti dell'uomo che si intendono proteggere. E infatti vi è una forte tendenza negli sviluppi del diritto internazionale consuetudinario a escludere i crimini internazionali dalla categoria dei reati politici<sup>68</sup>.

Neanche secondo la legge italiana possono essere ammesse l'estradizione del cittadino e dello straniero per reati politici<sup>69</sup>, ma questa tradizionale eccezione della prassi delle relazioni inter-statali non è considerata motivo di legittimo rifiuto al trasferimento di persone ai Tribunali *ad hoc*. Gli articoli 29 e 28 degli Statuti, infatti, non ne fanno menzione e l'addurre una tale giustificazione al rifiuto costituirebbe una violazione dello *jus cogens*<sup>70</sup>.

Per quanto riguarda la consegna di una persona alla CPI i crimini di sua competenza, non solo vengono qualificati come non politici ma oltretutto, sono considerati "minacce alla pace nel mondo" e concernenti l'insieme della comunità internazionale<sup>71</sup>, se ciò non fosse stato disposto si sarebbe vanificata la funzione della stessa Corte<sup>72</sup>.

Un'altra causa che potrebbe giustificare la negazione dell'estradizione di un individuo è la previsione di una sua immunità. Vi è infatti una ovvia contrapposizione fra le tradizionali immunità di diritto internazionale e il principio secondo cui la qualifica ufficiale di un individuo che commette un

---

<sup>68</sup> In tal senso vedi Gilbert G., *Transnational fugitive offenders in international law: extradition and other mechanisms*, Nijhoff, The Hague, 1998, p. 501.

<sup>69</sup> Si vedano gli articoli 698 comma 1 c.p.p., art. 10 comma 4 e art. 26 comma 2 della Costituzione. Ma bisogna ricordare che la legge costituzionale n. 692 del 1967 in sede di interpretazione autentica delle disposizioni relative all'estradizione per reati politici ha stabilito che esse non si applicano ai delitti di genocidio.

<sup>70</sup> Si veda *Prosecutor v. Anto Furundžija*, *supra* nel medesimo cap. nota 42.

<sup>71</sup> Si veda il terzo e quarto paragrafo del Preambolo dello Statuto.

crimine internazionale non rileva ai fini della sua responsabilità penale. Negli Statuti dei Tribunali *ad hoc* è previsto che non rilevi la qualifica ufficiale di un accusato<sup>73</sup>, ed infatti una tale immunità prevista dal diritto nazionale non può ostacolare il trasferimento di un individuo ai tribunali. La Parte IX dello Statuto della Corte non permette a uno Stato parte di rifiutare una richiesta di consegna in ragione del fatto che l'individuo goda di un'immunità secondo la legge nazionale<sup>74</sup>. Per quanto riguarda invece la normativa italiana, è sancito all'articolo 90 della Costituzione che il Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, è necessaria, quindi, una revisione costituzionale affinché venga modificata tale disposizione in maniera conforme allo Statuto, eliminando tale immunità *ratione materiae*.

#### 4.3. *Il ne bis in idem*

Nei trattati di estradizione normalmente si consente all'autorità competente dello Stato richiesto di rifiutare di consegnare la persona se è in corso un'indagine, o un processo, o è stata emessa una condanna o un'assoluzione dallo Stato richiesto per il reato per il quale si è chiesta l'extradizione, e infatti, anche nella disciplina italiana è previsto che per lo stesso fatto oggetto della domanda dell'*accipiens* non debba essere in corso un procedimento penale né essere stata pronunciata sentenza nello Stato

---

<sup>72</sup> Fortunatamente tale eccezione dei reati politici non figura, e tale esclusione è pacifica, in nessuna delle leggi di attuazione dello Statuto dei seguenti Stati: Argentina, Australia, Austria, Canada, Finlandia, Francia, Georgia, Germania, Irlanda, Messico, Paesi Bassi, Nuova Zelanda, Norvegia, Polonia, Slovenia, Sud Africa, Spagna, Svezia, Svizzera e Regno Unito.

<sup>73</sup> Si veda l'art. 7.2 dello Statuto del Tribunale per la ex-Iugoslavia: "The official position of any accused person, whether as Head of State or Government or as a responsible Government official, shall not relieve such person of criminal responsibility nor mitigate punishment".

<sup>74</sup> Per quanto riguarda le immunità internazionali il discorso è più complesso, bisogna scindere tra Stati parte e Stati non parte, per i quali trova applicazione l'articolo 98 comma 1.

italiano<sup>75</sup>. Ciò appare coerente con il principio internazionale generalmente riconosciuto di divieto del *bis in idem*, secondo cui un soggetto non può essere processato due volte per la medesima condotta.

Secondo gli articoli 29 e 28 degli Statuti dei Tribunali *ad hoc*, il rifiuto proveniente da uno Stato di consegnare un individuo non è permesso in maniera assoluta, perciò neanche in forza del principio del *ne bis in idem*. Sta al giudice internazionale decidere se processare o meno una persona, quindi anche di richiederne la consegna, nonostante il fatto sia in corso un processo o già si sia concluso dinanzi una corte nazionale, questa è infatti una delle conseguenze della primazia del Tribunale internazionale.

Per quanto riguarda la consegna alla Corte la medesima conseguenza, ossia che non è lecito un rifiuto della consegna per violazione del suddetto principio, discende dalla funzione complementare della CPI rispetto alle corti nazionali<sup>76</sup>. Da una parte, al secondo comma dell'articolo 89 dello Statuto si attribuisce all'accusato di cui la Corte ha sollecitato la consegna un potere di impugnazione, nel caso sia in corso un'indagine o un processo nello Stato richiesto. Ma dall'altra parte, nel momento in cui la Corte ha deciso, ai sensi dell'art. 17 dello Statuto, che il caso è ammissibile, non vi è possibilità per lo Stato di rifiutare la consegna. Poiché la decisione sulla procedibilità dipenderà dalla valutazione della Corte della incapacità o mancanza di volontà a procedere dello Stato, solo in caso affermativo scatterà la competenza della CPI e il relativo obbligo dello Stato a trasferire il soggetto richiesto, a prescindere da un'indagine o un processo in corso<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> Si veda l'articolo 705 comma 1 c.p.p.

<sup>76</sup> Recentemente si è effettuata la prima consegna alla Corte da parte della RDC, l'accusato Thomas Lubanga Dyilo è stato detenuto durante un anno a Kinshasa, ma non è stata iniziata nessuna indagine dalla magistratura congolese. La RDC ha dimostrato espressamente la volontà di trasferirlo all'Aja, ad ogni modo ovviamente non vi era dubbio che non sarebbe stata eccepita l'improcedibilità ex art. 19.2, né vi sarebbe stata opposizione alla consegna per violazione del principio del *ne bis in idem*, in quanto lo stesso Presidente della RDC ha esplicitamente riconosciuto l'incapacità totale a procedere dell'autorità giudiziaria congolese per i crimini di guerra attribuiti a Lubanga ed altri.

<sup>77</sup> In tal senso Swart B., "Arrest and surrender", in *The Rome Statute of the International Criminal Court: a commentary*, Op. Cit., p. 1685.

#### 4.4. La nazionalità dell'estraddando

La previsione del divieto di estradizione di cittadini di uno Stato è comune a molti ordinamenti giuridici di tradizione di *civil law*<sup>78</sup>, anzi spesso è inserita in disposizioni costituzionali. Questo è anche il caso dell'Italia, poiché non è ammessa l'extradizione del cittadino se non nei casi in cui sia espressamente consentita in una convenzione internazionale<sup>79</sup>.

Per quanto riguarda i Tribunali *ad hoc*, non vi è nessuna legge nazionale di adeguamento che esplicitamente vieti il trasferimento di un cittadino alla corte internazionale, ma molte, *mutatis mutandis*, si riferiscono alle leggi di estradizione esistenti per quanto concerne le procedure e le condizioni del trasferimento. Questa tecnica legislativa permette di rilevare immediatamente se sono poste delle eccezioni per il trasferimento del cittadino al tribunale, ma non implica la legittimazione di tale consegna<sup>80</sup>. Comunque proprio una delle conseguenze più innovative dell'obbligo imposto dagli articoli 29 e 28 degli Statuti è il divieto di apporre eccezioni alla consegna di un individuo anche concernenti la sua nazionalità. Questo divieto non sempre è stato rispettato, bisogna, infatti, ricordare che l'inesecuzione di determinati mandati d'arresto da parte della Repubblica Federale di Jugoslavia è stato giustificato invocando quelle disposizioni costituzionali che proibivano l'extradizione del cittadino, violando in questo modo l'obbligo internazionale di cooperare con il TPIY<sup>81</sup>.

Per quanto riguarda la Corte, l'articolo 86 e 89 dello Statuto non permettono agli Stati parte di rifiutare di trasferire un individuo per ragioni relative sia alla natura del reato sia allo *status* personale del soggetto

---

<sup>78</sup> Il principio che vieta l'extradizione del cittadino è comunque in declino, vedi infatti l'art. 7 della "Convention relating to extradition between the Member States of the European Union" del 1996.

<sup>79</sup> Vedi l'art. 26 comma 1 della Costituzione e l'art. 13 comma 3 c.p.

<sup>80</sup> L'art. 10 della "Loi federale" della Svizzera, infatti, permette il trasferimento del cittadino svizzero solo se sia già stata data garanzia del ritorno dell'estraddando in Svizzera dopo il processo. Invece, nel caso dell'Austria, la cui costituzione vieta l'extradizione del cittadino, la legge di adeguamento esplicitamente la prevede.

<sup>81</sup> Vedi *Mrksic et al.* case, IT-95-13/1.

richiesto, che riguardino la nazionalità o un'immunità. A questa conclusione alla Conferenza di Roma si è arrivati solo dopo lunghi dibattiti proprio sulla questione della possibile consegna di cittadini dello Stato richiesto. Si era tentato di raggiungere un compromesso attraverso la proposta che prevedeva la consegna del cittadino a condizione che la persona ritornasse nel paese d'origine per scontare la pena<sup>82</sup>. Fortunatamente questa proposta non è stata presa in considerazione, ed infatti nessuna eccezione o limitazione riguardo all'obbligo di trasferimento del cittadino è stata inserita nello Statuto. Ad ogni modo, non sarebbe stata possibile un'altra soluzione, poiché un'eccezione riguardo alla consegna del cittadino sarebbe risultata fatale per il funzionamento di una Corte complementare alle giurisdizioni nazionali<sup>83</sup>. D'altronde gli Stati che tradizionalmente si sono dimostrati ostili nell'estradatare i propri cittadini, potranno prevenire la loro consegna sforzandosi di processarli e di punirli per la commissione dei crimini di competenza della CPI<sup>84</sup>.

A riprova del fatto che tale causa legittimante il rifiuto alla consegna non debba essere contemplata negli ordinamenti nazionali, vi è stata la recente pratica dell'"autodeferimento" di una situazione al Procuratore, attuata dall'Uganda, dalla Repubblica Centrafricana e dalla Repubblica Democratica del Congo. In questo caso sono gli stessi Stati che rinunciano ad esercitare la giurisdizione sui propri cittadini e, conseguentemente, non frappongono ostacoli alla consegna dei propri connazionali, come infatti è già accaduto per il trasferimento dell'accusato Lubanga da parte della RDC.

---

<sup>82</sup> Vedi la proposta presentata da Danimarca, Norvegia, Svezia e Svizzera, UN Doc. A/CONF. 183/C.1/WGIC/L.18.

<sup>83</sup> L'articolo 103 dello Statuto, d'altronde, prende in considerazione gli interessi statali nell'esecuzione della sentenza della CPI nello Stato di nazionalità del cittadino, senza porre una condizione generale alla consegna.

<sup>84</sup> Fino ad oggi comunque nessuna legislazione nazionale di attuazione dello Statuto ha previsto, quale causa legittimante il rifiuto, la nazionalità dell'accusato, per quanto riguarda i seguenti Stati: Argentina, Australia, Austria, Canada, Finlandia, Francia, Georgia, Germania, Irlanda, Messico, Paesi Bassi, Nuova Zelanda, Norvegia, Polonia, Slovenia, Sud Africa, Spagna, Svezia, Svizzera e Regno Unito.



#### 4.5. Il rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo

La maggior parte dei trattati di estradizione contengono delle disposizioni miranti ad ottenere la protezione dei diritti fondamentali della persona richiesta contro le potenziali violazioni attuabili dallo Stato *accipiens*<sup>85</sup>. Anche nella normativa italiana è stata disposta una tale clausola, quindi, per il reato per il quale l'extradizione è domandata occorre che l'estradando non sia stato o sarà sottoposto a un procedimento che non assicuri il rispetto dei suoi diritti fondamentali<sup>86</sup>.

Il Tribunale per la ex-Iugoslavia ha affermato che tale condizione non si possa applicare alla consegna di un individuo a un giudice internazionale, poiché conformemente a quanto disposto dalle convenzioni internazionali sui diritti umani lo Statuto dimostra fornire tutte le necessarie garanzie per un giusto processo<sup>87</sup>. E inoltre lo stesso articolo 29 dello Statuto non lascia spazio ad argomentazioni fondate sulla tutela dei diritti umani che possano ostacolare la consegna al tribunale. Alla stessa conclusione si arriva per le possibili clausole inserite nelle leggi di estradizione, tra cui quella italiana<sup>88</sup>, tendenti a impedire che si verifichi nello Stato *accipiens* l'imposizione di certi trattamenti punitivi, in particolare la pena di morte. Queste clausole non possono essere opposte al trasferimento di un individuo al Tribunale.

---

<sup>85</sup> Una possibile condizione posta da una legge nazionale potrebbe essere quella di negare l'extradizione di una persona se questa dovesse essere giudicata da una "corte speciale" nello Stato *accipiens*, creata per speciali occasioni in determinate circostanze, lasciando sospettare una carenza di imparzialità o indipendenza. Questa clausola si giustifica alla luce del fatto che il tribunale nello Stato *accipiens* non mostri sufficienti garanzie del rispetto dei diritti fondamentali della persona richiesta.

<sup>86</sup> Si vedano gli articoli 698 comma 1 e 705 comma 2 lettera a) c.p.p. La lettera b) sancisce invece che la sentenza emanata dall'*accipiens* non deve essere contraria ai principi fondamentali dell'ordinamento italiano, nell'ordinamento della CPI non è stata imposta ovviamente questa condizione poiché lo Stato parte vincolandosi allo Statuto riconosce i principi giuridici ivi previsti.

<sup>87</sup> Si veda *Dusko Tadic* case, Appeals Chamber, 2 ottobre 1995, IT-94-1-AR72, par. 41-48, si afferma che « the ICTY has been established in accordance with the appropriate procedures under the United Nations Charter and provides all the necessary safeguards of a fair trial. It is thus "established by law" ».

<sup>88</sup> Secondo la disciplina italiana infatti per il reato in ordine al quale è richiesta l'extradizione non deve essere prevista nello Stato estero la pena di morte, si veda l'articolo 698 comma 2 c.p.p.

Per quanto riguarda la consegna alla Corte penale internazionale, gli articoli 86 e 89 sono espliciti nel non consentire un rifiuto del trasferimento di un individuo per ragioni di imparzialità del processo, per le pene imposte o le condizioni di detenzione. In primo luogo, sembra che gli artefici dello Statuto siano partiti dal presupposto che nello Statuto non si possa sospettare che non siano rispettati i diritti fondamentali dell'uomo. D'altronde in varie parti i redattori si sono presi cura di garantire effettivamente i diritti dell'accusato e del condannato conformemente a quanto disposto dalle convenzioni sui diritti umani. Inoltre nello Statuto, ai sensi dell'articolo 77, le pene previste sono unicamente la reclusione e l'ergastolo, con ciò si è voluta eliminare la ipotetica obiezione degli Stati alla pena di morte. Invece per quanto riguarda l'ergastolo, le disposizioni statutarie sulle pene risultano sicuramente flessibili e tali da permettere agli Stati, le cui costituzioni vietano l'estradizione in caso di imposizione dell'ergastolo, di diventare comunque parti dello Statuto<sup>89</sup>.

