

**DIRITTI UMANI E
GIUSTIZIA PENALE INTERNAZIONALE**
UNO SGUARDO STORICO, GIURIDICO E POLITICO
SULLA GIUSTIZIA PENALE INTERNAZIONALE



A cura di Costanza Bruschi

Edizioni Antigone

Collana CILD - Corso di Perfezionamento in Diritti Umani: teorie, pratiche, ONG
e forme di tutela

DIRITTI UMANI E GIUSTIZIA PENALE INTERNAZIONALE

***Uno sguardo storico, giuridico e politico
sulla giustizia penale internazionale***

A cura di Costanza Bruschi

EDIZIONE DIGITALE – PDF
ISBN 9788-89-8688-51-7

Indice

Patrizio Gonnella	1
<i>Introduzione</i>	1
PARTE PRIMA – DA NORIMBERGA A ROMA: UNO SGUARDO STORICO SULLA GIUSTIZIA PENALE INTERNAZIONALE	4
Delia Palmigiano	4
<i>La giustizia dei vincitori dopo la Seconda Guerra Mondiale. I Tribunali di Norimberga e Tokyo: giustizia o politica?</i>	4
<i>Bibliografia</i>	8
Francesco Squeglia	10
<i>Le Corti ad hoc degli anni Novanta del secolo scorso: i Tribunali per la ex Jugoslavia e il Ruanda</i>	10
<i>Bibliografia</i>	15
Federica Messina	16
<i>La nascita della Corte Penale Internazionale nel 1998 a Roma: campo di azione, limiti e potenzialità</i>	16
<i>Bibliografia</i>	21
PARTE SECONDA – L’ATTIVITÀ DELLA CORTE PENALE INTERNAZIONALE	23
Emanuele Garofalo	23
<i>Uno sguardo alle decisioni e alle sentenze della Corte Penale Internazionale</i>	23
<i>Bibliografia</i>	30
Emanuela Poerio	31
<i>I reati perseguiti dalla Corte Penale Internazionale: una sintesi delle condanne per delitto e per Stato coinvolto</i>	31
<i>Bibliografia</i>	35
Gianmarco Forlano	37
<i>Il crimine di genocidio nella giurisprudenza della Corte Penale Internazionale</i>	37
<i>Bibliografia</i>	42
Costanza Bruschi	44
<i>I crimini contro l’umanità nella giurisprudenza della Corte Penale Internazionale</i>	44
<i>Bibliografia</i>	48
Giulia Donia	50
<i>I crimini di guerra nella giurisprudenza della Corte Penale Internazionale</i>	50
<i>Bibliografia</i>	54
Viola Pugliese	55
<i>Il fine delle pene nella giustizia penale internazionale, da Norimberga alla Corte Penale de L’Aia</i>	55
<i>Bibliografia</i>	59

PARTE TERZA – I CASI PIÙ DISCUSSI NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE PENALE INTERNAZIONALE . 61

Maria Ruggiero 61

Il caso al-Bashir..... 61

Bibliografia.....67

Guido Romano 68

Le accuse mosse alla Federazione Russa..... 68

Bibliografia..... 74

Ivana Esposito..... 75

Le accuse di genocidio ad Israele 75

Bibliografia.....83

Alessandro de Donato 85

Il caso Duterte: tensione tra consenso e diritto. Populismo penale e giustizia internazionale 85

Bibliografia.....90

Anna Gajano 91

Le accuse alla Libia da parte della Corte Penale Internazionale 91

Bibliografia.....95

Cristina Annibale 96

L'Italia e la cooperazione con la Corte Penale Internazionale dal 1998 al caso Almasri 96

Bibliografia..... 100

PARTE QUARTA – LA CORTE PENALE INTERNAZIONALE TRA GIUSTIZIA E LIMITI: UN'ANALISI CRITICA 103

Asia Tamburrini..... 103

La Corte Penale Internazionale è una Corte di giustizia? 103

Bibliografia..... 106

Linda Volonté..... 108

La Corte Penale Internazionale e i suoi nemici: oltre il visibile. Il ruolo della lingua..... 108

Bibliografia..... 114

Walter Bertoli..... 115

La giustizia internazionale è vera giustizia? 115

Bibliografia..... 122

Alessia D'Aniello..... 124

Il futuro della giustizia penale internazionale nella cornice della proposta di un nuovo progetto costituzionale su scala globale..... 124

Bibliografia..... 129

NOTE BIOGRAFICHE DEGLI AUTORI..... 131

Patrizio Gonnella

Introduzione

Era il 17 luglio del 1998 quando a Roma in forma solenne veniva firmato lo Statuto della Corte Penale Internazionale. Quella data concludeva un percorso lungo cinquant'anni durante il quale si era stratificato, consolidandosi, il diritto internazionale dei diritti umani. Cinquant'anni, durante i quali, i diritti umani sono stati violati in lungo e in largo dagli Stati nazionali. Allo stesso tempo però cresceva la consapevolezza della loro dirompente forza politica, culturale e sociale. Pochi, nello stretto mondo accademico dei giuristi, hanno creduto e investito sulla loro forza giuridica. Gli Stati, anche attraverso le proprie istituzioni, hanno cercato in tutti i modi di minarne l'effettività.

Era il 1966 quando le Nazioni Unite promossero i due Patti per i Diritti Civili e Politici e per i Diritti Sociali, Economici e Culturali. Due Convenzioni multilaterali che, aprendosi alla ratifica per legge da parte degli Stati, non si limitavano a raccomandare il rispetto di quei principi già sanciti nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948, ma producevano un'ingerenza coatta della normativa internazionale sui livelli di promozione e protezione dei diritti umani all'interno dell'ordinamento giuridico nazionale. Al simbolico della Dichiarazione del 1948 si sovrapponeva il cogente dei Patti del 1966. Nel frattempo le guerre divampavano nel mondo e le due super potenze si armavano in forma aggressiva fino alla moltiplicazione delle armi atomiche.