#### *4.6. Il principio di specialità*

Tradizionalmente l'estradizione è concessa a condizione che la persona oggetto della domanda non sia processata per una condotta antecedente alla consegna diversa da quella per cui è stata estradata, senza il consenso dello Stato richiesto, ciò al fine della tutela della sovranità statale del *tradens*. E infatti anche nell'ordinamento italiano si vieta che lo Stato *accipiens* possa sottoporre l'estradato a processi o a pene diversi da quelli relativi ai reati per i quali è stata chiesta l'estradizione<sup>90</sup>. D'altronde avrebbero poco senso le limitazioni poste dai trattati d'estradizione se lo Stato richiedente, dopo aver

---

<sup>89</sup> Così è successo per il Portogallo che ha apposto una riserva alla Convenzione Europea sull'Estradizione del 1957, per cui non sarà tenuto ad estradare un individuo in caso si configuri un reato punibile con l'ergastolo.

<sup>90</sup> Si veda l'articolo 721 c.p.p. Il legislatore italiano del 1988 con questa formulazione della disposizione ha inteso aderire all'impostazione che intende il principio di specialità come limite all'esecuzione di atti coattivi nei confronti dell'estradato e non come limite alla *potestas agendi*.

ottenuto la consegna della persona, fosse capace di processarla o punirla per reati per i quali gli è stata invece negata l'extradizione<sup>91</sup>.

Gli Statuti dei Tribunali *ad hoc*, al contrario, non prevedono tale clausola, ed infatti gli articoli 29 e 28 parlano chiaro: gli Stati non possono rifiutare il trasferimento di un sospetto o un accusato per nessuna ragione, poiché la regola della specialità non ha senso nelle relazioni fra Tribunali internazionali e Stati<sup>92</sup>.

Purtroppo lo Statuto di Roma non segue l'esempio dei Tribunali *ad hoc*, ma quello della prassi nel campo dell'extradizione: all'articolo 101 è stato previsto il principio di specialità che indubbiamente rappresenta un elemento di orizzontalità nel sistema di cooperazione. La disposizione si richiama a quanto era stato previsto nel Progetto della CDI, nel quale però, bisogna tener conto che, era possibile per gli Stati ratificare lo Statuto ma non accettare la giurisdizione della Corte ed esisteva un obbligo incondizionato di trasferire solo nel caso di accettazione della giurisdizione. In questo sistema la regola di specialità aveva la funzione di impedire alla Corte di processare una persona per crimini rispetto ai quali lo Stato *tradens* non avesse accettato la giurisdizione. Ma lo Statuto di Roma non fa differenza fra ratifica

---

<sup>91</sup> Si giustifica l'inserimento del principio di specialità in un trattato di estradizione per il fatto che gli Stati contraenti si trovano ad un livello paritario e a loro è attribuita la protezione del cittadino nei confronti di una giurisdizione straniera, vedi per esempio art. 15 del "Trattato di estradizione fra il Governo della Repubblica Italiana ed il Governo del Canada" firmato il 13 gennaio 2005. Già invece le Convenzioni di Bruxelles e Dublino, che sono tra gli strumenti più evoluti impiegati tra Stati appartenenti a cerchie integrate, prevedono una rinuncia al beneficio del principio della specialità dalla persona estradata dinanzi all'autorità nazionale competente, vedi l'articolo 10, paragrafo 1, lettera d) della "Convenzione relativa all'extradizione tra gli Stati membri dell'Unione europea", aperta alla firma a Dublino il 27 settembre 1996.

e accettazione della giurisdizione, perciò tale regola nei rapporti tra Stati parte e Corte non ha più alcun senso<sup>92</sup>. E il fatto che tale clausola sia stata comunque inserita nello Statuto può solo frustrare l'efficacia della CPI, poiché indirettamente determina l'indebolimento dell'obbligo degli Stati parte di consegnare sospetti o accusati e configura un'opportunità per gli Stati di bloccare il perseguimento di un crimine senza giuste ragioni.

È vero che, ipotizzando l'eliminazione della regola di specialità, gli Stati terzi, quelli che hanno accettato la giurisdizione della CPI su un crimine ex art. 12.3 e quelli che si sono obbligati a cooperare ex art. 87.5, potrebbero obiettare che la persona consegnata sia processata dalla Corte per reati non coperti dall'accordo sulla base del quale hanno effettuato il trasferimento. Ma quest'ultima riserva potrebbe essere prevista direttamente in un accordo fra Stato terzo richiesto e Corte e, a questo punto, non sarebbe allora necessario l'inserimento di tale clausola nel testo dello Statuto.

D'altronde una delle grandi sfide della Conferenza di Roma ha riguardato proprio la configurazione dell'obbligo di consegna, ed è stato uno dei più grandi conseguimenti non sottoporlo a condizioni e limiti comuni alla prassi inter-statale, l'unica spiacevole eccezione rimane infatti la regola della specialità. Ma possiamo rilevare dalla recente prassi relativamente al caso del Congo che è stato concluso un accordo di cooperazione fra la RDC e l'Ufficio del Procuratore in cui fortunatamente non è riprodotta tale clausola

---

<sup>92</sup> Si veda *Prosecutor v. Milan Kovacevic*, "Arrêt motivant l'ordonnance rendue le 29 mai 1998

par la chambre d'appel", Appeal Chamber, 2 luglio 1998, IT-97-24-AR73, par. 37, si afferma che il principio della specialità esiste nel diritto internazionale consuetudinario, ma concerne la procedura d'estradizione tra Stati e non si applica alle richieste del Tribunale internazionale, poiché i trattati disciplinanti le relazioni tra Stato richiesto e richiedente non possono equivalere agli accordi concernenti la cooperazione con il TPIY. Infatti secondo Mosconi F., Parisi N., "Cooperation between International Criminal Court and States parties", Op. Cit., p. 322, l'obbligo di consegna degli Stati di una persona alla Corte risulta essere meno intenso che quello delineato nello Statuto e nelle RPP del Tribunale per la ex-Iugoslavia, tale considerazione riferita al testo del Preparatory Committee può applicarsi anche al testo dello Statuto di Roma.

<sup>93</sup> Si veda Mosconi F., Parisi N., "Cooperation between International Criminal Court and States parties", Op. Cit., p. 338, la finalità dell'inserzione di questo principio nel testo del Prep Com è stata dovuta più a proteggere l'integrità del processo di consegna sul modello dei trattati e della prassi dell'estradizione, che a proteggere i diritti dell'accusato.

tipica dei trattati di estradizione. Si spera quindi che non sia prevista nei futuri accordi di cooperazione.

#### *4.7. La procedura di arresto e consegna*

Vorrei innanzitutto rilevare che in Italia, come in quasi tutti i Paesi del mondo, affinché sia concessa l'extradizione di un individuo occorre *in primis* che nei confronti dell'estradando sia stata pronunciata all'estero sentenza di condanna o sussistano gravi indizi di colpevolezza, ciò a conferma dell'esistenza di serie ragioni che giustificano l'arresto della persona.

Invece, per quanto riguarda la procedura di arresto dei Tribunali *ad hoc*, le Regole di Procedura e Prova dispensano i giudici internazionali dal dover fornire materiale probatorio supportante la richiesta di consegna, sicuramente sulla base di due considerazioni, da una parte, i Tribunali hanno giurisdizione su crimini di tale gravità e gli Stati hanno un comune interesse nella loro repressione, d'altra parte, i Tribunali non spicchierebbero un tale mandato d'arresto senza basarsi su solidi convincimenti.

Bisogna comunque tener presente il fatto che, da un lato, una corte internazionale fornisca materiale probatorio supportante la richiesta di consegna a uno Stato è una manifestazione della "regressione" al modello inter-statale della cooperazione, ma, dall'altro, arrestare una persona per un crimine internazionale e trasferirla a un tribunale internazionale non sono conseguenze di poco rilievo per un individuo, perciò una minima garanzia nella produzione di prove a sostegno dell'arresto non deve comunque essere eliminata. E infatti l'articolo 91.2 dello Statuto di Roma impone degli obblighi procedurali in capo alla Corte per la domanda di consegna, stabilendo tre requisiti, i primi due non pongono problemi interpretativi, il terzo consiste nell'allegazione di documenti, dichiarazioni ed informazioni che possano essere pretesi dallo Stato richiesto per procedere alla consegna. Le esigenze dello Stato devono comunque essere meno onerose che quelle riscontrabili

in caso di estradizione, ciò è giustificato dalla particolare natura della Corte. La complessità di questa disposizione è la conseguenza del compromesso raggiunto fra la disciplina in materia di estradizione dei sistemi di *common-law* e di *civil-law*, la prima prevedendo la produzione di prove a sostegno dell'arresto, e la seconda invece no. Non è assolutamente ovvio che una corte internazionale sia capace di fornire prove a sostegno delle proprie richieste, anzi questo requisito potrebbe nascondere delle insidie per il funzionamento della Corte e offrire la possibilità agli Stati restii a cooperare di ritardare l'adempimento della richiesta o perfino di sabotarla. Quindi, sarà decisivo quanto disposto dalle leggi di attuazione dello Statuto dei vari Stati per quanto riguarda il minimo probatorio richiesto per l'emissione del mandato d'arresto. Comunque considerando che la finalità dell'art. 91.2 è di ridurre l'importanza di tale materiale probatorio, alla fin fine si sono lasciati gli Stati liberi di determinare se i requisiti imposti dalla disciplina nazionale dell'extradizione siano applicabili anche alle richieste della Corte. Tuttavia gli Stati parte rimangono soggetti all'obbligo generale di cooperare con la CPI ex art. 86, perciò se in determinati trattati di estradizione vengono aboliti tali requisiti probatori<sup>94</sup>, non si vede perché non dovrebbero farlo anche per le richieste della Corte, che devono essere "less burdensome".

Se andiamo ad analizzare a tutt'oggi le leggi nazionali di attuazione possiamo riscontrare, innanzitutto, che la maggioranza di Stati ha optato per la trasformazione del mandato d'arresto emesso dalla CPI in un mandato nazionale e che solo alcuni Stati prevedono, invece, un'autorizzazione e esecuzione del mandato d'arresto della CPI da parte dell'autorità nazionale<sup>95</sup>. Per quanto riguarda, in particolare, la ripartizione di competenze fra giudice nazionale e internazionale nella verifica della legittimità dell'arresto, la

---

<sup>94</sup> Un esempio in tal senso è il Regno Unito, nella prassi di estradizione si impongono degli standard probatori che invece non sono stati richiesti nei suoi rapporti con altri Stati dell'Unione Europea sulla base della "Convenzione Europea sull'Estradizione" firmata a Dublino.

<sup>95</sup> La prima strada è stata seguita da Australia, Austria, Canada, Georgia, Germania, Irlanda, Paesi Bassi, Nuova Zelanda, Polonia, Svezia e Svizzera. La seconda, invece, dal Sud Africa e dal Regno Unito.

maggior parte degli Stati ha attribuito al giudice nazionale un potere molto circoscritto di verifica della legittimità dell'arresto emesso dalla Corte, dando attuazione in questo modo agli obblighi previsti ai commi 1 e 2 dell'articolo 59<sup>96</sup>. Non potrebbe dirsi, infatti, conforme all'art. 89 comma 1, né la previsione di un diritto di rilascio della persona arrestata sulla base della valutazione nazionale della violazione della procedura o dei diritti della persona, né la previsione della possibilità di una seconda decisione nazionale sulla giurisdizione della Corte riguardo alla situazione relativa al mandato d'arresto. Ciò d'altronde andrebbe a confliggere con il principio cardine su cui si basa il rapporto tra Stati e Corte, e quindi anche la cooperazione fra questi, ossia l'attribuzione alla CPI della competenza a decidere sulla propria giurisdizione. Per quanto riguarda infine i requisiti probatori imposti dalle leggi nazionali per le richieste di consegna della Corte, un ampio numero di Stati, anche del sistema *common-law*, si sono astenuti dal pretendere lo standard probatorio nazionale<sup>97</sup>, ad eccezione del Canada e della Svezia, e questo è sicuramente un risultato incoraggiante<sup>98</sup>.

Un ultimo accenno merita il caso di rifiuto di uno Stato di adempiere a una richiesta di arresto e consegna, il Tribunale per la ex-Iugoslavia ha previsto una procedura speciale, distinguendo tra due mandati d'arresto<sup>99</sup>. Il primo è emesso da un giudice dopo la conferma dell'accusa e trasmesso allo

---

<sup>96</sup> Non vi è stata una risposta uniforme degli Stati nell'attuazione dell'articoli 58 e 59 dello Statuto, in Germania il potere del giudice nazionale è limitato alla verifica del fatto che il mandato concerna l'individuo arrestato e che sia valido, ciò esclude la possibilità che la persona sia rilasciata sulla base della valutazione del giudice nazionale circa la regolarità della procedura e il rispetto dei diritti di tale individuo. La Svezia ha, invece, ammesso l'eventualità di un rilascio per violazione dei diritti dell'arrestato, ciò implica che la conformità di tale previsione allo Statuto dipenderà dall'interpretazione data alla norma dai giudici. Inoltre la Slovenia ha attribuito ai giudici nazionali il potere di determinare se il caso, su cui è stato spiccato il mandato d'arresto, rientri nella giurisdizione della CPI, conformemente alle regole della sua legge di attuazione dello Statuto.

<sup>97</sup> Questi Stati sono: Argentina, Australia, Austria, Finlandia, Francia, Georgia, Germania, Irlanda, Messico, Paesi Bassi, Nuova Zelanda, Norvegia, Polonia, Slovenia, Sud Africa, Spagna, Svizzera e Regno Unito.

<sup>98</sup> Vedi Broomhall B., Kress C., "Implementing cooperation duties under the Rome Statute: a comparative synthesis", Op. Cit., p. 518-526.

<sup>99</sup> Vedi *supra* cap. II, par. 3.1.1.

Stato in cui si presume la persona ricercata risieda<sup>100</sup>, il secondo, denominato “international arrest warrant”, è emesso dalla Camera di Primo grado nel caso di inesecuzione del primo mandato ed è diretto a tutti gli Stati<sup>101</sup>. L'importanza di questa previsione risiede, da un lato, nel fatto che l'emissione di tale mandato internazionale potrebbe spingere gli Stati riluttanti ad eseguire la richiesta della Corte e inoltre determinare rilevanti effetti extragiudiziari<sup>102</sup>, da un altro lato, si definisce una procedura alternativa in modo da intervenire in caso di una stasi del processo, determinata dal divieto di processare un accusato *in absentia*.

Al contrario di ciò che è stato previsto nelle Regole di Procedura e Prova del TPIY, lo Statuto di Roma non fa distinzioni fra mandato d'arresto ordinario e internazionale, così apparentemente gli artefici dello Statuto non hanno voluto creare una procedura speciale in caso di inadempimento di uno Stato all'obbligo di consegnare un individuo<sup>103</sup>. Ma, a mio avviso, sarebbe utile e funzionale, anche a compensare il fatto che non siano processabili individui in contumacia dinanzi alla CPI, predisporre una norma in tal senso, attraverso il suo inserimento nelle Regole Procedurali.

---

<sup>100</sup> Si vedano gli articoli 47 e 54 delle Regole di Procedura e Prova in cui si attribuiscono al giudice i poteri di emettere tale mandato d'arresto. E gli articoli 56, 59 bis a) e 61 a) in cui si definiscono i destinatari di tali mandati.

<sup>101</sup> Si veda la procedura prevista all'articolo 61 delle Regole di Procedura e Prova, in cui si prevede che il giudice che ha convalidato il primo mandato d'arresto ex art. 47 e 54, in caso di inesecuzione del mandato, ordini l'apertura di un'udienza pubblica dinanzi la Camera di Primo grado, se vi sono sufficienti motivi per credere che l'imputato ha commesso uno dei crimini allegati, verrà confermata l'accusa.

<sup>102</sup> Ma andando ad osservare la prassi del TPIY, si può osservare che questo strumento non si sia dimostrato molto efficace nel far adempiere gli Stati ai propri obblighi, vedi *Nikolic case*, IT-94-2; *Mrkšić and others case*, IT-95-13/1; *Karadžić and Mladic case*, IT-95-5/18-I; *Rajic case*, IT-95-12. Sicuramente importanti, invece, sono stati gli effetti extragiudiziari dei mandati di arresto, poiché anche se non eseguiti, i vari mandati emessi si sono concretizzati nel caso di Karadzic, presidente dell'amministrazione serba, e Mladic, generale dell'esercito serbo, nella loro esclusione dal negoziato di pace a Dayton nel 1995. Quindi, l'accertamento dell'illecito nonché la pubblicità datavi hanno costituito una sanzione nei confronti dello Stato in questione, anche se tuttora non hanno impedito il fatto che entrambi i criminali siano latitanti.

<sup>103</sup> In tal senso si veda Swart B., “Arrest and surrender”, Op. Cit., p. 1689.



#### *4.8. Il primo caso di consegna alla Corte*

Recentemente vi è stata la prima realizzazione del trasferimento di un individuo alla Corte penale internazionale da parte della Repubblica Democratica del Congo. Innanzitutto reputo condivisibile il valore attribuito all'evento dalla Presidenza del Consiglio dell'Unione Europea, secondo cui "This arrest constitutes an important achievement in the fight against impunity in the Great Lakes region, with a view to enhancing long-term stability in the region. Furthermore, this arrest is evidence of the international community's commitment and support to the Democratic Republic of the Congo and its citizens in their efforts towards peace"<sup>104</sup>. In secondo luogo, ricordando che una delle finalità della CPI è la contribuzione alla prevenzione dei crimini che minacciano la pace nel mondo, ritengo che tale arresto avrà sicuramente anche un effetto preventivo su altre situazioni in cui sono violati i diritti umani in Africa e possibilmente impedirà la ripetizione di tali atrocità<sup>105</sup>.

Nei paragrafi precedenti ho individuato le possibili cause che teoricamente avrebbero potuto ostacolare l'arresto e la consegna di un individuo alla Corte, e ho messo in luce le difficoltà incontrate dal Tribunale per la ex-Iugoslavia nell'ottenere il trasferimento di vari soggetti accusati dei più gravi crimini internazionali, fortunatamente nella consegna di Thomas Lubanga Dyilo tali cause di rifiuto non sono state eccepite e tali difficoltà non si sono avverate.

La RDC, pur non essendosi dotata di una legge di attuazione nazionale dello Statuto, ha concluso un accordo di cooperazione con la Corte Penale Internazionale, in applicazione dell'articolo 54.3 d). Nel sistema di

---

<sup>104</sup> Vedi <http://ue.eu.int/Newsroom>, "Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the arrest and transfer of Thomas Lubanga", Brussels, 28 March 2006, Doc. 7847/06 (Presse 92), P 53.

<sup>105</sup> Vedi le affermazioni di The United Nations Association of the USA (UNA-USA), [www.unausa.org/site/pp.asp](http://www.unausa.org/site/pp.asp); di Richard Dicker, International Justice Program Director, Human Rights Watch, [www.hrw.org/english/docs/2006/03/17/congo](http://www.hrw.org/english/docs/2006/03/17/congo); di Sergio Stanzani e Gianfranco Dell'Alba, President and Secretary-General of No Peace Without Justice, [www.npwj.org/taxonomy/term/22/9/feed](http://www.npwj.org/taxonomy/term/22/9/feed); di Parliamentarians for Global Action, [www.pgaction.org/uploadedfiles/PGA\\_DRCWarrant\\_20Mar06](http://www.pgaction.org/uploadedfiles/PGA_DRCWarrant_20Mar06).

cooperazione edificato, si possono rilevare degli elementi cosiddetti “verticali”: innanzitutto la scelta del canale più rapido di trasmissione delle comunicazioni fra Stato e Corte, ossia il contatto diretto fra due organi giudiziari, il Procuratore della CPI e il Procuratore Generale del Congo, e l’istituzione di uno specifico ufficio la “Division de la Compétence, de la Complémentarité et de la Coopération” responsabile della comunicazione e di dar seguito senza ritardi alle richieste di cooperazione. Inoltre non è stato imposto nessun limite e condizione alle richieste di arresto e consegna emanate dalla Corte, ma è stata prevista unicamente la loro trasmissione al “Parquet Général de la République”, scavalcando in tal modo le autorità diplomatiche<sup>106</sup>. Si può quindi considerare positivamente la conclusione di tale accordo, anche se è auspicabile al più presto ad opera della RDC, sia l’emanazione di una legislazione nazionale, che attui gli obblighi previsti dallo Statuto all’interno dell’ordinamento statale, sia la ratifica dell’Accordo sui Privilegi e le Immunità.

Non si può non ricordare che Thomas Lubanga è stato arrestato un anno prima di essere trasferito alla Corte dalle autorità nazionali e detenuto su suolo congolese, a seguito dell’uccisione di 9 *peacekeepers* delle Nazioni Unite<sup>107</sup>. Nell’anno anteriore all’arresto di Lubanga, la RDC per reprimere i crimini perpetrati nella parte orientale del paese aveva scelto la strada del deferimento della situazione al Procuratore della CPI<sup>108</sup>. In seguito, la Camera Preliminare ha ritenuto ammissibile il caso considerando che, da un

---

<sup>106</sup> Vedi *Accord de coopération judiciaire entre la République démocratique du Congo et le Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale*, adottato il 21 marzo 2006, Doc. ICC-01/04-01/06-32-AnxA8. Altri elementi di verticalità che riguardano il sistema di cooperazione in generale sono: la previsione di una serie di misure facilitanti l’effettuazione di indagini svolte direttamente dall’Ufficio del Procuratore sul territorio della RDC, anche senza la presenza di rappresentanti nazionali; il riconoscimento di tutti i privilegi e le immunità attribuite ai funzionari della Corte dall’Accordo in questa materia non ancora ratificato dalla RDC; la facilitazione al Procuratore dell’accesso agli archivi e documenti ufficiali nazionali necessari alle indagini; l’assistenza per l’istituzione sul territorio di uffici destinati alle indagini “on site”; e il proseguimento delle inchieste svolte dall’autorità giudiziaria nazionale, garantendo il deferimento dei processi di competenza alla CPI.

<sup>107</sup> Vedi “Democratic Republic of the Congo: International Criminal Court's first arrest must be followed by others throughout the country”, Amnesty International, Public Statement, 20 March 2006, AI Index: AFR 62/008/2006, <http://web.amnesty.org/library/Index>.

lato, al momento dell'emissione del mandato arresto e trascorso un anno dalla sua cattura, non era in atto nessuna indagine relativa all'accusato, dall'altro, lo stesso Governo si era dichiarato incapace di svolgere le necessarie indagini e i processi relativi ai presunti crimini<sup>109</sup>. Perciò, siamo di fronte a un caso in cui lo stesso Stato parte afferma espressamente di non avere la capacità di esercitare la propria giurisdizione nazionale su determinati crimini e ritiene che la strada per adempiere al proprio obbligo di perseguire gli autori dei *crimina juris gentium* sia quella dell'affidamento completo della situazione alla Corte penale internazionale. È naturale, quindi, che la cooperazione fra RDC e Corte abbia funzionato, in quanto voluta chiaramente dallo stesso Governo.

## 5. Le altre forme di cooperazione

Un altro obbligo fondamentale degli Stati delineato nella Parte IX è quello relativo alle richieste di assistenza giudiziaria. Bisogna, infatti, ricordare che la Corte, essendo priva di una base territoriale, non potrebbe invero funzionare in assenza di precise norme che le assicurino la possibilità di poter ricercare ed acquisire le prove in qualunque ambito territoriale esse si trovino<sup>110</sup>.

Innanzitutto mi sembra rilevante fare riferimento alla prassi della Corte Internazionale di Giustizia per quanto riguarda lo sviluppo delle procedure di raccolta delle prove nelle controversie internazionali. Si può infatti dedurre un principio generale di diritto internazionale consuetudinario che impone a tutti

---

<sup>108</sup> Vedi il sito web: [www.iccnw.org](http://www.iccnw.org).

<sup>109</sup> Vedi "Decision to Unseal the Warrant of Arrest Against Mr. Thomas Lubanga Dyilo and Related Documents", Doc. ICC-01/04-01/06-37, adottata il 23 marzo 2006 dalla Prima Camera Preliminare.

gli Stati un obbligo di fornire assistenza a un tribunale internazionale nell'adempire alle proprie funzioni, anche se gli Stati non sono parti del procedimento<sup>111</sup>. Questo principio di cooperazione va comunque preso in considerazione nell'analisi dell'obbligo degli Stati di adempire alle richieste di assistenza giudiziaria della Corte, quest'ultimo, infatti, pur distinguendosi per la sua novità, si fonda in parte su un sistema di raccolta del materiale probatorio preesistente all'istituzione della Corte.

Alla Conferenza di Roma, come ho accennato, si è dovuto optare fra il ricorso al tradizionale sistema inter-statale di assistenza giudiziaria, fondato sul principio di diritto internazionale per cui nessuno Stato ha il potere di porre in atto una qualsiasi azione nel territorio di un altro Stato senza il consenso di detto Stato, e la scelta di un sistema di raccolta diretta delle prove. Infine si è optato per un sistema "misto" che presenta insieme elementi di verticalità ed orizzontalità<sup>112</sup>. Perciò vorrei enucleare sinteticamente le caratteristiche su cui si fonda il metodo tradizionale al fine di dimostrare che queste forme di cooperazione tra Stati in materia di assunzione di prove all'estero possono ritenersi inadeguate al funzionamento effettivo della CPI.

### *5.1. Il sistema delle rogatorie internazionali*

La caratteristica principale delle forme tradizionali di cooperazione tra Stati consiste nel fatto che l'attività di assunzione del mezzo di prova o di ricerca della prova è svolta dagli organi di uno Stato diverso da quello in cui si svolge il processo, cioè da organi diversi rispetto a quelli che poi dovranno

---

<sup>110</sup> Vedi Converti A., Op. Cit., p. 341, il ruolo degli Stati territoriali rimane fondamentale, lo Statuto, infatti, affida proprio ad essi due importanti funzioni. Da un lato li rende coprotagonisti nell'attività d'indagine, dal momento che la Corte decide se incriminare o meno sulla base delle indagini svolte dagli Stati membri. Dall'altro lato lo Statuto richiede agli Stati di tirarsi indietro e svolgere un ruolo di osservatori nelle attività svolte dal Procuratore sul loro territorio.

<sup>111</sup> Vedi Ciampi A., "Other forms of cooperation", Op. Cit., p. 1711.

utilizzarla in giudizio. La seconda caratteristica è costituita dal fatto che l'attività diretta all'assunzione della prova segue le forme processuali dello Stato richiesto e la terza consiste nel canale di trasmissione che è quello diplomatico. Inoltre, salvo un trattato provveda diversamente, lo Stato richiesto non è vincolato da un obbligo di adempiere alla richiesta e l'esecuzione normalmente è garantita dalla condizione di reciprocità.

Negli ultimi decenni molti Stati hanno favorito, invece, il sistema dei trattati di mutua assistenza giudiziaria creando un obbligo vincolante per gli Stati firmatari e permettendo alle autorità giudiziarie di operare direttamente sul territorio straniero<sup>113</sup>.

Innanzitutto ricordiamo che i crimini di competenza della Corte sono commessi prevalentemente da individui che agiscono in qualità di organi dello Stato e, utilizzando il sistema tradizionale, ci si potrebbe trovare nell'ipotesi assurda in cui le stesse persone sospettate di aver commesso un crimine sarebbero competenti ad autorizzare lo svolgimento della rogatoria. Del resto, anche nel caso in cui essi non rivestano più la qualità di organi di Stato, è lecito presumere l'esistenza di complicità e connivenze che potrebbero pregiudicare l'effettivo svolgimento delle indagini. Una seconda osservazione attiene alla lunghezza del procedimento, che si è sempre dimostrato "time-consuming". Inoltre vi è il rischio, nel caso di prove raccolte per rogatoria, di problemi in merito alla loro utilizzabilità nel processo in corso, nel caso in cui il procedimento nello Stato richiesto non contempli il rispetto di certe garanzie fondamentali, quali ad esempio il rispetto del diritto di difesa, né queste vengano rispettate su richiesta della Corte. In conclusione quindi il ricorso generalizzato alle forme tradizionali di

---

<sup>112</sup> Vedi *supra* par. 2.

<sup>113</sup> Tali trattati sono stati conclusi anche applicando i principi enucleati nel UN Model Treaty on Mutual Assistance in Criminals Matters, adottato dall'Assemblea dell'ONU nel 1990.

cooperazione tra Stati presenta più svantaggi che vantaggi in relazione al funzionamento della Corte<sup>114</sup>.

## 5.2. Il sistema “misto” dello Statuto

Se andiamo, invece, ad analizzare le disposizioni dello Statuto, notiamo innanzitutto l'espressione “other forms of assistance”, scelta per definire forme di cooperazione che sarebbero state denominate “mutual assistance” nella cooperazione inter-statale<sup>115</sup>. La prima locuzione è contenuta nella rubrica dell'articolo 93, che prevede una lista meramente indicativa e non esaustiva delle forme di assistenza giudiziaria, di cui undici sono tipiche (dalla lettera a) alla k)) e una, l'ultima, è atipica (la lettera l)). A ciascuna di esse corrisponde un obbligo giuridico degli Stati di adempiere alle richieste della Corte, lasciando spazio alla possibile configurazione di nuove tipologie di cooperazione attraverso la predisposizione della formula aperta della lettera l) e affidando la corretta esecuzione della richiesta alla buona fede dello Stato<sup>116</sup>.

Per quanto riguarda l'esecuzione delle richieste di assistenza, l'articolo 93 impone agli Stati di adempiervi “in accordance with...procedures of national law”, questo principio viene inoltre confermato all'articolo 99.1, e sicuramente rappresenta un elemento di orizzontalità. Al fine di prevenire che

---

<sup>114</sup> In tal senso vedi Padelletti M.L., “Il sistema di raccolta delle prove nel progetto di statuto della corte penale internazionale”, Op. Cit., p. 161. Vedi Broomhall B., Kress C., “Implementing cooperation duties under the Rome Statute: a comparative synthesis”, Op. Cit. 535, sfortunatamente il ricorso ai meccanismi tradizionali dell'assistenza giudiziaria è abbastanza comune nelle attuali legislazioni nazionali di adeguamento allo Statuto.

<sup>115</sup> Non bisogna dimenticare però che nello Statuto di Roma non si parla mai di “orders” ma solo di “requests”, al contrario di ciò che è disposto per i Tribunali *ad hoc*. L'art. 93 infatti recita “States Parties shall ... comply with *requests* by the Court to provide the assistance in relation to investigations or prosecutions”.

<sup>116</sup> L'articolo 93 dello Statuto di Roma prevede che agli Stati parte incombe un obbligo di adempiere alle richieste della Corte concernenti: l'identificazione di una persona, la raccolta di elementi di prova comprese le perizie, l'interrogatorio, le misure atte a facilitare la comparizione volontaria dinanzi alla Corte di persone che depositano in quanto testimoni o esperti, il trasferimento temporaneo di persone, l'esecuzione di perquisizioni e confische, la trasmissione di fascicoli e documenti, la protezione di vittime e di testimoni, la preservazione di elementi di prova.

le procedure nazionali impediscano l'esecuzione delle richieste, è stato predisposto lo strumento delle consultazioni tra Stati e Corte, attraverso il quale si tenta di raggiungere un equilibrio fra le esigenze dello Stato richiesto e le condizioni di ammissibilità della prova dinanzi alla Corte, cercando di evitare uno degli inconvenienti dell'assistenza inter-statale, ossia l'acquisizione di materiale probatorio non utilizzabile dalla corte richiedente.

L'obbligo degli Stati di fornire assistenza giudiziaria ex art. 93 va a riconfermare l'obbligo generale di cooperazione previsto all'art. 86, ma viene assoggettato a tre eccezioni, che costituiscono come ho già detto tre elementi di orizzontalità<sup>117</sup>. Innanzitutto è prevista, come causa legittimante il rifiuto dello Stato a fornire la misura di assistenza richiesta, la presenza di un divieto nell'ordinamento dello Stato richiesto di una tale misura sulla base di un principio giuridico di applicazione generale<sup>118</sup>. Il comma 3 dell'articolo 93 non sancisce un diritto dello Stato semplicemente a rifiutare di cooperare, ma un diritto a consultarsi con la Corte per tentare di risolvere la questione, è quindi previsto un ulteriore modo di attivazione del meccanismo delle consultazioni, delineato in linee generali all'articolo 97, potenzialmente capace di superare gli ostacoli frapposti all'esecuzione della richiesta della Corte.

Un'altra causa giustificante il rifiuto di uno Stato a una richiesta di assistenza è il fatto che abbia ad oggetto la produzione di elementi probatori relativi alla sua sicurezza o difesa nazionale, anche in questo caso allo Stato non è concesso semplicemente di negare l'esecuzione della richiesta, ma tutte le misure necessarie devono essere adottate dallo Stato per risolvere la questione in maniera cooperativa.

---

<sup>117</sup> Vedi per quanto concerne gli elementi di orizzontalità del sistema di cooperazione *supra* par. 2.1.