Seguiranno negli anni immediatamente successivi Convenzioni specifiche su tutto lo spettro dei diritti umani, intesi in senso indivisibile e interdipendente. E così si arriva al 1998, dopo la caduta del muro di Berlino, la fine della Guerra Fredda, la speranza di un nuovo multilateralismo che rendesse indissolubili diritti umani, pace e giustizia penale. Non può esserci pace senza giustizia recitava uno slogan durante i lavori preparatori dello Statuto della Corte di Roma nell'estate del 1998. La giustizia penale internazionale, nata per reprimere crimini contro l'umanità, crimini di guerra e di aggressione non poteva che essere da un lato il punto di partenza per una stagione di rinnovata democrazia su scala globale, e dall'altro il punto di rottura dell'incrollabile, disumana e belligera sovranità degli Stati. La sovranità è il problema, come ci hanno insegnato in sequenza Kant, Kelsen, Einstein, Freud, Spinelli, Ferrajoli.

Nella consapevolezza della potenziale forza dirompente antisovranista della Corte Penale Internazionale le grandi potenze hanno cercato di paralizzarne il funzionamento. Lo hanno fatto esplicitamente. La Russia e la Cina se ne sono tenute ben lontane. Myanmar, Cuba, Iran, Iraq, Egitto, Corea del Nord si sono sottratte a priori al giudizio non firmando lo Statuto. Gli Stati Uniti non solo non hanno aderito ma hanno fatto qualcosa in più, palesemente destabilizzante, ossia hanno promosso accordi bilaterali con Stati satelliti per neutralizzare l'impatto della Corte ed evitare conseguenze per i loro militari impegnati nelle missioni internazionali.

Dunque il 1998, da un lato è l'anno in cui il diritto internazionale dei diritti umani ha segnato un grande goal nel nome della tangibilità dello Stato sovrano, dall'altro è stato il momento in cui si è intravista la rivincita degli Stati, che dopo avere in parte subito la perdita di sovranità economica a causa della globalizzazione, hanno voluto riconquistare ambiti di sovranità politica. Il 1998, oltre a segnare la nascita della Corte Penale Internazionale, è anche purtroppo dunque contemporaneamente, tragicamente e sorprendentemente la data in cui si assiste al declino della retorica pubblica sui diritti umani. Un declino che le corti e il diritto possono contrastare ma che può essere fermato solo con la politica, con la pedagogia di massa, con la trasformazione delle coscienze individuali. Anche a questo serve questo volume realizzato con l'impegno degli iscritti al Corso di Perfezionamento in Diritti Umani: teorie, pratiche, ONG e forme di tutela promosso da CILD e dal Dipartimento di Giurisprudenza, Università RomaTre.

Quando non si sa più come argomentare una decisione che viola il diritto internazionale dei diritti umani si dice che esso vale fino a un certo punto, evocando la categoria paralegale del realismo politico. Si sente parlare di realismo politico, in contrapposizione ai diritti umani, non solo da ministri, sindaci e governanti ma anche da opinionisti e politologi. Quella che segue è una lettura contro ogni forma di realismo politico che intende annichilire i diritti umani e il loro anelito di giustizia.

PARTE PRIMA

DA NORIMBERGA A ROMA: UNO SGUARDO STORICO SULLA GIUSTIZIA PENALE INTERNAZIONALE

Delia Palmigiano

*La giustizia dei vincitori dopo la Seconda Guerra Mondiale. I Tribunali di
Norimberga e Tokyo: giustizia o politica?*

Un nuovo paradigma per la giustizia penale internazionale

La fine della Seconda Guerra Mondiale segnò una svolta determinante per la storia della giustizia penale internazionale, ridefinendo il diritto bellico e umanitario verso una tutela sovranazionale dei diritti umani.

I crimini perpetrati dalle potenze dell'Asse durante il secondo conflitto mondiale spronarono la ripresa del dibattito sull'istituzione di una Corte Penale Internazionale (CPI)¹. Snodo decisivo fu in tal senso la Conferenza di Mosca dell'ottobre 1943, in occasione della quale Stati Uniti, Regno Unito e Unione Sovietica formalizzarono la volontà di sottoporre a giudizio i responsabili delle atrocità belliche².

Iniziava, dunque, a profilarsi una novità significativa per il diritto penale internazionale, l'introduzione del concetto della responsabilità penale personale per i crimini contro l'umanità: l'individuo diveniva, accanto agli Stati, soggetto dell'ordinamento giuridico internazionale e, pertanto, passibile di sanzione penale.

La scelta di istituire una Corte internazionale per giudicare e punire i criminali di guerra fu dibattuta dagli Alleati e prevalse, non senza riserve, dal confronto tra due soluzioni opposte. La soluzione politica era caldeggiata dal ministro statunitense Morgenthau che proponeva l'esecuzione sommaria dei principali *leader* dell'*establishment* tedesco, ritenendo la via

¹ Leotta C. D., *Il genocidio nel diritto penale internazionale. Dagli scritti di Raphael Lemkin allo Statuto di Roma*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 101-102.

² *Ibidem*.

giurisdizionale inadeguata. Di contro, il ministro statunitense Stimson rivendicava la necessità di un processo formale attraverso l'istituzione di una Corte.

Gli Alleati distinsero preliminarmente tra *major war criminals*, considerando tali quei leader politici i cui crimini non avevano una specifica collocazione geografica, e criminali «minori», ossia i militari e i civili che avevano compiuto attività criminose in località specifiche. I primi furono processati da tribunali istituiti in virtù di accordi internazionali, mentre i secondi furono giudicati da corti militari nelle zone di occupazione alleata³.

I processi di Norimberga (1945-1946) e Tokyo (1946-1948)

L'accordo di Londra dell'8 agosto 1945 intercorso tra Stati Uniti, Unione Sovietica, Regno Unito e Francia istituì il Tribunale militare internazionale (TMI) di Norimberga⁴.

L'articolo 6 dello Statuto sanciva il principio della responsabilità individuale indipendentemente dal ruolo ricoperto all'interno di una gerarchia statale o militare e attribuiva al Tribunale la competenza su tre categorie di reati: a) i *crimini contro la pace*, integrati dalla pianificazione, dallo scatenamento di guerre e dalla cospirazione; b) i *crimini di guerra*, cioè le violazioni delle leggi e delle consuetudini belliche a danno di civili e combattenti; c) i *crimini contro l'umanità*, quali lo sterminio, la deportazione, gli atti inumani commessi contro qualsiasi popolazione civile e le persecuzioni per ragioni politiche, razziali o religiose.