<sup>118</sup> La dottrina internazionalistica è concorde nel ritenere che il divieto e il principio giuridico che ne costituisce il fondamento debbano già essere presenti nell'ordinamento dello Stato al momento della presentazione della richiesta. Inoltre deve trattarsi di un principio fondamentale sottostante a quel particolare divieto. Infine deve trattarsi di un principio di generale applicazione dell'ordinamento dello Stato e limitato ai rapporti con la Corte.

Infine la terza eccezione all'obbligo degli Stati di adempiere alle richieste di assistenza è contenuta all'articolo 93 alla lettera l), in cui si prevede l'obbligo di adempiere a tutte le tipologie di assistenza non elencate nel paragrafo "which is not prohibited by the law of the requested State", quindi in caso una forma di assistenza sia vietata dalla legge nazionale la richiesta potrà essere rifiutata<sup>119</sup>.

Qui si tocca un punto cruciale relativo al modo in cui devono essere eseguite le richieste della Corte, e sicuramente la soluzione adottata dallo Statuto è sicuramente più avanzata rispetto a quella prevista dai trattati di mutua assistenza giudiziaria. Infatti, in principio gli Stati sono vincolati ad osservare le procedure specificate nella richiesta della Corte, salvo che sia loro proibito da un divieto della legge nazionale, perciò gli Stati devono adempiere in buona fede e, nel farlo, sono vincolati a prendere in considerazione "the distinct nature of the Court" (art. 91.2 c)). Ma ovviamente l'adempimento a una richiesta di assistenza giudiziaria della Corte si attuerà applicando la disciplina prevista a livello nazionale, e purtroppo, se si guarda alle leggi attuali il quadro non è rassicurante. Poiché nelle aree più sensibili in cui sarebbe stato necessario un intervento significativo dei legislatori nazionali, quest'ultimo si è dimostrato carente. Ricordiamo in particolare la mancanza di incisività della disciplina dei poteri attribuiti al Procuratore nelle "on site investigations", per esempio per garantire la deposizione dei testimoni direttamente dinanzi alla Corte<sup>120</sup>.

---

<sup>119</sup> Il carattere eccezionale dei motivi di rifiuto alle richieste della Corte rispetto all'obbligo di adempiervi viene confermato dall'articolo 94 e 95 dello Statuto. In quanto, entrambe le disposizioni prevedono il differimento dell'esecuzione della richiesta della Corte, non il suo rifiuto, e il potere del Procuratore di adottare misure per preservare gli elementi di prova.

<sup>120</sup> Vedi Broomhall B., Kress C., Op. Cit., p. 542, secondo cui le carenze più importanti riguardano la mancanza di un sistema coercitivo per garantire la comparizione e la testimonianza dei testi dinanzi alla Corte (ai sensi dell'art. 64.6 b)) e l'assenza di un'attribuzione esplicita al Procuratore del potere di esaminare i testimoni (ai sensi dell'art. 93.1 b)).



### 5.3. Le “on-site investigations” del Procuratore

Il testo definitivo dello Statuto contiene un'importante novità per quanto riguarda la possibilità di compiere indagini nei luoghi. L'articolo 57.3 d) autorizza infatti il Procuratore eccezionalmente a condurre indagini dirette nel territorio di uno Stato parte, senza dover ricorrere al meccanismo delle richieste di assistenza previsto dall'art. 93. Questo è l'unico caso espressamente previsto dallo Statuto di raccolta diretta di prove al di fuori del regime della cooperazione della Parte IX <sup>121</sup>.

All'interno di tale Parte troviamo, d'altronde, l'articolo 99 comma 4, che prevede la possibilità di acquisizione diretta di una prova nel territorio di uno Stato solo a condizione che “it's necessary for the successful execution of a request which can be executed without any compulsory measures”, anche senza la presenza delle competenti autorità dello Stato richiesto. Tra le possibili attività, la disposizione citata fa espresso riferimento all'assunzione di una testimonianza su base volontaria ed all'esame, senza alterazione dello stato dei luoghi, “of a public site or other public place”. La norma in esame sembra rispondere alla necessità, che si è più volte manifestata durante l'attività del Tribunale per la ex-Iugoslavia, di poter raccogliere testimonianze da parte di persone che, per paura, rifiuterebbero di parlare in presenza delle autorità dello Stato territoriale <sup>122</sup>. Ma analizzando il dettato dell'art. 99.4 possiamo rilevare che l'intento dei redattori dello Statuto di Roma è stato quello di configurare il meccanismo delle “on site investigations” come uno strumento residuale messo a disposizione del Procuratore.

---

<sup>121</sup> L'assunzione diretta implica cioè che la Corte possa emettere direttamente, senza la mediazione di un atto dello Stato territoriale, ad esempio un ordine di citazione di testimoni, o la citazione dell'imputato, oppure possa ordinare la produzione di un certo documento ecc.

<sup>122</sup> Si veda Ciampi A., “Other forms of cooperation”, Op. Cit., p. 1737, secondo cui proprio uno dei problemi conseguenti alla natura dei crimini di competenza della Corte, è che spesso questi crimini risulteranno essere commessi da, o su istigazione di, o sotto il controllo di, individui con un incarico ufficiale, sotto l'egida perciò del Governo che dovrebbe prestare l'assistenza giudiziaria.

Inoltre, per quanto riguarda le condizioni cui è subordinata l'assunzione diretta, l'art. 99 distingue il caso, già giudicato ammissibile dalla Corte, in cui essa debba svolgersi nel territorio dello Stato in cui è stato commesso il crimine (let. a)), dagli altri casi (let. b)). Nella prima ipotesi, dopo la dichiarazione di ammissibilità della Corte, sicuramente lo Stato, nel cui territorio sarebbe stato commesso il crimine, difficilmente si dimostrerà cooperativo, visto che le autorità saranno state ritenute non disposte o incapaci a esercitare la giurisdizione. Allora l'esecuzione diretta seguirà delle consultazioni non obbligatorie fra Stato e Corte, ciò implica che queste ultime potrebbero non avere luogo quando non appare possibile aprire un dialogo con lo Stato richiesto, e questo è sicuramente un elemento di verticalità. Nella seconda ipotesi, lo Stato richiesto non avrebbe ragioni per mostrarsi non cooperativo, ma comunque la disposizione in esame attribuisce alla Corte un obbligo di consultazione, ciò per tentare di risolvere quelle difficoltà a cui andrebbero incontro gli Stati nell'eseguire nel loro territorio richieste provenienti da un'autorità esterna. Comunque, la Corte è tenuta a prendere in considerazione solo esigenze "reasonable", perciò rimane di sua competenza decidere della ragionevolezza delle condizioni imposte dallo Stato richiesto. Quindi queste condizioni diventano poco significative e dimostrano la verticalità nei rapporti tra Stati e Corte. In conclusione, in entrambe le ipotesi, il Procuratore potrà trovarsi a fronteggiare una situazione in cui uno Stato si dimostri non cooperativo o perfino ostile alle indagini della Corte. Ma lo Stato richiesto, con il suo diniego di assistenza, sarà considerato inadempiente di un obbligo giuridico internazionale e dovranno scattare quelle misure tali da spingere lo Stato ad adempiere. Comunque si potrebbe realizzare anche l'ipotesi d'un'accettazione da parte dello Stato della raccolta diretta di prove sul suo territorio al di fuori dei casi previsti, attribuendo al Procuratore dei poteri coercitivi, sempre sulla base di un accordo con lo Stato richiesto.

Spesso le soluzioni raggiunte nello Statuto di Roma riflettono quelle elaborate dai Tribunali *ad hoc*, ed infatti, gli articoli 18<sup>123</sup> e 17, insieme agli artt. 29 e 28, rispettivamente degli Statuti del Tribunale per l'ex-Iugoslavia e per il Ruanda, conferiscono al Procuratore il potere per portar avanti indagini nei territori degli Stati. Inoltre ricordiamo che la giurisprudenza del TPIY ha fatto discendere da tale potere attribuito al Procuratore e dalle stesse finalità dello Statuto un potere di emettere ordini coercitivi diretto a persone fisiche agenti a titolo privato. Si sono quindi così potuti configurare gli individui come destinatari di obblighi di cooperazione con il Tribunale<sup>124</sup>.

È comunque importante rilevare dalla prassi dei Tribunali *ad hoc* che essi hanno potuto, quando vi è stato un preciso bisogno, portare avanti le proprie indagini nel territorio degli Stati senza seguire pedissequamente le vie ufficiali. Si può ad ogni modo dire che le procedure nazionali sono state spesso troppo scomode e hanno imposto un consumo di tempo eccessivo e prezioso per le indagini, dimostrando di non essere adeguate ai bisogni legittimi dei Tribunali. Perciò nella prassi si finì per soprassedere su alcune procedure troppo minuziose prescritte da leggi nazionali, ciò con la finalità di svolgere delle indagini effettive<sup>125</sup>. Ma il quesito che uno si pone è se sarà configurabile una tale elasticità nelle indagini "on-site" condotte dalla Corte. Al contrario di ciò che si potrebbe immaginare, la piena attuazione dell'art. 99.4 sarà possibile se gli Stati non prevedano nelle loro legislazioni nazionali delle disposizioni dettagliate relativamente all'esercizio del potere

---

<sup>123</sup> L'articolo 18.2 dello Statuto del Tribunale per l'ex-Iugoslavia recita "The Prosecutor shall initiate investigations *ex-officio*... shall have *the power to question suspects, victims and witnesses, to collect evidence and to conduct on-site investigations*". E inoltre l'art. 19.2 recita « S'il confirme l'acte d'accusation, le juge saisi, sur réquisition du Procureur, décerne les ordonnances et mandats d'arrêt, de détention, d'amener ou de remise de personnes *et toutes autres ordonnances nécessaires pour la conduite du procès* ».

<sup>124</sup> Vedi *Prosecutor v. Tihorim Blaskić*, Appeal Chamber, 29 October 1997, IT-95-14-AR 108 bis, nel cui dispositivo è sancito "le Tribunal international peut citer à comparaître des personnes agissant à titre privé ou leur décerner des injonctions ou d'autres ordonnances contraignantes et que, en cas de non-respect de ces citations, injonctions ou ordonnances, soit l'État compétent peut prendre les mesures coercitives prévues par sa législation, soit le Tribunal international peut engager des procédures pour outrage".

del Procuratore di condurre indagini sul territorio. In quanto l'assenza di una disciplina specifica renderà possibile un'interpretazione estensiva dei poteri attribuiti al Procuratore e l'adozione di modalità più elastiche nella conduzione delle indagini dirette<sup>126</sup>.

## 6. L'esecuzione delle sentenze

L'esecuzione delle condanne della Corte costituisce l'ultimo degli obblighi che gravano sugli Stati parte, sembra quindi utile vedere come questo è stato delineato nella Parte X, con riferimento al profilo della sua portata e al ruolo dello Stato nella determinazione delle modalità di esecuzione delle pene e nella loro eventuale modifica.

È anzitutto da rilevare che gli Statuti dei Tribunali *ad hoc* prevedono, non già l'obbligo del riconoscimento della sentenza o dei suoi effetti, non l'obbligo della sua applicazione diretta, ma solo l'obbligo dell'esecuzione della condanna per lo Stato che dia la propria disponibilità ad accettare il condannato sul proprio territorio (art. 27 per il TPIY e art. 26 per il TPIR), dunque oggetto dell'obbligo è qui solo la sentenza di condanna. La soluzione contenuta nell'articolo 103 dello Statuto di Roma è analoga a quella proposta dalla Commissione di diritto internazionale<sup>127</sup> che faceva proprio il dettato

---

<sup>125</sup> In tal senso vedi Crawford J., "International law and international crimes: comments on a developing relationship", in *Cooperazione fra stati e giustizia penale internazionale*, Op. Cit., p. 153.

<sup>126</sup> Vedi Broomhall B., Kress C., Op. Cit., p. 534-535.

<sup>127</sup> Vedi *Report of the International Law Commission on the Works of its Forty-sixth Session*, 2 May-22 July 1994, UN Doc. A/49/10, p. 66-67, e l'art. 59 del "Draft code of crimes against the peace and security of mankind".

degli Statuti dei Tribunali *ad hoc*<sup>128</sup>. Lo Stato dell'esecuzione viene pertanto scelto da una lista di Stati che hanno manifestato la loro disponibilità a ricevere i condannati (il c.d. *opting-in mechanism*), ma tale disponibilità se fosse garantita solo sul piano internazionale non vincolerebbe direttamente le giurisdizioni interne. È quindi indispensabile che le leggi nazionali di adattamento allo Statuto contengano una norma che incorpori siffatta disponibilità e che si rivolga direttamente ai giudici statali.

Ma considerando i precedenti dei Tribunali *ad hoc* e le difficoltà che questi hanno incontrato nel rinvenire Stati disposti ad eseguire le loro sentenze di condanna<sup>129</sup> sarebbe stato preferibile una designazione diretta eseguita dalla Corte, dello Stato parte, incaricato ad eseguire la sentenza<sup>130</sup>. Sembra, inoltre, probabile e auspicabile, alla luce dei citati precedenti e dell'entrata in vigore dell'Agreement fra Corte e Austria, che gli Stati parte che accettino di accogliere i condannati, oltre a predisporre in tal senso l'ordinamento interno, procedano alla stipulazione di appositi accordi con la

---

<sup>128</sup> Vedi Lattanzi F., "L'esecuzione delle sentenze di tribunali internazionali fra diritto internazionale e diritto interno", in *Cooperazione fra stati e giustizia penale internazionale*, Op. Cit., p. 179-181, considerando le differenti opzioni previste per l'esecuzione delle sentenze nel testo del PrepCom, l'obbligo del riconoscimento della sentenza della CPI avrebbe potuto far rischiare l'applicazione rispetto a questa delle normative statali in materia di riconoscimento di sentenze penali straniere, le quali normalmente prevedono tale riconoscimento solo in presenza di un collegamento con la fattispecie criminosa, mentre per il nocciolo duro dei crimini del diritto internazionale vale il criterio della universalità della giurisdizione penale. In virtù, dunque, della possibilità per tutti gli Stati di reprimere questi crimini anche sulla base del criterio di giurisdizione universale, nel quadro della Conferenza i Paesi *like-minded* si sono adoperati affinché si scegliesse l'opzione della diretta applicabilità, ma alla fine si è optato per l'obbligo di esecuzione della condanna.

<sup>129</sup> Sono veramente pochi tutt'oggi gli accordi sull'esecuzione delle sentenze del Tribunale per l'ex-Iugoslavia, il primo Stato a concluderlo è stato l'Italia nel 1997, poi la Finlandia, la Norvegia, l'Austria, la Svezia, la Francia, la Spagna, la Germania, la Danimarca e in ultimo il Regno Unito nel 2004.

<sup>130</sup> Vedi l'opzione 1 dell'art. 94 del *Draft Statute for the International Criminal Court* elaborato dal PrepCom nel 1998, in UN Doc. A/CONF. 183/2/Add. 1, prevede una proposta con tale contenuto, che però non ha avuto nel corso della Conferenza di Roma il necessario consenso.

Corte<sup>131</sup>. Comunque, qualora nessuno Stato sia disponibile, in via residuale è previsto che le pene detentive siano eseguite in un penitenziario nello Stato ospite, i Paesi Bassi, alle condizioni definite dall'accordo di sede (art. 103 comma 4) e, sicuramente, questa disposizione va considerata quale ulteriore elemento di verticalità nei rapporti tra Stati e Corte.

Quanto al sistema di esecuzione delle sentenze di condanna, appare in linea generale modulato sulla condivisione della responsabilità tra Corte e Stato dell'esecuzione, nel senso di lasciare alla Corte la gestione e il controllo dell'esecuzione nei suoi aspetti principali ed allo Stato la gestione quotidiana (art. 106). Dunque, se è vero che l'effettività delle decisioni della Corte è subordinata alla manifestazione del consenso dello Stato parte a

---

**131** Vedi *Agreement between the International Criminal Court and the Federal Government of Austria on the enforcement of sentences of the international criminal court*, adottato il 27 ottobre 2005, ICC-PRES-A103-AT-05, conformemente a quanto disposto dal comma 5 dell'art. 200 del Regolamento di Procedura e Prova. D'altronde, nell'articolo 103 si accenna, per disciplinare le relazioni tra Stato disponibile e Corte, alla fissazione di condizioni, al momento della manifestazione della propria disponibilità, che dovranno essere accettate dalla Corte (comma 1 lett. b)) ed, ancora, di accettazione della designazione effettuata dalla Corte (lett. c)), ciò dovrebbe determinare la proposta da parte degli Stati parte di accordi specifici volti a disciplinare l'esecuzione delle sentenze nel proprio territorio. Quindi sarebbe al più presto auspicabile la conclusione di un accordo dell'Italia con la Corte penale internazionale che permetta di eseguirne le sentenze, e che precisi che l'articolo 87 comma 11 della Costituzione si riferisce esclusivamente alle sentenze dei tribunali italiani e

predispone nell'ambito delle proprie strutture penitenziarie le misure necessarie per l'accoglimento dei condannati della Corte, in applicazione dell'obbligo sancito all'art. 88 dello Statuto, è anche vero che, superato il momento del consenso, gli Stati appaiono dei meri esecutori delle determinazioni della Corte, alla quale spetta la gestione della pena nei suoi aspetti basilari<sup>132</sup>.