La distinzione delle categorie dei crimini contro la pace e di guerra era espressione di un'ottica compilativa del diritto internazionale e riprendeva la classica differenziazione, rispettivamente, tra violazioni dello *ius ad bellum* e violazioni dello *ius in bello*⁵. La categoria dei crimini contro l'umanità, invece, pur richiedendo il collegamento con le precedenti categorie criminose, ebbe certamente portata innovativa del diritto penale internazionale, guardando all'umanità quale bene giuridico oggetto di tutela e ponendo le basi per la moderna perseguibilità delle violazioni dei diritti umani fondamentali.

³ Borgognone G. (a cura di), *Storia della Shoah. La crisi dell'Europa, lo sterminio degli ebrei e la memoria del XX secolo*, vol. V/Documenti, Torino, UTET, 2006, p. 487.

⁴ Il testo del Patto di Londra e dello Statuto del Tribunale internazionale militare di Norimberga sono consultabili, anche in lingua italiana, al sito: <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/archivi/strumenti-internazionali/patto-di-londra-e-statuto-del-tribunale-internazionale-militare-di-norimberga-1945>.

⁵ Leotta C. D., *Il genocidio nel diritto internazionale*, cit., p. 114.

Il processo di Norimberga fu celebrato dal 20 novembre 1945 al 1° ottobre 1946 e vide imputati ventiquattro gerarchi nazisti tra coloro che avevano ricoperto ruoli apicali nelle istituzioni politiche e militari del Reich. La sentenza del 30 settembre-1° ottobre 1946 comminò dodici condanne a morte per impiccagione, tre a pena detentiva a vita, quattro a pena detentiva temporanea e tre assoluzioni.

Sul fronte asiatico, il Tribunale militare internazionale per l'Estremo Oriente (IMTFE), con sede a Tokyo, fu istituito per perseguire i criminali di guerra nipponici. Formalizzato durante la Conferenza di Mosca del dicembre 1945, esso fu istituito ufficialmente il 19 gennaio 1946 con atto unilaterale del Generale Douglas MacArthur, comandante supremo delle Forze Alleate, con il coinvolgimento diretto degli Stati Uniti, del Regno Unito e dell'Unione Sovietica. Il relativo Statuto⁶ adottava il modello processuale di Norimberga, pur con talune differenze dovute alle specificità nipponiche.

Ai sensi dell'articolo 5, il Tribunale era competente a giudicare e punire i criminali di guerra dell'Estremo Oriente che, dal 1931 fino alla fine della Seconda Guerra Mondiale, avessero commesso, individualmente o in quanto membri di organizzazioni, le stesse categorie di reati del processo principale di Norimberga. Nello specifico, a) *crimini contro la pace*, vale a dire la progettazione, lo scatenamento o la conduzione di una guerra di aggressione e la cospirazione; b) *crimini di guerra*, cioè la violazione delle leggi e degli usi di guerra; c) *crimini contro l'umanità*, ossia omicidio, sterminio, riduzione in schiavitù, deportazione e altri atti disumani commessi contro la popolazione civile, prima e durante la guerra, o persecuzioni per ragioni politiche o razziali, in connessione con le categorie delittuose precedenti.

La prima categoria faceva riferimento alle cospirazioni politiche messe in atto dal Giappone nel periodo prebellico a far data dall'invasione della Manciuria nel 1931 allo scopo di causare la Seconda guerra sino-giapponese e la guerra del Pacifico, mentre le altre due riguardavano i crimini e le atrocità perpetrate dal Giappone durante il secondo conflitto mondiale, come il massacro di Nanchino.

Il processo di Tokyo iniziò il 29 aprile 1946 e vide imputati ventotto tra i più alti esponenti della classe politica, militare ed economica giapponese. Esso si concluse con la sentenza del 12

⁶ Lo Statuto del Tribunale militare internazionale per l'Estremo Oriente è consultabile, anche in lingua italiana, al sito: <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/archivi/strumenti-internazionali/statuto-del-tribunale-militare-internazionale-per-lestremo-orient-1946>.

dicembre 1948 che comminò sette condanne a morte per impiccagione, sedici a pena detentiva e numerosi ergastoli.

Critiche ed eredità

L'istituzione dei Tribunali di Norimberga e Tokyo costituì uno snodo fondamentale della moderna storia del diritto penale internazionale. I relativi processi si configurarono come una forma di giustizia di transizione che tentò di conciliare le ragioni politiche alla base della creazione di un nuovo ordine mondiale post-bellico con la scelta dell'autolimitazione attraverso la via giurisdizionale operata dalle potenze vincitrici. Tuttavia, sin da subito la loro legittimità fu oggetto di critiche e contestazioni che tutt'oggi trovano sintesi nell'espressione "giustizia dei vincitori"⁷.

Sotto il profilo giuridico, l'obiezione principale riguardò la violazione del principio di irretroattività della legge penale in relazione ai crimini di aggressione, di guerra e contro l'umanità, nonché la contestazione della giurisdizione dei Tribunali; accuse respinte in sede processuale facendo leva sul diritto consuetudinario e su un generale principio di giustizia. La filosofa Hannah Arendt evidenziò al riguardo come l'obiezione costituisse un limite meramente formale, in quanto presupposto del principio di legalità erano azioni già note al legislatore. Di contro, la natura inedita dei crimini del secondo conflitto mondiale imponeva un superamento del dato positivo: il problema della legittimità della norma non risiedeva nella sua anteriorità, ma nella sua adeguatezza rispetto a quelle atrocità⁸.