---

non alla Corte, in quanto questa disposizione attribuisce al Presidente della Repubblica il potere di concedere grazie e commutare pene.

<sup>132</sup> Vedi Caracciolo I., Op. Cit., p. 351-353, secondo cui l'attribuzione di questo potere alla Corte garantisce anche una uniformità nell'applicazione della pena, andando al di là delle differenze esistenti tra ordinamenti giuridici, ciò costituendo un'applicazione del principio di legittimità e di certezza della pena, nonché una garanzia di tutela dei diritti dell'uomo.

## **Capitolo IV**

### *Il rapporto tra Corte penale internazionale e Consiglio di Sicurezza*

SOMMARIO: 1. Consiglio di Sicurezza e tribunali penali internazionali. – 2. L'attivazione della Corte. - 3. La disattivazione della Corte. - 4. Il ruolo del Consiglio nei confronti degli Stati inadempienti agli obblighi di cooperazione. - 4.1. Il ruolo rispetto ai Tribunali *ad hoc*. - 4.2. Il ruolo nello Statuto di Roma.

#### *1. Consiglio di Sicurezza e tribunali penali internazionali*

Mi pare coerente accennare al ruolo che il Consiglio di Sicurezza ha assunto rispetto ai diversi organi della giustizia penale internazionale, in quanto indubbiamente la posizione e la politica portata avanti dal Consiglio hanno inciso sull'atteggiamento degli Stati e sulla loro collaborazione con i suddetti tribunali.

Bisogna innanzitutto ricordare che i Tribunali per la ex-Iugoslavia e per il Ruanda sono istanze giudiziarie istituite dallo stesso Consiglio di Sicurezza, quale organo collettivo degli Stati agente in loro nome per far fronte a situazioni pericolose per la pace internazionale. E sicuramente hanno segnato un progresso enorme rispetto ai Tribunali militari di Norimberga e Tokyo. Questi ultimi potevano infatti considerarsi quasi come emanazioni unilaterali di una "giustizia dei vincitori" esercitata dalle potenze vincitrici di un conflitto bellico nei confronti di individui appartenenti alle forze armate o ai vertici politici di Stati sconfitti e, proprio per questo motivo, non incontrarono



problemi nell'ottenere la cooperazione degli Stati e non sarebbe stata comunque necessaria l'attribuzione di un potere coercitivo ad un organo esterno e *super partes* in caso di mancata cooperazione dei governi.

Quindi, dinanzi agli efferati crimini commessi nel contesto del conflitto divampato sul territorio della ex-Iugoslavia, le vie che si prospettavano per istituire un tribunale penale *ad hoc* erano due: un apposito trattato internazionale o una risoluzione del CdS. La scelta della prima opzione avrebbe richiesto dei tempi tecnici necessari per la negoziazione del testo del trattato che mal si conciliavano con le esigenze di celerità, e inoltre un eventuale trattato avrebbe corso il rischio di non venire ratificato proprio da quegli Stati sul cui territorio i crimini erano stati commessi e di cui era imprescindibile la cooperazione. Come ho già detto, la scelta è stata quella di affidare il compito di creare il tribunale ad un organo internazionale non solo caratterizzato in senso politico nella sua composizione e nel suo funzionamento, ma anche dotato di poteri decisionali vincolanti e sanzionatori nei confronti degli Stati<sup>1</sup>. Per effetto di tali decisioni vincolanti, tutti gli Stati dovevano fornire piena cooperazione al Tribunale e adottare tutte le misure necessarie nel loro diritto interno per applicare le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza e le disposizioni statutarie, ma l'atteggiamento degli Stati, come ho già rilevato, non è stato quello sperato.

Le perplessità che però sono state sollevate dall'intervento di un organo di natura politica nell'istituzione dei due tribunali *ad hoc* potrebbero spiegare la scelta operata nel 1998 dalla comunità internazionale di pervenire alla creazione di una Corte penale permanente attraverso lo strumento del trattato internazionale. Se tale scelta è apparsa molto più ortodossa dal

---

<sup>1</sup> È stata eccepita la illegittimità della istituzione del Tribunale per la ex-Iugoslavia ad opera del CdS dalla difesa dell'imputato Dusko Tadic, la Camera d'Appello ha ritenuto che il CdS non abbia ecceduto i propri poteri nella creazione del tribunale, poiché rientrerebbe nella discrezionalità del Consiglio sia qualificare una certa situazione come minacciosa per la pace, sia decidere quali misure del Capitolo VII risultino più adeguate a ristabilire la pace e la sicurezza internazionale, vedi sentenza *Prosecutor v. Dusko Tadic* del 2 ottobre 1995, UN Doc. IT-94-1. Lo stesso ragionamento e le stesse conclusioni quanto alla legittimità dell'istituzione del Tribunale per il Ruanda sono stati seguiti dalla II Camera di primo grado, vedi sentenza *Kanyabashi*, 18 giugno 1997.

punto di vista del diritto internazionale, nondimeno nello Statuto di Roma non si è potuto non affrontare il tema delle possibili interferenze tra l'attività della CPI e quella del Consiglio di Sicurezza, e ovviamente non possiamo non rilevare che tali interferenze vanno ad influire anche sul funzionamento della cooperazione.

## 2. L'attivazione della Corte

Partendo quindi dal presupposto che le iniziative del Consiglio di Sicurezza nell'ambito della giustizia penale internazionale non potevano essere ignorate durante la redazione dell'atto istitutivo della nuova Corte penale internazionale, si è attribuita al CdS una prerogativa per così dire "positiva", ossia si è previsto che la giurisdizione della Corte possa essere attivata anche dietro sua iniziativa<sup>2</sup>.

Quindi il Consiglio di Sicurezza può fronteggiare casi in cui siano perpetrati gravi crimini internazionali attraverso l'attivazione della CPI, piuttosto che attraverso la creazione di nuovi tribunali *ad hoc*<sup>3</sup>. La delibera con cui il CdS deferisce al Procuratore della Corte una data situazione deve essere adottata in base al Capitolo VII e, dunque, in presenza di uno dei

---

<sup>2</sup> Vedi Marchesi A., "La Corte Penale Internazionale: ruolo della Corte e ruolo degli Stati", in *Crimini internazionali tra diritto e giustizia: dai tribunali internazionali alle commissioni verità e riconciliazione*, a cura di Illuminati G., Stortoni L., Virgilio M., Giappicchelli, Torino, 2000, p. 38, secondo cui nella configurazione del rapporto tra CdS e Corte ciò che più importa è che non sia stato recepito nello Statuto l'orientamento di un gruppo di Stati il cui obiettivo era quello di creare un organo che fosse in condizioni di operare efficacemente unicamente laddove vi fosse una volontà in tal senso da parte del Consiglio di Sicurezza.

<sup>3</sup> Vedi Arcari M., "Tribunali penali *ad hoc*, corte penale internazionale e consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite", in *Dal Tribunale per la ex-lugoslavia alla Corte penale internazionale*, Op. Cit., p. 18-19, secondo cui « è apparso logico ammettere che il Consiglio di Sicurezza potesse fare ricorso alla competenza della Corte in quei casi, caratterizzati dalla commissione di crimini gravissimi e altresì rilevanti per il mantenimento della pace, in cui lo stesso organo sarebbe già abilitato (sulla scia dei precedenti della ex-lugoslavia e del Ruanda) a creare un tribunale penale speciale in virtù del Capitolo VII della Carta. Inoltre, facendo ricorso ad un'istanza giurisdizionale già esistente, il Consiglio potrebbe evitare tutte le difficoltà pratiche, politiche e giuridiche connesse alla creazione di nuovi tribunali *ad hoc* » ... senza però rinunciare ad esercitare il suo potere vincolante nei confronti degli Stati.

presupposti di cui all'art. 39 (ossia la sussistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace o di un atto di aggressione). È da notare che una prima applicazione del potere previsto dall'art. 13 lett. b) si è avuta, con la decisione del Consiglio, di deferire al Procuratore la situazione del Darfur dal 1 luglio 2002<sup>4</sup>.

Secondo alcuni, il Consiglio, nell'esercitare il suo potere di attivazione, può ampliare l'ambito di giurisdizione temporale della stessa, ossia sottoporre alla Corte anche situazioni accadute prima dell'entrata in vigore dello Statuto<sup>5</sup>. Contro questa tesi si può affermare che il principio d'irretroattività della giurisdizione della Corte è enunciato nello Statuto in termini assoluti (art. 11), perciò la possibilità per il Consiglio di Sicurezza di utilizzare la Corte come tribunale *ex post factis* avrebbe dovuto trovare un riconoscimento esplicito nello Statuto e implicherebbe una collaborazione degli Stati rispetto a fatti accaduti precedentemente alla firma<sup>6</sup>.

Inoltre, le condizioni di procedibilità previste all'art. 17 non si applicano nel caso di iniziativa del Consiglio di Sicurezza, quindi questi potrà attivare la Corte anche in relazione a crimini commessi sul territorio di Stati o da cittadini di Stati che non sono divenuti parti allo Statuto o non ne hanno in altro modo riconosciuto l'autorità. In altre parole, il Consiglio potrà, agendo in base al Capitolo VII, di fatto "obbligare" uno Stato non solo ad accettare la giurisdizione della Corte, ma anche a cooperare con essa, in evidente deroga al principio consensualistico che pure informa il funzionamento dello Statuto e le competenze della CPI. Sicuramente la possibilità di "ampliare"

---

<sup>4</sup> Vedi relativamente al caso del Darfur *supra* il cap. II, par. 4.1.3. Per quanto riguarda le altre ipotesi di attivazione cap. I, par. 4.

<sup>5</sup> Vedi Condorelli L., Villalpando S., "Referral and Deferral by the Security Council", in *The Rome Statute of the International Criminal Court: a commentary*, Op. Cit., p. 634-637, ciò sarebbe possibile soltanto nella misura in cui i crimini che si presumono commessi siano vietati, all'epoca dei fatti, dal diritto internazionale consuetudinario, in conformità al principio *nullum crimen sine lege*.

<sup>6</sup> Perciò se l'attivazione da parte del CdS rendesse retroattiva la competenza della Corte, essa potrebbe avere giurisdizione rispetto ad atti compiuti da una classe dirigente diversa da quella attuale al momento dell'attivazione e da quella quindi obbligata a cooperare con la CPI, ciò potrebbe facilitare la collaborazione degli Stati territoriali in cui si sono compiuti i crimini.

l'esercizio della giurisdizione della Corte oltre i limiti previsti nel suo atto istitutivo rappresenta, evidentemente, un'arma assai potente messa a disposizione del Consiglio di Sicurezza. Vi è solo da sperare che, anche grazie ad alcune cautele previste nello Statuto<sup>7</sup>, sia possibile evitare nel futuro un uso "politicizzato" di tale prerogativa.

Peraltro, non essendo richiesta alcuna condizione di procedibilità per l'esercizio della giurisdizione, occorre a questo punto chiedersi se la Corte perda il proprio carattere complementare quando è attivata dal Consiglio, poiché il cambiamento dei rapporti tra giurisdizione internazionale e corti nazionali andrà ad influire anche sul sistema della cooperazione. Secondo una prima tesi, considerando che l'articolo 18 al comma 1 impone al Procuratore di notificare l'inizio delle indagini a tutti gli Stati contraenti e terzi che possono avere giurisdizione, per dare la possibilità agli Stati di eccepire l'inammissibilità del caso e garantire quindi la priorità delle giurisdizioni nazionali. E rilevando che tale obbligo di notifica sussiste solo quando il Procuratore abbia iniziato le indagini *proprio motu* o su attivazione di uno Stato parte, e non anche quando le indagini siano state iniziate per iniziativa del Consiglio di Sicurezza. Allora, sulla base di questa previsione, non sarebbe necessaria la notifica agli Stati poiché l'avvio delle indagini per deferimento del Consiglio costituisce fatto notorio, conosciuto da tutti gli Stati, e in tal modo si preserverebbe il carattere complementare della giurisdizione della Corte. Inoltre l'art. 53.1, che si riferisce alle investigazioni condotte dal Procuratore dopo che è stato attivato da altri o abbia iniziato le indagini *proprio motu*, stabilisce che in ogni caso, quindi anche in caso di attivazione da parte del CdS, il Procuratore prima di decidere se iniziare o meno le investigazioni, debba valutare fra l'altro se esistano le condizioni di ammissibilità previste all'art. 17. Ciò dimostrerebbe che opera il principio di complementarità e che, quindi, l'obbligo di cooperazione degli Stati (della

---

<sup>7</sup> Vedi l'articolo 13 let. b) dello Statuto di Roma, in cui il Consiglio deve segnalare all'attenzione del Procuratore una "situazione" nella quale siano stati commessi crimini, non un singolo caso individuale; inoltre il Procuratore potrà esercitare una funzione di "filtro" circa il fondamento della segnalazione del CdS prima di attivare la Corte.

territorialità e non) con la Corte scatti in casi molto più circoscritti, ossia solo nel caso di indisponibilità o incapacità a procedere dello Stato con giurisdizione sul crimine<sup>8</sup>.

A mio avviso invece, il Consiglio di Sicurezza, attivando la Corte, adotta una delibera ai sensi del Capitolo VII, quindi ha già accertato che, in riferimento ad una data situazione, la mancata punizione dei crimini commessi costituisce una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Perciò il Consiglio avrebbe già determinato che vi è la mancanza di volontà o l'incapacità dello Stato in cui è stato commesso il crimine di esercitare la propria giurisdizione e, quindi, non opererebbe il principio di complementarità nei rapporti fra Corte e Stato territoriale<sup>9</sup>. Ciò implica la primazia della CPI sulla corte nazionale dello Stato della territorialità, si determina, dunque per tale Stato, la prevalenza dell'obbligo di cooperare con la Corte su qualsiasi altro obbligo giuridico che trovi fondamento nella legge nazionale o in un trattato internazionale<sup>10</sup>. Tutti gli altri Stati, invece, ben potrebbero pretendere di esercitare la propria potestà punitiva su quei crimini, e quindi eccepire la natura complementare della Corte rispetto ad un certo caso. Per esempio nel caso i crimini siano stati commessi da cittadini stranieri o a danno di cittadini stranieri, non vi sarebbe alcuna ragione per negare allo Stato di nazionalità dei presunti perpetratori e a quello di nazionalità delle vittime la priorità della

---

<sup>8</sup> Vedi Rinoldi D., Parisi N., "International co-operation and judicial assistance between the international criminal court and states parties", in *Essays on the Rome Statute of the International Criminal Court*, Op. Cit., p. 388, giungono a queste conclusioni partendo dal presupposto che le condizioni dell'art. 17 garantiscono il carattere complementare della Corte rispetto alle giurisdizioni nazionali.

<sup>9</sup> In tal senso Palmisano G., "Cooperation by non-states parties", Op. Cit., p. 345.

<sup>10</sup> Per quanto riguarda il sistema di cooperazione in regime di primazia della giurisdizione internazionale vedi *supra* cap. II, par. 2.

propria potestà punitiva rispetto a quella della Corte<sup>11</sup>. Dunque la natura complementare della CPI rispetto alla giurisdizione degli Stati diversi da quello di territorialità non sarebbe intaccata dalle valutazioni effettuate dal Consiglio di Sicurezza e, quindi, anche la gerarchia fra obblighi giuridici in capo agli Stati rimarrebbe invariata rispetto a quella prevista dallo Statuto di Roma e conseguente alla scelta della complementarità<sup>12</sup>.

### 3. La disattivazione della Corte

Lo Statuto di Roma peraltro, non solo attribuisce al Consiglio di Sicurezza il potere di attivare la giurisdizione della Corte, ma anche di sospenderla per un periodo di dodici mesi, rinnovabile. Questo può essere definito l'aspetto "negativo" dei rapporti tra CPI e Consiglio di Sicurezza, in quanto l'articolo 16 dello Statuto regola l'ipotesi inversa a quella descritta nel paragrafo precedente, nella quale il Consiglio blocca l'azione della Corte, e, fermando la Corte, si blocca anche qualsiasi procedimento diretto ad ottenere la cooperazione degli Stati parte e non.

Secondo la disposizione menzionata, nessuna inchiesta può essere avviata o nessun procedimento può essere proseguito dalla CPI nei dodici

---

<sup>11</sup> Tradizionalmente la competenza delle istanze giudiziarie di uno Stato riguardo ai crimini di diritto internazionale riposa su 3 principi incontestati : il principio della territorialità, quando il crimine è stato commesso sul territorio dello Stato in cui si esercitano le azioni penali, il principio della personalità attiva, il crimine è stato commesso all'estero da un cittadino dello Stato in cui è esercitata l'azione penale e il principio della personalità passiva, la vittima ha la nazionalità dello Stato in cui si esercita l'azione penale. Perciò, per quanto riguarda il deferimento del CdS alla Corte, il principio della territorialità si applica allo Stato in cui è stato commesso il crimine, ossia quello in cui si configura una minaccia alla pace o una violazione della pace, i due ultimi principi invece si applicano a tutti gli Stati all'infuori di tale Stato.

<sup>12</sup> Vedi in questo senso *Lettre datée du 31 janvier 2005, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général*, UN Doc. S/2005/60, parr. 610 e 616, la Commissione d'inchiesta sul Darfur afferma che « si le Conseil de sécurité déférait la situation au Darfour à la Cour pénale internationale, cette décision devrait être sans préjudice du rôle des tribunaux pénaux des États autres que le Soudan. Les juridictions pénales de ces États pourraient en effet, en vertu du principe dit de la « compétence universelle », être appelés à connaître de crimes commis au Darfour ». Quindi per tutti gli Stati diversi dal Sudan opererà la complementarità e quindi gli obblighi nascenti da accordi internazionali potranno prevalere sull'obbligo di cooperare con la Corte.

mesi che seguono la richiesta in tal senso formulata dal Consiglio. Questa soluzione dovrebbe mirare ad evitare i potenziali effetti negativi derivanti da una sovrapposizione tra l'attività della CPI e quella del Consiglio in situazioni delicate per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale<sup>13</sup>. Ma il punto è chiedersi se questo strumento verrà veramente utilizzato con tale intento o se tramite esso verranno perseguiti altri interessi nascosti. Bisogna comunque rilevare che ai fini di una simile sospensione è necessaria una risoluzione del CdS in base al Capitolo VII adottata con l'accordo di tutti i suoi membri permanenti, fatto che dovrebbe contribuire a prevenire o controllare possibili abusi.

Nulla vieta infatti alla Corte di esercitare sulla delibera del Consiglio almeno un controllo di legalità formale, in ordine all'accertamento della sussistenza di uno dei presupposti previsti dall'art. 39 della Carta, che giustificerebbero il blocco dell'attività della Corte e, quindi anche, della collaborazione degli Stati con la CPI. Difatti possiamo notare che il potere di sospensione è attribuito al Consiglio dallo Statuto della Corte e lo stesso Statuto riconosce alla CPI il potere di accertare la sussistenza della propria giurisdizione e di far scattare l'obbligo di cooperazione degli Stati<sup>14</sup>.

Sorprendente è il fatto che lo Statuto abbia ricevuto la sua prima applicazione concreta a pochi giorni dalla sua entrata in vigore: il 12 luglio 2002, infatti, il Consiglio di Sicurezza ha adottato all'unanimità la risoluzione 1422, in applicazione del meccanismo previsto all'art. 16. Con cui si sospende per un periodo di un anno qualsiasi attività giudiziaria relativa ad

---

<sup>13</sup> Si pensi al caso in cui il Consiglio stia svolgendo la propria azione per promuovere la conclusione di un trattato di pace che ponga fine ad un lungo e devastante conflitto armato, mentre parallelamente la Corte abbia avviato dei procedimenti coinvolgenti i vertici politici o militari delle parti belligeranti in relazione a crimini commessi nell'ambito del medesimo conflitto; in una simile situazione, l'incriminazione da parte della Corte degli individui che dovrebbero in ipotesi firmare il trattato di pace potrebbe pregiudicare le prospettive di soluzione del conflitto. Affinché ciò non avvenga si è quindi consentito al Consiglio di domandare alla CPI una sospensione della propria attività giudiziaria.

<sup>14</sup> Tale prerogativa della Corte è prevista all'articolo 17 e 19.1 dello Statuto. Tali disposizioni attribuiscono solo alla Corte il potere di accertare la propria giurisdizione, tale decisione non avviene di concerto con gli Stati, seppure essi hanno la priorità nella giurisdizione.

atti di individui partecipanti ad operazioni di mantenimento della pace delle NU e provenienti da Stati non parte dello Statuto<sup>15</sup>. Inoltre nel 2003 il Consiglio ha adottato una nuova risoluzione che prolungava gli effetti sospensivi<sup>16</sup>.

Ma quali sono le ragioni alla base dell'adozione di queste risoluzioni e quindi l'impatto che avranno sul funzionamento della Corte e della cooperazione degli Stati?

Bisogna rilevare che dalle dichiarazioni rese dagli Stati Uniti<sup>17</sup> e dalle azioni portate avanti su vari fronti<sup>18</sup> si riscontra una netta ostilità di questo Stato nei confronti della CPI, che si è tradotta nell'obiettivo di ottenere una completa esenzione del personale militare, e più in generale dei cittadini statunitensi, dalla giurisdizione della Corte. Ciò che è peraltro preoccupante è che tale atteggiamento possa trasformarsi in un vero e proprio rifiuto degli Stati Uniti a collaborare con la Corte. D'altronde, nonostante gli USA siano terzi rispetto allo Statuto, potrebbero comunque essere gravati da obblighi di cooperazione. Ed infine ciò che non auspichiamo è che tale postura possa

---

<sup>15</sup> Vedi UN Doc. S/RES/1422 (2002). La lettura della risoluzione non chiarisce granché le ragioni di questa improbabile richiesta del Consiglio. D'altronde la CPI alla data del luglio 2002 era lontana dall'essere operativa, perciò l'unica giustificazione a tale sospensione era l'eventualità che un futuro avvio di un procedimento di fronte alla Corte potesse scoraggiare la disponibilità degli Stati a contribuire loro personale militare, integrando un ostacolo all'efficace dispiegamento delle forze di pace delle Nazioni Unite. Ma questa giustificazione pare poco sensata se si constata che l'esenzione dalla giurisdizione della Corte non riguarda tutti gli Stati che forniscono personale alle operazioni di mantenimento della pace delle NU, ma solo il personale proveniente da Stati non parte.

<sup>16</sup> A seguito dei moniti del Segretario Generale, il Consiglio di Sicurezza ha adottato la risoluzione 1497 nel 2003 che autorizza gli Stati membri all'istituzione di una Forza Multinazionale in Liberia incaricata di sostenere gli accordi di cessate il fuoco e sancisce l'assoggettazione del personale militare degli Stati terzi allo Statuto di Roma alla giurisdizione esclusiva dello Stato d'invio. Vedi UN Doc. S/RES/1497 (2003), par. 7.

<sup>17</sup> Vedi UN Doc. S/PV. 4563, parr. 2-3, in cui il rappresentante degli Stati Uniti il 30 giugno 2002 afferma che gli USA non accetteranno la giurisdizione della Corte sui "peacekeepers" delle operazioni autorizzate dalle NU. Ciò per il timore dell'eventualità che propri militari impegnati in missioni di mantenimento della pace delle NU potessero divenire oggetto di "azioni politicizzate" da parte della CPI.

<sup>18</sup> Ricordiamo la pratica intrapresa dagli Stati Uniti diretta a concludere accordi bilaterali con Stati parte e non allo Statuto, i c.d. "Bilateral Immunity Agreements", per mezzo dei quali gli Stati si impegnano a non consegnare alla Corte il personale delle forze militari e cittadini statunitensi, vedi *supra* cap. II, par. 6.



determinare un atteggiamento non cooperativo, o comunque di sfiducia, nei riguardi della Corte di molti Stati sotto l'influenza USA.

Oggi giorno, invece di ottenere annualmente il rinnovo della sospensione della Corte, il Consiglio di Sicurezza ha adottato una nuova strategia, ossia stabilire caso per caso, in relazione ad ogni singola missione di mantenimento della pace, l'immunità dalla giurisdizione della CPI e la correlativa sottoposizione di individui provenienti da Stati non parti allo Statuto di Roma alla giurisdizione esclusiva del paese d'invio. Senz'altro quindi non sarà assolutamente facile ottenere la collaborazione degli Stati terzi per il perseguimento di quei crimini eventualmente commessi in una missione di mantenimento della pace delle Nazioni Unite.

Sicuramente le suddette risoluzioni emanate dal Consiglio di Sicurezza costituiscono gli "ostacoli più seri nel cammino verso la realizzazione di una giustizia penale sovranazionale effettiva ed imparziale"<sup>19</sup>, e perciò questi ostacoli non possono essere ignorati nell'analisi del sistema di cooperazione fra Stati e Corte.

#### *4. Il ruolo del Consiglio nei confronti degli Stati inadempienti agli obblighi di cooperazione*

Oltre alle prerogative attribuite al Consiglio di Sicurezza ai sensi degli articoli 13 b) e 16 dello Statuto di Roma, merita un'analisi specifica il ruolo affidato a quest'organo nel caso di inottemperanza di uno Stato a un obbligo di cooperazione con la Corte. Senz'altro la speranza è che il potere coercitivo attribuito al Consiglio non venga mai esercitato e che gli Stati adempiano spontaneamente alle richieste della Corte. Ma come per qualsiasi norma, affinché questa sia effettiva, è necessaria la previsione di una sanzione in

---

<sup>19</sup> Vedi Arcari M., Op. Cit., p. 22-28.

caso di una violazione della medesima, così deve essere anche per le norme che regolano il sistema di cooperazione fra Stati e Corte<sup>20</sup>.

Mi pare allora coerente fare un accenno innanzitutto all'azione svolta dal Consiglio di Sicurezza per quanto riguarda i Tribunali *ad hoc*, ed in particolare al Tribunale per la ex-Iugoslavia.

#### 4.1. Il ruolo rispetto ai Tribunali *ad hoc*

Oltre ad avere istituito i due Tribunali *ad hoc*, il Consiglio di Sicurezza ha svolto un ruolo di rilievo durante la loro attività. Essa, infatti, è stata frequentemente condizionata e ostacolata dalle difficoltà incontrate nell'ottenere la cooperazione giudiziaria degli Stati sul cui territorio si trovassero individui sospettati della commissione di crimini internazionali<sup>21</sup> e il Consiglio è stato appunto l'organo predisposto a ricevere le denunce provenienti dalla Presidenza dei due tribunali<sup>22</sup>.

Per quanto riguarda il Tribunale per la ex-Iugoslavia, lo stesso Regolamento di Procedura e Prova (art. 7 bis) prevede espressamente la denuncia al Consiglio dell'inadempimento ad un obbligo di cooperazione<sup>23</sup> ed inoltre la risoluzione 1022 del 22 novembre 1995 stabilì un meccanismo innovativo che doveva andare ad incidere sul funzionamento della cooperazione. In pratica, accentuando i poteri conferiti dall'accordo di Dayton alla forza civile e militare della NATO, si era attribuito al capo dell'apparato coercitivo civile e al comandante militare della NATO nella ex-Iugoslavia il potere di riferire al CdS circa eventuali persistenti violazioni degli accordi di Dayton. Nel momento in cui questi trasmettevano al CdS un rapporto nel

---

<sup>20</sup> Vedi Conforti B, *Diritto internazionale*, Op. Cit., p. 8 e 35, che afferma il carattere obbligatorio del diritto internazionale e delle norme internazionali.

<sup>21</sup> Vedi *supra* cap. II, par. 2.

<sup>22</sup> Questo ruolo del Consiglio di Sicurezza è stato tra l'altro ribadito dal Procuratore del TPIY e del TPIR Louise Arbour alla Conferenza di Bonn del 9-10 dicembre 1997 per ottenere la cattura di varie persone indagate sul territorio della ex-Iugoslavia.

<sup>23</sup> Vedi cap. II, par. 3.3.1.

quale si riferiva dell'avvenuta violazione, entro 5 giorni, sarebbero scattate automaticamente le sanzioni contro le autorità statali inadempienti. In questo modo si aggirava il veto, e tra le violazioni che potevano far scattare il meccanismo c'era il fatto di non ottemperare ripetutamente ad ordinanze e mandati di cattura del Tribunale. Ma delle vere e proprie sanzioni non sono mai state imposte dal Consiglio di Sicurezza agli Stati inadempienti in applicazione di tale meccanismo.

Già a partire dal 1996 la Presidenza di tale tribunale denunciò più volte al Consiglio il rifiuto di cooperazione dei Governi della Repubblica Federale di Jugoslavia e della Croazia<sup>24</sup>. E il più recente rapporto sull'attività del TPIY testimonia che, se molti progressi si sono compiuti, il quadro complessivo della cooperazione tra il Tribunale e gli Stati direttamente interessati dai crimini commessi nel conflitto iugoslavo è stato per lungo tempo problematico. Si può inoltre constatare che probabilmente è stata più la prospettiva di aderire all'Unione Europea a spingere le autorità iugoslave a rispettare gli obblighi di cooperazione che la minaccia dell'adozione di misure da parte del Consiglio di Sicurezza<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Vedi le lettere del Presidente del TPIY indirizzate al Presidente del Consiglio di Sicurezza in data 16 luglio 1996, UN Doc. S/1996/556 (mancata esecuzione del mandato di arresto nei confronti degli imputati Karadzic e Mladic); 8 settembre 1998, UN Doc. S/1998/839 (mancata esecuzione del mandato di arresto nei confronti degli imputati Mursic, Radic e Slijivancanin); 6 novembre 1998, UN Doc. S/1998/1040 (rifiuto di concedere l'accesso al territorio del Kosovo agli ispettori dell'ufficio del Procuratore del Tribunale) e 23 ottobre 2002, UN Doc. S/2002/1262 (mancato arresto e trasferimento al Tribunale di vari imputati e adozione da parte del Governo di Belgrado di una legge di cooperazione con il Tribunale contraria alle disposizioni del suo Statuto). Vedi a riprova della mancanza di cooperazione più recente delle entità della ex-Jugoslavia *Lettre datée du 21 mai 2004, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Tribunal pénal international*, UN Doc. S/2003/420, in cui si dice « les autorités de la Serbie-et-Monténégro n'ont pris visiblement aucune mesure digne de ce nom concernant Nebojša Pavkovic, Vladimir Lazarevic, Vlastimir Đorđević et Sreten Lukic, tous en fuite depuis plus de six mois ».

<sup>25</sup> Vedi UN Doc. A/60/267-S/2005/532, par. 185-196, in cui si dice che la cooperazione con le entità della ex-Jugoslavia è andata migliorando negli ultimi anni. In particolare per quanto riguarda la Croazia, nonostante abbia trasferito Ljube Boskoski, su richiesta della Commissione Europea, il Procuratore ha però emesso un parere sfavorevole sulla cooperazione di tale stato con il Tribunale, e il risultato è stata l'adozione da parte delle autorità croate di un nuovo piano d'azione per la risoluzione delle questioni pendenti. Per quanto riguarda Serbia e Montenegro, la collaborazione con il Tribunale ha mostrato evidenti miglioramenti, in quanto le autorità hanno trasferito 14 fuggitivi al Tribunale, nell'ottica di un ravvicinamento alle istituzioni euro-atlantiche.

Ricordiamo ad ogni modo che la stessa Camera d'Appello del Tribunale già nel 1997 aveva evidenziato in termini assai netti i limiti che i due tribunali incontrano di fronte agli atteggiamenti di scarsa cooperazione degli Stati, aveva attribuito al tribunale un "inherent power" di denuncia degli inadempimenti al Consiglio di Sicurezza e aveva riconosciuto quale fondamentale il ruolo di quest'organo nell'imporre sanzioni agli Stati recalcitranti<sup>26</sup>. Ma bisogna constatare che le risposte fornite dal CdS alle richieste del Tribunale di adozione di misure di pressione sugli Stati inadempienti possono considerarsi assai deludenti, in quanto sicuramente non hanno portato ai risultati sperati<sup>27</sup>.