Parimenti, l'imparzialità dei processi fu contestata attraverso l'argomento del *tu quoque*. La mancata sottoposizione a giudizio degli Alleati per condotte ugualmente aberranti come i bombardamenti atomici su Hiroshima e Nagasaki fu considerata espressione di un'applicazione asimmetrica della giustizia; eccezione respinta dai Tribunali facendo leva sulla competenza a giudicare dei soli crimini previsti dalle rispettive Carte⁹. Emblematica è in tal senso la denuncia di parzialità della Corte del giudice indiano Radhabinod Pal, il cui

⁷ Per una ricostruzione critica in materia cfr. Zolo D., *La giustizia dei vincitori. Da Norimberga a Baghdad*, Roma-Bari, Laterza, edizione digitale del novembre 2015.

⁸ Arendt H., *La banalità del male. Eichmann a Gerusalemme*, Milano, Feltrinelli, edizione 2022, pp. 292-293.

⁹ Zolo D., *La giustizia dei vincitori*, cit., p. 101.

dissenso assurdo a simbolo del processo di Tokyo¹⁰, dove l'asimmetria fu maggiormente evidente in ragione della scelta statunitense di subordinare la ricerca della verità alle esigenze politiche.

Per garantire una transizione in chiave anticomunista del Giappone, gli Stati Uniti decisero di concedere l'immunità all'imperatore Hiroshito e alla sua famiglia, impegnandosi a distruggere le prove che avrebbero potuto provare il coinvolgimento del vertice dell'Impero nei crimini contestati in sede processuale¹¹ e altrettanto fecero con gli scienziati dell'"Unità 731", responsabili della sperimentazione di armi chimiche e biologiche su cavie umane¹².

L'eredità dei processi di Norimberga e Tokyo riuscì a imporsi sulle criticità che pure li connotarono, assurgendo a principio della giustizia penale internazionale moderna e a indispensabile fonte per la ricostruzione storica. I *Nürnberg Principles* orientarono l'adozione della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e della Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio del 1948, per poi essere formalmente accolti dalle Nazioni Unite nel 1950. Essi funsero, inoltre, da modello per l'istituzione dei Tribunali Penali Internazionali del secondo Novecento e per la successiva definizione dello Statuto di Roma del 1998, istitutivo della Corte Penale Internazionale.

Le prime esperienze processuali del secondo dopoguerra guardarono al diritto nel tentativo – imperfetto per definizione – di ancorare la transizione politica mondiale a una primaria quanto necessaria forma di riconoscimento dei diritti umani in sede giurisdizionale. Eppure, l'attuale scenario mondiale con il sistematico disconoscimento della giurisdizione della Corte Penale Internazionale da parte delle grandi potenze dimostra come il peso degli interessi politici continui a influenzare la tutela dei diritti umani. Sicché, la loro difesa non può che confermarsi monito irrinunciabile per la contemporaneità.

Bibliografia

ARENDT H., *La banalità del male. Eichmann a Gerusalemme*, Milano, Feltrinelli, edizione 2022

¹⁰ Bass G. J., *Il processo di Tokyo. La Seconda Guerra Mondiale a giudizio*, Milano, Mondadori, 2025, trad. di Parizzi M.–Rizzo C., pp. 2383 ss.

¹¹ *Ivi*, pp. 1737 ss.

¹² *Ivi*, pp. 1563 ss. Al riguardo, cfr. anche Cassese A., *Voci contro la barbarie. La battaglia per i diritti umani attraverso i suoi protagonisti*, Milano, Feltrinelli, 2008, pp. 94 ss.

- BASS G.J., *Il processo di Tokyo. La Seconda Guerra Mondiale a giudizio*, Milano, Mondadori, 2025, trad. di Parizzi M.–Rizzo C.
- BORGOGNONE G. (a cura di), *Storia della Shoah. La crisi dell'Europa, lo sterminio degli ebrei e la memoria del XX secolo*, Torino, UTET, 2006
- CASSESE A., *Voci contro la barbarie. La battaglia per i diritti umani attraverso i suoi protagonisti*, Milano, Feltrinelli, 2008
- LEOTTA C.D., *Il genocidio nel diritto penale internazionale. Dagli scritti di Raphael Lemkin allo Statuto di Roma*, Torino, Giappichelli, 2013
- ZOLO D., *La giustizia dei vincitori. Da Norimberga a Baghdad*, Roma-Bari, Laterza, edizione digitale del novembre 2015

Francesco Squeglia

Le Corti ad hoc degli anni Novanta del secolo scorso: i Tribunali per la ex Jugoslavia e il Ruanda

L'istituzione dei Tribunali Penali Internazionali *ad hoc* per l'ex Jugoslavia (*International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia-ICTY*) e per il Ruanda (*International Criminal Tribunal for Rwanda-ICTR*), durante l'ultimo decennio del XX secolo, ha rappresentato un cambiamento senza precedenti nel diritto penale internazionale e nella protezione dei diritti umani fondamentali la cui evoluzione è segnata dalle prime convenzioni sulla condotta della guerra¹³, dall'istituzione dei Tribunali Militari Internazionali di Norimberga e Tokyo, dalle convenzioni di Ginevra del 1949 e dall'insieme di convenzioni internazionali volte a sistematizzare e promuovere il diritto umanitario¹⁴.

Risulta, quindi, di particolare interesse conoscere la legittimazione giuridica, il funzionamento e le innovazioni giurisprudenziali in materia di crimini internazionali di queste corti e la loro influenza sulla formazione della Corte Penale Internazionale (CPI).

Come si è visto nel precedente paragrafo, la risposta agli orrori del regime nazista in Europa e ai crimini commessi dai giapponesi durante l'occupazione dei Paesi del Sud-Est asiatico, fu la costituzione dei Tribunali Militari di Norimberga (1945) e di Tokyo (1946). A questi si deve la formalizzazione delle nuove fattispecie dei crimini internazionali contro la pace e contro l'umanità – che si andavano ad affiancare ai già conosciuti crimini di guerra – in relazione ai quali veniva riconosciuta la responsabilità individuale (e non già statale) dell'autore non esclusa nei casi in cui la persona avesse agito come capo di Stato o funzionario pubblico o in esecuzione di ordini superiori.

All'esito dell'attività profusa dai Tribunali Militari di Norimberga e Tokyo, le Nazioni Unite, anche al fine di preservare i risultati positivi raggiunti dagli stessi, avviarono diversi tentativi

¹³ Convenzioni de L'Aia del 1899 e 1909, Trattato di Versailles del 1919.