#### 4.2. Il ruolo nello Statuto di Roma

Lo Statuto di Roma prevede all'articolo 87 comma 7, in caso di inadempimento a una richiesta di cooperazione di uno Stato, che la Corte semplicemente investa del caso l'Assemblea degli Stati parte o il Consiglio,

---

<sup>26</sup> Vedi la sentenza resa il 29 ottobre 1997 nel caso *Prosecutor v. Tihomir Blaskic*, UN Doc. IT-95-14-AR108bis, par. 33, in cui si afferma "...the International Tribunal is not vested with any enforcement or sanctionary power *vis-à-vis* States. It is primarily for its parent body, the Security Council, to impose sanctions, if any, against a recalcitrant State, under the conditions provided for in the Chapter VII of the United Nations Charter...the International Tribunal is endowed with the inherent power to make a judicial finding concerning a State's failure to observe the provisions of the Statute. It also have the power to report this judicial finding to the Security Council".

<sup>27</sup> Le reazioni del Consiglio di Sicurezza alle richieste del Tribunale di misure di pressione sugli Stati si sono limitate, per lo più, a condanne formali dell'atteggiamento di mancata cooperazione degli Stati con i Tribunali *ad hoc*, condanne contenute oltretutto in Dichiarazioni del Presidente del CdS (vedi UN Doc. S/PRST/1996/23 dell'8 maggio 1996 e UN Doc. S/PRST/1996/34 dell'8 agosto 1996). Solo con la risoluzione 1207 del 17 novembre 1998 il Consiglio, agendo in base al Capitolo VII della Carta delle NU, ha domandato alla Repubblica Federale di Jugoslavia di adottare tutte le misure necessarie in virtù del proprio diritto interno per dare esecuzione alle previsioni della risoluzione 827 ed allo Statuto del TPIY, ha condannato il rifiuto di tale Stato di eseguire i mandati d'arresto emessi dal Tribunale pretendendone l'immediata ed incondizionata attuazione, ed ha richiesto la piena cooperazione delle autorità iugoslave con le attività inquirenti del Procuratore del TPIY. Da notare che tuttavia nella risoluzione il Consiglio si asteneva dall'adottare qualsiasi misura coercitiva nei confronti della Repubblica Federale di Jugoslavia.

se è stata adita da quest'ultimo<sup>28</sup>. Come abbiamo visto, in caso di inottemperanza di uno Stato a una richiesta si configura una responsabilità internazionale in capo allo Stato, ma andando ad analizzare le disposizioni statutarie non si può dire che tali situazioni trovino una completa risposta nello Statuto, per cui quindi non si può considerare il regime di responsabilità internazionale totalmente delineato nel suo contenuto. È disciplinato infatti unicamente il procedimento che deve essere seguito nel caso di negazione della cooperazione, che si riduce alla constatazione del rifiuto da parte della Corte, non sono invece previste specifiche misure di reazione né dell'Assemblea, né del Consiglio di Sicurezza<sup>29</sup>.

Ho accennato prima al ruolo assunto dal Consiglio rispetto al Tribunale per la ex-Iugoslavia visto che sicuramente nel caso di denuncia al CdS da parte della Corte non vi saranno particolari differenze con i tribunali *ad hoc*. In quanto il Consiglio avrà discrezionalità assoluta per quanto riguarda le misure da adottare dopo un tale riferimento<sup>30</sup>. Ricordiamo infatti che nella sentenza *Blaškić* sopramenzionata, la Camera d'Appello affermò che "...the finding by the International Tribunal must not include any recommendations or suggestions as to the course of action the Security Council may wish to take as a consequence of that findings [...] The International Tribunal may not encroach upon the sanctionary powers accruing to the Security Council

---

<sup>28</sup> Per quanto riguarda l'inadempimento di uno Stato parte e l'ipotesi di denuncia all'Assemblea degli Stati parte, vedi cap. II, par. 3.3 e 3.3.2. Per l'inadempimento di uno Stato terzo, vedi cap. II, par. 4.2.

<sup>29</sup> Vedi Claus K., "Sanciones penales, ejecución penal y cooperación en el Estatuto de la Corte penal Internacional (partes VII, IX y X)", in *El estatuto de Roma de la Corte penal internacional*, a cura di Ambos K., Guerrero O.J., Universidad Externado de Columbia, Bogotá, 1999, p. 352.

<sup>30</sup> Il Consiglio di Sicurezza, ai sensi del Capitolo VII della Carta delle NU, dispone di diversi mezzi di coercizione, quali l'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio ed altre, e la rottura delle relazioni diplomatiche, misure che potrebbe essere adottate in caso di un reiterato rifiuto di cooperare di uno Stato. Cfr. per esempio con il caso in cui il Governo libico rifiutò di consegnare agli Stati Uniti, alla Gran Bretagna ed alla Francia due cittadini libici indagati per gravi atti di terrorismo, il Consiglio di Sicurezza adottò la risoluzione 748 del 1992, in cui ordinò l'interruzione del traffico aereo, la fornitura di aerei o di parti di aerei nonché di armi verso la Libia, e la risoluzione 883 del 1993, in cui adottò una serie di altre sanzioni, quali il congelamento dei fondi o altre risorse finanziarie detenuti dalla Libia all'estero.

pursuant to Chapter VII of the United Nation Charter”. E sicuramente simili considerazioni possono ricondursi al caso della denuncia al Consiglio di Sicurezza da parte della Corte penale internazionale<sup>31</sup>. Perciò la disponibilità di una varietà di rimedi per assicurare l'adempimento degli Stati impone inevitabilmente la questione di come effettivamente saranno messi in pratica. E sicuramente l'azione svolta dal Consiglio di Sicurezza per i Tribunali *ad hoc* può considerarsi abbastanza sconsigliata. Ricordiamo infatti che tuttora Stati della ex-Iugoslavia hanno la possibilità di perseverare nel rifiutare di cooperare con il Tribunale.

Non si può negare che la carenza della predisposizione di un sistema coercitivo definito azionato dal Consiglio di Sicurezza rappresenta una debolezza della Parte IX, e ciò implica che in futuro il CdS avrà un'arma nelle proprie mani, poiché avrà la facoltà di decidere se e come intervenire in caso uno Stato ostacoli l'attività della Corte non cooperando e, quindi, avrà la possibilità per esempio di intervenire solo a condizione di determinate modificazioni dello Statuto (probabilmente a vantaggio delle maggiori potenze del CdS)<sup>32</sup>.

Come ho già detto, il comma 7 dell'articolo 87 per quanto riguarda la scelta dell'organo destinatario della denuncia dell'inadempimento di uno Stato pone l'alternativa fra Consiglio di Sicurezza e Assemblea degli Stati parte. Pertanto partendo dal presupposto che il Consiglio agisca come organo materiale degli Stati operante *uti universi* ai sensi del diritto

---

<sup>31</sup> Vedi Swart B., Sluiter G., “The International Criminal Court and International Criminal Co-operation”, in *Reflections on the International Criminal Court: Essays in Honour of Adriaan Bos*, Op. Cit., p. 121-127.

internazionale generale e quindi prospettando un esercizio imparziale dei poteri attribuitigli dalla Carta, si potrebbe criticare la previsione secondo cui sia da sollecitare esclusivamente quando è stato lui ad adire la Corte<sup>33</sup>.

D'altronde i crimini internazionali di competenza della Corte feriscono l'intera comunità internazionale come proclama il nono paragrafo del Preambolo dello Statuto di Roma: "Les États Parties [...] déterminés à créer une cour pénale internationale permanente et indépendante *reliée au système des Nations Unies*, ayant compétence à l'égard des crimes les plus graves qui touchent *l'ensemble de la communauté internationale*". E inoltre la commissione di questi crimini gravissimi sempre ha costituito una "minaccia alla pace" come ribadisce il terzo paragrafo: "crimes d'une telle gravité menacent la paix, la sécurité et le bien-être du monde". Perciò il Consiglio di Sicurezza deve essere messo in condizione di svolgere prontamente il ruolo

---

<sup>32</sup> Cfr. Miskowiak K., *The International Criminal Court: Consent, Complementarity and Cooperation*, DJØF Publishing, Copenhagen, 2000, p. 70-71, per cui non si può non ricordare che vari stati non membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, specialmente paesi del terzo mondo, durante i lavori preparatori dello Statuto della CPI ripetutamente manifestarono un'opinione sfavorevole riguardo al ruolo attribuito al CdS in quanto manifestamente "politico". Altri stati in via di sviluppo erano dell'opinione invece che l'intervento del CdS in caso di inadempimento di uno Stato non avrebbe messo a rischio l'indipendenza della Corte. Infine dal contrasto fra queste posizioni si è deciso, alla quinta sessione del Preparatory Committee, per la creazione di un nuovo organo della CPI, l'Assemblea degli Stati parte, con poteri in caso di mancanza di cooperazione da parte degli Stati.

<sup>33</sup> Vedi Sciso E., "I rapporti tra Consiglio di Sicurezza e Corte penale internazionale", in *Cooperazione fra stati e giustizia penale internazionale*, Op. Cit., p. 249.

che gli assegna la Carta delle Nazioni Unite ai sensi dell'art. 39 del Capitolo VII, ossia contribuire alla rimozione delle "minacce alla pace". Partendo dal rilievo che la fattispecie "threat the peace" si presta ad interpretazioni estensive e che l'inottemperanza di uno Stato parte ad una richiesta ostacola l'attività della Corte, indipendentemente dal fatto che sia stata adita dal CdS, allora l'atteggiamento non cooperante di uno Stato deve essere ricompreso tra le condizioni giustificanti un intervento del Consiglio di Sicurezza ex art. 39, in quanto impedisce alla Corte di adempiere alla propria missione<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> In tal senso Condorelli L., "L'obbligo generale degli stati di cooperare al rispetto del diritto umanitario e la Corte Penale Internazionale", Op. Cit., p. 20.



## **Conclusioni**

Come è stato detto dal giurista Niemeyer, il diritto internazionale è un bellissimo edificio costruito su un vulcano, quando si risveglia c'è un terremoto. E il vulcano è la sovranità statale<sup>1</sup>. Ogni volta che uno Stato non coopera vi è una piccola eruzione, una scossa per l'edificio della Corte penale internazionale. L'analisi fin qui svolta dello Statuto di Roma vuole proprio andare a rilevare i rischi di possibili sismi, prevenirli se possibile e studiare un sistema antisismico per non far crollare l'edificio.

Dall'esame delle disposizioni statutarie l'opinione che sono portata ad esprimere sul sistema di cooperazione che è stato costruito è sicuramente positiva. I redattori avevano come unico esempio operativo quello dei Tribunali *ad hoc*. Questi sono fondati sulla primazia della giurisdizione internazionale sulle nazionali e da ciò consegue la prevalenza per gli Stati dell'obbligo di cooperazione con il tribunale internazionale su qualsiasi altro obbligo derivante dalla legge nazionale o da un accordo internazionale. Tale impostazione non è stata seguita per la Corte penale internazionale giacché lo Statuto è il risultato di un'opera di negoziato tra Stati e non il frutto di una decisione estranea ad essi del Consiglio di Sicurezza. Si è optato a Roma per la complementarità e per un modello di cooperazione "misto", composto da elementi di orizzontalità che richiamano la cooperazione inter-statale e elementi di verticalità che si distinguono per la loro originalità.

A mio avviso, la chiave di volta del sistema di cooperazione è l'obbligo generale di cooperare con la Corte sancito all'articolo 86 dello Statuto, poiché il sistema stesso regge solo se tale principio viene recepito

---

<sup>1</sup> Tale metafora è stata utilizzata dall'ex-Presidente del Tribunale per la ex-Iugoslavia relativamente al medesimo tribunale, *Speech by President Antonio Cassese at the meeting between Secretary-general Kofi Annan and the judges of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, The Hague, 3 March 1997*, <http://www.un.org/icty/pressreal/SPE970303.htm>.

effettivamente negli ordinamenti statali. Difatti tale norma dovrebbe essere intesa come una clausola generale e informare tutti i rapporti fra Stati e Corte. Ossia dovrebbe essere uno strumento di integrazione dell'obbligo suddetto e un criterio complessivo di valutazione della condotta degli Stati. In tal modo il principio generale di buona fede che governa gli obblighi internazionali e l'interpretazione dei trattati si specificherebbe nello Statuto nel principio di buona cooperazione con la Corte.

Dalla natura obbligatoria ed internazionale delle norme statutarie discende che l'effettività del sistema di cooperazione dipende dalla sua concreta attuazione nelle leggi nazionali. Un dato sicuramente rilevante è che a soli quattro anni dall'entrata in vigore dello Statuto le leggi di adeguamento sono già più numerose di quelle emanate per i Tribunali *ad hoc* e sono comunque conformi alle disposizioni statutarie, salvo il caso dell'Australia. Anche se urge rilevare che manca all'appello l'Italia, pertanto si auspica che il più presto possibile sia adottata una legge di attuazione e le necessarie revisioni costituzionali.

Ovviamente bisogna distinguere fra legislazione nazionale che *stricto sensu* attua gli obblighi statutari e legislazione che attraverso l'adozione delle più varie misure vada oltre il mero adempimento dell'obbligo imposto dallo Statuto al fine di promuovere un'effettiva cooperazione con la Corte. La mia speranza è che le legislazioni future seguano quest'ultimo modello fondato su uno spirito favorevole al reale funzionamento della Corte e che, traendo esempio positivo dalle esperienze di altri Stati parte, si dotino di un sistema composto da quelle previsioni nazionali che hanno reso più rapida ed efficace la cooperazione. Tale spirito "Court-friendly" si concreta innanzitutto nell'attuazione del principio della complementarità. Pertanto si potrebbe prevedere che nell'ipotesi in cui la Corte dichiari improcedibile un caso dinanzi al giudice nazionale il processo sia trasferito automaticamente e prosegua dinanzi ad essa. O addirittura si potrebbe applicare il principio della universalità della giurisdizione penale prevedendone un suo esercizio a livello nazionale in via sussidiaria rispetto alla CPI. Questi meccanismi

sarebbero indubbiamente dimostrazioni fin dal principio di un atteggiamento cooperativo dello Stato.

Possono quindi prospettarsi delle modifiche del sistema di cooperazione attraverso la predisposizione di misure più efficaci da parte degli stessi ordinamenti statali. Per quanto riguarda la consegna, l'efficienza di tale procedura potrà ottenersi sicuramente se, da un lato, lo Stato non preveda un ampio potere di accertamento da parte del tribunale nazionale della legittimità dell'arresto (ai sensi dell'art. 59 commi 1 e 2) e, dall'altro, pretenda unicamente dalla Corte uno standard probatorio minimo per l'emissione del mandato d'arresto (ai sensi dell'art. 91 comma 2 lett. c)). Inoltre risulterà di fondamentale importanza la strutturazione delle fasi del procedimento, necessaria appare l'eliminazione della fase amministrativa, in quanto remnescente della prassi inter-statale e implicante una discrezionalità dell'autorità governativa. Ritengo sia sufficiente la previsione della sola fase giurisdizionale, in quanto in questo modo si diminuiscono i tempi della consegna e si eliminano le possibili interferenze provenienti da organi politici. Potrebbero poi essere adottate delle misure a livello nazionale che vadano oltre ciò che è stato disposto dallo Statuto per garantire una maggiore efficienza e celerità della cooperazione. In tal senso potrebbe prevedersi la automatica priorità della richiesta della Corte in concorrenza con una domanda di estradizione statale o potrebbe non essere inserita la regola della specialità espressione di un atteggiamento di sfiducia nei riguardi della Corte. Tale regola infatti non si pone in linea con il generale obbligo di cooperazione ex art. 86 ma senza dubbio si presta a pericolose strumentalizzazioni politiche.

Per quanto riguarda le richieste di assistenza giudiziaria ex art. 93 possiamo rilevare che l'utilizzo di forme tradizionali di cooperazione determina la lunghezza del procedimento. Pertanto si auspica che innanzitutto nelle future leggi nazionali non si faccia ricorso a tali strumenti ma si preveda una trasmissione delle richieste della Corte direttamente alle corti nazionali. Inoltre andando oltre il dettato dello Statuto, gli Stati

potrebbero non prevedere quegli impedimenti giuridici incompatibili con l'obbligo generale di cooperare ex art.86 e costituenti elementi di orizzontalità. Si potrebbe eliminare il potere dello Stato di rifiutare una richiesta della Corte in forza di un principio giuridico di applicazione generale, in tal modo facendo prevalere automaticamente l'obbligo statutario di prestare assistenza giudiziaria sul divieto statale. Si potrebbe legittimare il rifiuto alla richiesta della Corte per pregiudizio della sicurezza nazionale unicamente in determinati casi tassativi, così circoscrivendo la discrezionalità statale. Inoltre potrebbe predisporre un'autorizzazione automatica delle indagini "on site" del Procuratore nei casi in cui non vi sia la necessità dell'adozione di misure coercitive. Prestando un consenso preliminare in tal senso, gli Stati attuerebbero un sistema che, da un lato, legittima la conduzione di "on site investigations" saltando la fase delle consultazioni e, dall'altro, permette al Procuratore di vincolare direttamente gli individui scavalcando le autorità statali.

Come si può ben vedere dalla prassi del Tribunale per la ex-Iugoslavia, qualsiasi tentativo di far rispettare ad uno Stato inadempiente un obbligo internazionale non può essere fruttuoso se non è possibile sanzionarlo. A mio avviso lo Statuto ha attribuito poteri alla Corte, ha imposto obblighi agli Stati ma non ha propriamente previsto un sistema effettivo capace di imporre l'osservanza dei propri obblighi di cooperazione. Per esempio un meccanismo interno da attivarsi automaticamente in caso di denuncia all'Assemblea ex art. 87.7 potrebbe essere quello di imporre allo Stato inadempiente un aumento del contributo finanziario dovuto alla Corte o di stabilirne l'esclusione dal voto in Assemblea o di autorizzare un altro Stato parte ad adottare delle contromisure contro di esso.

Un meccanismo con la medesima finalità esterno alla Corte potrebbe essere quello di un intervento automatico del Consiglio di Sicurezza in casi di reiterati e gravi inadempimenti in ipotesi tassative. In tal modo indipendentemente dal fatto che sia stata adita la Corte dal Consiglio, si

imporrebbe l'applicazione di sanzioni allo Stato recalcitrante e si limiterebbe la discrezionalità del CdS nella scelta delle misure da adottare.

Ricordiamo che oltre a questa prerogativa ne sono state attribuite altre due al Consiglio di Sicurezza. In merito a queste ultime, sarà fondamentale in futuro un'attivazione non politicizzata della Corte e il ricorso alla disattivazione in situazioni eccezionali, nella speranza che non venga mai più adottata una decisione con i contenuti e le finalità della nota risoluzione 1422 emanata nel 2002.

Con l'istituzione della Corte si è "giurisdizionalizzato" il sistema di repressione dei crimini internazionali e sono stati così consolidati e sviluppati i principi generali di diritto internazionale relativi agli obblighi di cooperazione, sarebbe allora possibile l'adozione da parte dell'Assemblea Generale delle NU di un "Model Treaty on International Cooperation with International Criminal Tribunals" sulla base dell'esempio dei passati modelli tradizionali ma fondato sui principi verticali della cooperazione fra Stati e tribunali penali internazionali.

Non si può non tener conto degli Stati terzi allo Statuto e in particolare della presenza fra essi di tre membri permanenti del Consiglio di Sicurezza. Per renderne comunque obbligatoria la collaborazione con la Corte, potremmo ancorare gli obblighi di cooperazione a un trattato internazionale diverso dallo Statuto a cui tali Stati abbiano già aderito. La Corte potrebbe vincolare questi Stati terzi attraverso un accordo generale *ex ante facto* con tutti gli Stati firmatari delle Convenzioni sul Genocidio e l'Apartheid, o attraverso un'intesa *ad hoc* con ogni singolo Stato firmatario. In questo modo gli Stati terzi semplicemente con la mancata firma dell'accordo con la Corte violerebbero le suddette Convenzioni compiendo un illecito internazionale sanzionabile. Si spera inoltre nell'arresto della pratica intrapresa dagli Stati Uniti di stipula di accordi di esenzione ex art. 98, i quali risultano incompatibili con lo Statuto e vanno a minare le fondamenta dell'edificio della Corte.

C'è da domandarsi perché la cooperazione dei Paesi della ex-Iugoslavia sia così migliorata nel tempo. I dati parlano chiaro: uno degli imputati dei più

gravi crimini firmò perfino l'Accordo di Dayton, ma la sua accusa venne formalizzata solo nel 1999 quando, pur essendo capo di Stato in funzione, era già stato sconfitto. È stato possibile processarlo solo quando l'equilibrio nei rapporti di forza era cambiato a suo sfavore, fu consegnato infatti al tribunale dal suo avversario ormai al potere. Ciò dimostra che per ottenere la cooperazione si dovette aspettare la stabilizzazione della situazione politica e il cambiamento della classe dirigente. Inoltre risulterebbe inspiegabile la mancata cattura del leader dei serbo-bosniaci Karadzic, trovandosi in un'area controllata dalle forze NATO, se non la si giustifica con la volontà politica di qualche Stato diretta ad impedirne la consegna al Tribunale. E una tale ombra vi potrebbe essere il rischio che si prefiguri anche per la Corte penale internazionale.

Sicuramente la consegna del primo accusato alla Corte ad opera della Repubblica democratica del Congo rappresenta un ottimo risultato e una tappa fondamentale nel cammino della costruzione di un sistema di cooperazione effettivo, ma si spera che tale sistema sia indipendente dalla situazione politica esistente come non è avvenuto per il Tribunale per la ex-Iugoslavia. La cooperazione fra la Corte e la RDC ha funzionato ora sicuramente perché vi è un'alleanza fra la Corte, le forze della Missione delle NU in Congo (MONUC) e il governo della RDC. La mia speranza è che il medesimo risultato si raggiunga per tutti i presunti colpevoli di violazioni di diritti umani, compresi rappresentanti del governo e soggetti facenti parti di gruppi armati dell'opposizione.

Come ha affermato l'ex-Presidente del TPIY, uno dei fattori che ha influito negativamente sull'attività del tribunale è stato indubbiamente lo scetticismo generale a livello politico e diplomatico. Per garantire quindi l'operatività del sistema di collaborazione, fondamentale è essere fiduciosi nell'attività della Corte penale internazionale e nel funzionamento del meccanismo cooperativo. Questo a mio avviso è il miglior apparato antisismico.

## ***Bibliografia***

Ambos K., Guerrero O.J. (a cura di), *El estatuto de Roma de la Corte penal internacional*, Universidad Externado de Columbia, Bogotá, 1999.

Antolisei F., *Manuale di diritto penale*, Giuffrè, Milano, 2000

Arangio-Ruiz G., *Diritto internazionale e personalità giuridica*, Cooperativa libreria universitaria, Bologna, 1972

Arcari M., "Tribunali penali *ad hoc*, corte penale internazionale e consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite", in *Dal Tribunale per la ex-lugoslavia alla Corte penale internazionale*, Calvetti G., Scovazzi T. (a cura di), Giuffrè, Milano, 2004

Benvenuti P., "Complementarity of the International Criminal Court to National Criminal Jurisdictions", in *Essays on the Rome Statute of the International Criminal Court*, ed. by Flavia Lattanzi e William A. Schabas, Ripa Fagnano Alto, Sirente, 2000

Broomhall B., Kress C., "Implementing cooperation duties under the Rome Statute: a comparative synthesis", in *The Rome Statute and Domestic Legal Orders*, vol. II, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, il Sirente, Ripa di Fagnano Alto, 2005

Calvetti G., "Conversazione con Antonio Cassese, ex presidente e giudice del Tribunale penale internazionale per la ex-Iugoslavia", in *Dal Tribunale per la ex-Iugoslavia alla Corte penale internazionale*, Calvetti G., Scovazzi T. (a cura di), Giuffrè, Milano, 2004

Caracciolo I., *Dal diritto penale internazionale al diritto internazionale penale: il rafforzamento delle garanzie giurisdizionali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2000

Cassese A., "Il tribunale per ex-Iugoslavia: bilancio di due anni di attività", in *Dai tribunali penali internazionali ad hoc ad una Corte permanente*, Lattanzi F., Sciso E. (a cura di), Editoriale Scientifica, Napoli, 1996

Castellaneta M., *La cooperazione fra Stati e Tribunali Penali Internazionali*, Cacucci Editore, Bari, 2002

Castellino S. (a cura di), *Per l'istituzione del Tribunale penale internazionale permanente nel 1998, atti della Conferenza di Roma, 20-21 novembre 1998*, Non c'è pace senza giustizia, Roma, 1998

Ciampi A., "The International Criminal Court", in *Law and practice of international courts and tribunals*, 2005, p. 121-126.

Ciampi A., "The obligation to cooperate" e "Other forms of cooperation", in *The Rome Statute of the International Criminal Court: a commentary*, ed. by Antonio Cassese, Paolo Gaeta, John R.W.D. Jones, Oxford University Press, Oxford, 2002

Cicconetti S.M., *Le fonti del diritto italiano*, Giappichelli, Torino, 2001



Condorelli L., "L'obbligo generale degli stati di cooperare al rispetto del diritto umanitario e la Corte Penale Internazionale", in *Diritti dell'uomo, estradizione ed espulsione: atti del Convegno di Studio organizzato dall'Università di Ferrara per salutare Giovanni Battaglini (29-30 ottobre 1999)*, a cura di Francesco Salerno, CEDAM, Padova, 2003

Condorelli L., Villalpando S., "Referral and deferral by the Security Council", in *The Rome Statute of the International Criminal Court: a commentary*, ed. by Antonio Cassese, Paolo Gaeta, John R.W.D. Jones, Oxford University Press, Oxford, 2002

Conforti B., *Diritto internazionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2002

Converti A., "La cooperazione internazionale e l'assistenza giudiziaria nello Statuto della Corte penale internazionale", in *La Corte Penale Internazionale problematiche e prospettive*, Carlizzi G. (a cura di), Vivarium, Napoli, 2003

Del Vecchio Capotosti A., *Corte penale internazionale e sovranità degli Stati*, Colombo, Roma, 1999

Delle Santi M., "Il diritto internazionale nelle origini e nelle prospettive della Corte penale internazionale", in *Rassegna dell'Arma dei carabinieri*, serie "Quaderni" – n.5, Centro Offset Arma Carabinieri, Velletri, 2002

Duffy H., "Overview of constitutional issues and recent state practice", in *The Rome Statute and Domestic Legal Orders*, vol. II, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, il Sirente, Ripa di Fagnano Alto, 2005

Esposito M., *Diritto processuale penale*, Enc. Giur. Treccani, vol. XIII, Roma, 1989

Gilbert G., "Transnational fugitive offenders in international law: extradition and other mechanisms", *International studies in human rights*, 1998, p. 486-517.

Hafner G., "The status of third States before the International Criminal Court", in *The Rome Statute of the International Criminal Court: a challenge to impunity*, ed. by Mauro Politi, Giuseppe Nesi, Aldershot, Ashgate, Dartmouth, 2001

Holmes J.T., "Complementarity: national courts versus the ICC", in *The Rome Statute of the International Criminal Court: a commentary*, ed. by Antonio Cassese, Paolo Gaeta, John R.W.D. Jones, Oxford University Press, Oxford, 2002

Kress C., "Self-referrals and Waivers of Complementarity. Some considerations in Law and Policy", in *Journal of International Criminal Justice*, 2004, p. 924-955.

Lattanzi F., "Compétence de la Cour Pénale Internationale et consentement des Etats", in *Revue générale de droit international public: droit de gens, histoire diplomatique, droit pénal, droit fiscal, droit administratif*, 1999, p. 425-444.

Lozzi G., *Lezioni di procedura penale*, Giappichelli, Torino, 2002

Marchesi A., "La Corte Penale Internazionale: ruolo della Corte e ruolo degli Stati", in *Crimini internazionali tra diritto e giustizia: dai tribunali internazionali alle commissioni verità e riconciliazione*, a cura di Illuminati G., Stortoni L., Virgilio M., Giappichelli, Torino, 2000.

Miskowiak K., *The International Criminal Court: Consent, Complementarity and Cooperation*, DJØF Publishing, Copenhagen, 2000

Mori P., "Gli accordi di esenzione ex art. 98 dello Statuto della Corte penale internazionale", in *Rivista di diritto internazionale*, 2003, p. 1000-1042.

Mosconi F., Parisi N., "Cooperation between International Criminal Court and States parties", in *The International Criminal Court: comments on the Draft Statute*, ed. by Flavia Lattanzi, Editoriale Scientifica, Napoli, 1998

Nesi G., "The obligation to co-operate with the International Criminal Court and States not Party to the Statute", in *The Rome Statute of the International Criminal Court: a challenge to impunity*, ed. by Mauro Politi, Giuseppe Nesi, Aldershot, Ashgate, Dartmouth, 2001

Nigro R., "Corte penale internazionale e accordi bilaterali diretti a precludere agli Stati parti la consegna di presunti criminali", in *La Comunità internazionale*, 2003, p. 619-638.

Oosterveld V., Perry M., McManus J., "The cooperation of states with the international criminal court", in *Fordham international law journal*, 2001, p. 767-839.

Palmisano G., "Cooperation by non-states parties", in *The International Criminal Court: comments on the Draft Statute*, ed. by Flavia Lattanzi, Editoriale Scientifica, Napoli, 1998

Polimeni G., “La normativa italiana per il tribunale ad hoc per la ex Jugoslavia: prospettive per nuove forme di cooperazione giudiziaria internazionale”, in *Dai tribunali penali internazionali ad hoc ad una Corte permanente*, Lattanzi F., Sciso E. (a cura di), Editoriale Scientifica, Napoli, 1996

Prost K., Kress C., Schlunck A., Wilkitzki P., Hall C. K., in *Commentary on the Rome statute of the International Criminal Court: observers' notes, article by article*, a cura di Triffterer O., Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999

Reale E. P. (a cura di), *Lo Statuto della Corte penale internazionale*, CEDAM, Padova, 1999.

Rinoldi D., Parisi N., “International co-operation and judicial assistance between the International Criminal Court and States parties”, in *Essays on the Rome Statute of the International Criminal Court*, ed. by Flavia Lattanzi e William A. Schabas, Ripa Fagnano Alto, Sirente, 2000

Schabas W.A., *An introduction to the International criminal court*, Cambridge University press, Cambridge, 2001

Sluiter G., “Obtaining evidence for the International Tribunal for the Former Yugoslavia: an overview and assessment of domestic implementing legislation”, in *Netherlands International Law Review*, 1998, p. 87-113.

Società italiana di diritto internazionale, *Cooperazione fra stati e giustizia penale internazionale*, III Convegno, Siena 12-13 giugno 1998, Editoriale Scientifica, Napoli, 1999

Sorel J.-M., "L'accord de paix sur la Bosnie-Herzégovine du 14 décembre 1995: un traité sous bénéfice d'inventaire", in *Annuaire français de droit international*, 1995, p. 65-99.

Swart B., "General problems" e "Arrest and surrender", in *The Rome Statute of the International Criminal Court: a commentary*, ed. by Antonio Cassese, Paolo Gaeta, John R.W.D. Jones, Oxford University Press, Oxford, 2002

Swart B., Sluiter G., "The International Criminal Court and International Criminal Co-operation", in *Reflections on the International Criminal Court: Essays in Honour of Adriaan Bos*, Von Hebel H.A.M., Lammers J.G., Schukking J. (eds.), T.M.C. Asser Press, The Hague, 1999

Tisci G., *La Corte Penale Internazionale*, con la collaborazione di Cedrangolo F., Giannini, Napoli, 1999

### **Documentazione in rete**

Amnesty International: <http://web.amnesty.org/library/engindex>

Coalition for the International Criminal Court: [www.iccnw.org](http://www.iccnw.org)

European Journal of International Law: <http://www.ejil.org/index.html>

Human Rights Watch: [www.hrw.org](http://www.hrw.org)

International Court of Justice: [www.icj-cij.org](http://www.icj-cij.org)

International Criminal Court: [www.icc-cpi.int](http://www.icc-cpi.int)

International Criminal Tribunal for Rwanda: [www.icrc.org](http://www.icrc.org)

International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia: [www.un.org/icty/](http://www.un.org/icty/)

International Law Commission: [www.un.org/law/ilc/](http://www.un.org/law/ilc/)

No peace without justice: [www.npwj.org](http://www.npwj.org)

Official Document System of the United Nations: <http://documents.un.org/>

Osservatorio sui Balcani: [www.osservatoriobalcani.org](http://www.osservatoriobalcani.org)

Parliamentarian for Global Action: [www.pgaction.org](http://www.pgaction.org).

Studi per la pace: [www.studiperlapace.it](http://www.studiperlapace.it)

The Council of the European Union: <http://ue.eu.int/Newsroom>

The United Nations Association of the United States of America:  
[www.unausa.org](http://www.unausa.org)