¹⁴ Costi M.–Fronza E., *Il diritto penale internazionale: nascita ed evoluzione*, Torino, Giappichelli, 2020, reperibile su:
<https://www.giappichelli.it/media/catalog/product/excerpt/9788892136441.pdf?srsId=AfmBOoqfbc0oxe1TXz waf58dzCBpJ2-FdffWyPrS70L7a4PTCa4FpRq>

volti alla creazione di un meccanismo di giustizia penale internazionale permanente e imparziale senza, tuttavia, giungere ad alcun risultato concreto a causa della stagnazione politica determinata dalla Guerra Fredda e della divisione della comunità internazionale in due blocchi contrapposti.

Solo con la profonda crisi dell'ordine internazionale causata dalla caduta del muro e dal post-Guerra Fredda, sorsero i Tribunali *ad hoc* per la ex Jugoslavia e il Ruanda. Infatti, la dissoluzione della Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia, iniziata nel 1991, aveva scatenato conflitti caratterizzati da pratiche di "pulizia etnica" che hanno scioccato la coscienza dell'umanità. Quasi simultaneamente, il Ruanda veniva devastato da un genocidio sistematico che, in poco tempo, ha portato allo sterminio di circa ottocentomila persone fra Tutsi e Hutu.

Si ebbe così un grosso impatto sull'opinione pubblica e sulla comunità internazionale arrivando alla istituzione dei due Tribunali *ad hoc* attraverso due risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite¹⁵ sulla base di un'interpretazione estensiva del Capitolo VII della Carta ONU che rimette a quest'organo l'adozione di misure volte al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale includendo la punizione dei responsabili di gravi violazioni del diritto internazionale umanitario come misura necessaria per il ripristino dell'ordine.

La creazione dell'ICTY e dell'ICTR ha sollevato interrogativi di natura costituzionale sulla competenza del Consiglio di Sicurezza ad istituire organi giudiziari. Tradizionalmente, infatti, la giustizia penale è stata considerata una prerogativa esclusiva della sovranità statale.

Il mandato dell'ICTY era di perseguire le persone responsabili di gravi violazioni del diritto internazionale umanitario commesse nel territorio dell'ex Jugoslavia a partire dal 1° gennaio 1991¹⁶. La sua giurisdizione materiale copriva quattro categorie principali di reati: infrazioni gravi alle convenzioni di Ginevra del 1949, violazioni delle leggi o consuetudini di guerra, genocidio e crimini contro l'umanità¹⁷.

L'attività del Tribunale ha permesso di documentare in modo sistematico le atrocità commesse in Bosnia-Erzegovina, Croazia e Kosovo, portando all'incriminazione di 161 persone, dai soldati di basso rango ai massimi vertici politici e militari. Tra i casi più emblematici spiccano quelli di Radovan Karadžić e Ratko Mladić, i cui processi hanno

¹⁵ Risoluzione del 25 maggio 1993, n. 827 recante lo Statuto dell'ICTY e Risoluzione dell'8 novembre 1994, n. 955, recante lo Statuto dell'ICTR.

¹⁶ L'ICTY ha esaurito la sua funzione il 31 dicembre 2015.

¹⁷ De Stefani P., *Profili di diritto penale internazionale nella prospettiva dei diritti umani*, Maerne (Venezia), Eurooffset, 2000.

rappresentato il culmine dello sforzo giudiziario per accertare le responsabilità nel massacro di Srebrenica e nell'assedio di Sarajevo.

Mentre l'ICTY operava a L'Aia, l'ICTR aveva sede ad Arusha, in Tanzania, una scelta mirata ad avvicinare la giustizia al continente africano, pur mantenendo una distanza neutrale dal territorio ruandese ancora profondamente segnato dagli eventi.

L'attività di questo Tribunale, anch'essa rivolta al contrasto delle predette quattro categorie di reati, si è conclusa nel 2017¹⁸ con 93 incriminazioni e 61 condanne, tra cui quella del primo ministro dell'epoca, Jean Kambanda, il primo capo di Governo a dichiararsi colpevole di genocidio.

L'indipendenza di queste istituzioni è stata garantita dalla loro struttura: pur essendo dipendenti amministrativamente dall'ONU, esse agivano in totale autonomia giurisdizionale rispetto a qualsiasi Stato o gruppo di Stati, incluso lo stesso Consiglio di Sicurezza.

Entrambi i Tribunali condividevano una struttura tripartita: tre Camere di primo grado e una d'appello; l'Ufficio del Procuratore; l'Ufficio di Cancelleria a servizio delle Camere e del Procuratore. Fino al 2003, i due Tribunali hanno condiviso lo stesso Procuratore capo e la stessa Camera d'Appello, garantendo una uniformità interpretativa essenziale per lo sviluppo coerente del diritto penale internazionale.

Il Regolamento di procedura e prova, adottato dall'ICTY ed applicato anche dall'ICTR, è stato elaborato dagli stessi giudici, combinando elementi dei sistemi di *common law* (natura accusatoria, *cross-examination*) e di *civil law* (maggiore ruolo dei giudici, ammissibilità di prove scritte). Questo esperimento procedurale ha evidenziato le difficoltà di gestire processi di tale portata, conducendo spesso a lungaggini burocratiche e costi elevati che sono stati oggetto di critiche da parte dell'opinione pubblica e dei finanziatori internazionali.

Una caratteristica distintiva dei Tribunali *ad hoc* rispetto alla costituenda Corte Penale Internazionale è il principio di primazia (*primacy*). Mentre la giurisdizione della CPI è complementare (interviene solo se gli Stati falliscono), l'ICTY e l'ICTR avevano la facoltà di avocare a sé qualsiasi caso pendente davanti alle corti nazionali se lo ritenevano necessario nell'interesse della giustizia internazionale. Questa primazia era giustificata dal timore che le

¹⁸ Con la risoluzione 22 dicembre 2010, n. 1966 il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha istituito l'International Residual Mechanism for Criminal Tribunals (MICT) per la definizione dei procedimenti ancora pendenti in appello dinanzi all'ICTY e all'ICTR, l'esecuzione delle pene e le possibili istanze di revisione.

corti locali potessero non risultare affidabili o imparziali perché influenzate dal potere politico o dai sentimenti nazionalisti, proteggendo i criminali o conducendo processi farsa.

Il principio della primazia della legittimità dei Tribunali *ad hoc* è stato affermato nel noto caso *Prosecutor v. Tadić*, dirigente politico serbo-bosniaco accusato di crimini nel campo di detenzione di Omarska. La difesa aveva contestato la giurisdizione del Tribunale sostenendo che la sua creazione non trovava fondamento nel diritto internazionale, poiché non derivava da un trattato o da un atto legislativo. La Camera d'Appello, confermando le conclusioni della Camera di prima istanza, ha affermato che l'istituzione di un tribunale internazionale comporta che la sua giurisdizione sia prioritaria rispetto alle corti nazionali.

La decisione *Tadić* ha chiarito che il Consiglio di Sicurezza possiede un'ampia discrezionalità nel determinare quali misure (anche non esplicitamente elencate negli articoli 41 e 42 della Carta ONU) siano necessarie per rispondere a una minaccia alla pace. Inoltre il Tribunale ha stabilito un nesso indissolubile tra la protezione dei diritti umani e la stabilità internazionale, affermando che la violazione massiccia di tali diritti costituisce di per sé una minaccia alla sicurezza collettiva.

Tuttavia, negli anni finali del loro mandato, considerata la necessità di ridurre il proprio carico di competenza e verificata l'affidabilità delle giurisdizioni nazionali, entrambi i Tribunali *ad hoc* hanno trasferito casi di importanza minore alle corti nazionali per favorire la ricostruzione dei sistemi legali locali e garantire la sostenibilità della giustizia nel lungo periodo.

L'eredità dei Tribunali ad hoc

La giurisprudenza dei due Tribunali *ad hoc* è risultata di particolare importanza innanzitutto perché ha fornito un apporto interpretativo a norme di diritto penale sostanziale che, seppur formalizzate in precedenti documenti, non avevano ancora trovato applicazione. In secondo luogo, perché ha introdotto istituti e categorie di diritto penale contribuendo notevolmente alla definizione dei metodi processuali.

A titolo esemplificativo, il contributo dell'ICTY è stato fondamentale per definire i contorni del genocidio in contesti di pulizia etnica. Nel caso *Karadžić*, la Camera ha dovuto valutare se l'intento di rimuovere forzatamente una popolazione da un territorio (pulizia etnica) coincidesse con quello di distruggerla fisicamente (*dolus specialis* del genocidio). Mentre per

molte municipalit  della Bosnia il Tribunale ha concluso che l'obiettivo primario fosse lo spostamento forzato, per i fatti di Srebrenica del luglio 1995 la qualificazione di genocidio   stata confermata.

Ed ancora, nel giudizio dell'ICTR contro Akayesu, sindaco di un piccolo borgo ruandese, per la prima volta, fu formalizzata una condanna per genocidio e, per la prima volta, il reato di stupro venne considerato una componente di quello di genocidio. Questa interpretazione ha elevato la violenza di genere da "crimine minore" o "danno collaterale" a elemento centrale della distruzione genocidaria, influenzando permanentemente il modo in cui i conflitti vengono monitorati e perseguiti.

I Tribunali *ad hoc* degli anni Novanta hanno dimostrato che la giustizia penale internazionale   un elemento imprescindibile per la restaurazione della pace e hanno fornito la base empirica per la creazione della Corte Penale Internazionale.

Infatti, molte delle norme contenute nello Statuto di Roma della CPI sono una codificazione diretta dei principi sviluppati dall'ICTY e dall'ICTR come, ad esempio la definizione degli atti costituenti crimini contro l'umanit  (inclusi lo stupro, la schiavit  sessuale e la gravidanza forzata) e l'affermazione della responsabilit  individuale, principio cardine della CPI, che comporta il rigetto delle immunit  per i Capi di Stato e di Governo¹⁹.

Dunque, i Tribunali *ad hoc* degli anni Novanta hanno segnato la fine dell'era dell'impunit  assoluta per i crimini di Stato. Attraverso la loro attivit , il diritto internazionale umanitario   uscito dalle accademie per entrare nelle aule di giustizia, costringendo il potere politico a confrontarsi con i limiti imposti dalla dignit  umana. Sebbene non abbiano eliminato la guerra o il genocidio, essi hanno creato un linguaggio universale della responsabilit  che nessun leader oggi dovrebbe ignorare completamente.

Sulla scia dell'esperienza dei Tribunali *ad hoc* per la ex Jugoslavia e per il Ruanda, sul finire degli anni Novanta e il primo decennio del XXI secolo, si sono diffusi, in alcuni Paesi, i cosiddetti Tribunali misti ²⁰, meccanismi giurisdizionali per la persecuzione di crimini internazionali che, seppur peculiari per composizione, regole processuali e sostanziali, si

¹⁹ Cfr. articolo 7 dello Statuto dell'ICTY e articolo 6 dello Statuto dell'ICTR.

²⁰ *Special Court for Sierra Leone, Special Panel for Serious Crimes (Timor Est), Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia, Special Tribunal for Lebanon, Democratic Republic of Congo Prosecution Support Cells, Extraordinary African Chambers in the Senegalese Courts.*

caratterizzano per la composizione e le modalità di istituzione. Infatti questi Tribunali, da un canto, sono composti in parte da magistrati locali che assicurano la conoscenza storica e linguistica della società civile di riferimento e da esperti internazionali, dall'altro sono istituiti attraverso atti normativi interni previo accordi bilaterali con le Nazioni Unite.

Bibliografia

- CASSESE A., *Lineamenti di diritto internazionale penale II. Diritto processuale*, Bologna, Il Mulino, 2006
- COSTI M.-FRONZA E., *Il diritto penale internazionale: nascita ed evoluzione*, Torino, Giappichelli, 2020
- DE STEFANI P., *Profili di diritto penale internazionale nella prospettiva dei diritti umani*, Maerne (Venezia), Eurooffset, 2000

Federica Messina

La nascita della Corte Penale Internazionale nel 1998 a Roma: campo di azione, limiti e potenzialità

La nascita della Corte Penale Internazionale (CPI), avvenuta con l'adozione dello Statuto di Roma del 17 luglio 1998 ed entrata in vigore il 1° luglio 2002 al raggiungimento del numero minimo di ratifiche, rappresenta uno dei passaggi più significativi nel processo di istituzionalizzazione della giustizia penale internazionale. Per la prima volta, la comunità internazionale ha istituito un organo giurisdizionale permanente con competenza a giudicare individui responsabili dei crimini più gravi, incidendo profondamente sui tradizionali equilibri tra sovranità statale e tutela dei diritti fondamentali. Il superamento del principio dell'immunità degli organi statali e l'affermazione della responsabilità penale individuale costituiscono i pilastri su cui si fonda questo nuovo sistema.

La Corte si inserisce in un percorso evolutivo complesso, segnato da esperienze storiche traumatiche e da una progressiva presa di coscienza della necessità di contrastare l'impunità. In questa prospettiva, la CPI si colloca al crocevia tra etica, politica e diritto, ponendo in modo del tutto originale il problema della legittimazione del potere punitivo in assenza di un'autorità statale sovrana, e rendendo evidente la tensione tra universalismo giuridico e pluralità degli ordinamenti internazionali²¹.

Il diritto penale internazionale si sviluppa come risposta all'esigenza di reprimere condotte che ledono valori fondamentali condivisi dalla comunità internazionale. In una prima fase, il diritto internazionale era incentrato esclusivamente sulla responsabilità degli Stati, successivamente, tale impostazione si è progressivamente rivelata inadeguata di fronte alla gravità dei crimini commessi nel corso del Novecento. E così, le esperienze dei Tribunali Militari di Norimberga e Tokyo, successive al secondo conflitto mondiale, l'istituzione, negli anni Novanta, del Tribunale per l'ex Jugoslavia e del Tribunale per il Ruanda hanno rappresentato un'esperienza essenziale per la successiva creazione della CPI, dimostrando la fattibilità di una giurisdizione penale sovranazionale.

²¹ Orrù E., *La Corte Penale Internazionale tra etica, politica e diritto*, Bologna, Il Mulino, in *Rivisteweb*, 2006, pp. 515 ss.

L'istituzione della Corte Penale Internazionale (CPI) è il risultato di un lungo e complesso processo negoziale culminato nell'adozione dello Statuto di Roma, il cui testo ha riflesso un delicato bilanciamento tra esigenze spesso contrapposte: da un lato, la volontà di dotare la comunità internazionale di uno strumento efficace per contrastare l'impunità dei responsabili dei crimini più gravi; dall'altro, la necessità di preservare la sovranità statale e le prerogative degli ordinamenti nazionali.

In particolare, tale equilibrio è stato il frutto delle profonde divergenze emerse tra gli Stati partecipanti durante i negoziati. Germania e Paesi Bassi sostennero la creazione di una Corte dotata di ampia autonomia rispetto agli organi politici internazionali, posizione condivisa da numerosi Paesi dell'America Latina e dal cosiddetto Like-Minded Group, favorevoli a una giurisdizione estesa e indipendente. Gli Stati Uniti manifestarono, invece, forti riserve riguardo alla possibilità che la Corte esercitasse la propria giurisdizione nei confronti di cittadini appartenenti a Stati non parti, ritenendo tale eventualità lesiva della sovranità nazionale. La Cina espresse analoghe preoccupazioni in relazione all'ingerenza della Corte negli affari interni degli Stati, mentre la Russia si mostrò favorevole a un ruolo più incisivo del Consiglio di Sicurezza nel funzionamento del nuovo organismo. Il compromesso raggiunto si tradusse, dunque, in un assetto che combina elementi di indipendenza giudiziaria con meccanismi di cooperazione interstatale²².

La Corte Penale Internazionale: struttura e funzioni

La Corte è articolata in organi distinti (Presidenza, Sezioni giudicanti, Ufficio del Procuratore e Cancelleria) secondo una logica di separazione funzionale, evitando così concentrazioni di potere e garantendo l'equilibrio tra le diverse funzioni del processo penale. L'Ufficio del Procuratore, in particolare, gode di autonomia nell'avvio delle indagini (*proprio motu*), pur sottoposta al controllo della Camera preliminare, a conferma di un sistema di pesi e contrappesi.

²² Cassese A., *Lineamenti di diritto internazionale penale II. Diritto processuale*, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 46 ss.

Dal punto di vista della competenza, lo Statuto di Roma delimita con precisione i crimini perseguibili: genocidio, crimini contro l'umanità, crimini di guerra cui, successivamente, si è aggiunto il crimine di aggressione. Il genocidio si caratterizza per l'intento di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso. I crimini contro l'umanità consistono in atti gravi commessi nell'ambito di un attacco generalizzato o sistematico contro una popolazione civile. I crimini di guerra riguardano violazioni gravi del diritto internazionale umanitario, mentre il crimine di aggressione attiene all'uso illegittimo della forza tra Stati.

Circa i criteri per la definizione della giurisdizione, l'articolo 12 stabilisce che, per l'apertura di un caso, è necessario il consenso dello Stato sul cui territorio sono stati commessi i crimini contestati oppure dello Stato di cittadinanza dell'imputato manifestato attraverso la ratifica dello Statuto o una dichiarazione *ad hoc*.

Rilevante è anche il sistema di attivazione della giurisdizione che può avvenire tramite deferimento di uno Stato parte, rinvio del Consiglio di Sicurezza o iniziativa del Procuratore. Questa pluralità di canali, se da un lato amplia le possibilità di intervento, dall'altro introduce una dimensione politica, specie nei casi di coinvolgimento del Consiglio di Sicurezza. A tal proposito si è evidenziato come l'attività della Corte si sia concentrata prevalentemente su alcuni contesti geografici, in particolare africani. Ciò ha alimentato il dibattito sulla possibile selettività dell'azione giudiziaria internazionale compromettendo la funzione simbolica e deterrente della giustizia penale internazionale e indebolendo l'universalità dei valori che essa intende tutelare.

Un aspetto innovativo è il riconoscimento del ruolo delle vittime nel procedimento, con possibilità di partecipazione, accesso a forme di riparazione e protezione rafforzando, così, la dimensione umana della giustizia internazionale²³. Questo modello contribuisce a superare una visione esclusivamente afflittiva della pena, introducendo elementi di giustizia riparativa. Ciò favorisce processi di ricostruzione del tessuto sociale nei contesti post-conflitto, attribuendo alla giustizia una funzione non solo punitiva ma anche ricompositiva.

²³ Latino A. *Il ruolo della vittima davanti alla Corte Penale Internazionale: dal diritto al processo, al diritto nel processo e al di là del processo*, in *Journal of Legal Sciences*, vol. 23, n. 1, 2018 <https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/7503>.

Il principio di complementarità

Uno degli assi portanti della giurisdizionale della Corte Penale Internazionale, codificato all'articolo 17 dello Statuto di Roma, è il principio di complementarità. Quest'ultimo sancisce l'inammissibilità del caso dinanzi alla Corte qualora lo stesso sia oggetto di indagine o di procedimento penale da parte di uno Stato dotato di giurisdizione, salvo che tale Stato "non sia in grado" o "non voglia" perseguire i responsabili dei crimini rientranti nella competenza della CPI. Circostanza, quest'ultima, non priva di complessità: stabilire quando un procedimento nazionale sia affidabile implica inevitabilmente margini di discrezionalità e può generare conflitti con gli ordinamenti interni, soprattutto nei casi in cui questi rivendichino la propria sovranità giudiziaria.

Tale principio esprime la natura non sostitutiva, ma sussidiaria della giurisdizione internazionale, collocando la Corte all'interno di un modello di giustizia penale decentrata, nel quale la responsabilità primaria dell'accertamento e della repressione dei crimini internazionali permane in capo agli ordinamenti statali. In questa prospettiva, la complementarità realizza un punto di equilibrio tra l'esigenza di universalizzazione della tutela dei diritti fondamentali e la persistente centralità della sovranità statale nell'ordinamento internazionale.

Questa soluzione può essere interpretata come un tentativo di costruzione di un livello sovranazionale di garanzie minime contro l'impunità, fondato sull'idea della giurisdizione penale come *extrema ratio*. In altri termini, la Corte interviene solo quando i sistemi nazionali risultano strutturalmente o funzionalmente inadeguati a garantire l'effettività della pretesa punitiva in relazione ai crimini più gravi, configurandosi così come presidio residuale di legalità internazionale.

Al contempo, la complementarità riflette il compromesso politico-giuridico che ha reso possibile la nascita della Corte, in quanto espressione della tensione permanente tra esigenza di giustizia internazionale e resistenza degli Stati a cedere porzioni della propria sovranità penale. Ne deriva un sistema in cui la CPI non opera come giudice di ultima istanza in senso gerarchico, ma come strumento di controllo esterno sull'effettività delle giurisdizioni nazionali²⁴.

²⁴ Cassese A., *cit.*, pp. 35 ss.

I limiti della Corte

Accanto all'ampiezza delle competenze materiali, la giurisdizione della CPI è delimitata da rilevanti condizioni e limiti, che incidono concretamente sulla sua capacità di intervento e ne definiscono la natura non pienamente universale.

In primo luogo, la giurisdizione della Corte è circoscritta ai crimini commessi sul territorio di uno Stato parte o da cittadini di uno Stato parte, salvo il caso di deferimento da parte del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Tale limite comporta che situazioni anche estremamente gravi possano rimanere escluse dalla competenza della Corte quando coinvolgano Stati non aderenti allo Statuto di Roma. Ne deriva una evidente tensione tra l'universalità dei valori tutelati – come la repressione del genocidio o dei crimini contro l'umanità – e il principio del consenso statale che continua a caratterizzare l'ordinamento internazionale.

Ulteriore limite è rappresentato dal principio di irretroattività della giurisdizione, in forza del quale la Corte può esercitare la propria competenza solo in relazione a fatti commessi successivamente all'entrata in vigore dello Statuto (1° luglio 2002) o, per i singoli Stati, dopo la loro adesione. Tale principio, espressione di una concezione garantista del diritto penale, esclude tuttavia la possibilità di giudicare crimini storici anteriori, anche quando essi abbiano inciso profondamente sulla coscienza collettiva internazionale.

Altro limite è rappresentato dalla mancata adesione di alcune grandi potenze, il che riduce la portata universale della giurisdizione della Corte e produce zone di impunità di fatto. Tale asimmetria incide sulla credibilità del sistema. Inoltre, il ruolo del Consiglio di Sicurezza — sia nel deferimento delle situazioni sia nella possibilità di sospendere i procedimenti — introduce una componente inevitabilmente politica nella gestione della giustizia penale internazionale, esponendo la Corte a dinamiche di veto e a equilibri geopolitici.

Infine la Corte non dispone di una propria forza esecutiva e dipende dalla cooperazione degli Stati per l'arresto degli imputati, la raccolta delle prove e l'esecuzione delle pene. Questa dipendenza si traduce in ritardi, mancate esecuzioni e, talvolta, nell'impossibilità di procedere²⁵. Il risultato è una fisiologica vulnerabilità dell'azione giudiziaria, che deve

²⁵ In tal senso, un recente esempio è rappresentato dal caso relativo al presidente sudanese Omar al-Bashir, nei confronti del quale la Corte ha emesso mandati di arresto per genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra. Tuttavia, la mancata esecuzione del mandato da parte di diversi Stati — anche parti dello Statuto — ha

conciliare esigenze di efficacia con standard probatori elevati e garanzie processuali stringenti.

Ciononostante, le decisioni giurisprudenziali della Corte hanno contribuito in modo significativo allo sviluppo del diritto penale internazionale, non solo sul piano strettamente normativo ma anche su quello culturale e simbolico. Un esempio è dato dall'attenzione ai crimini di violenza sessuale e di genere, affrontati in diversi procedimenti, contribuendo a rafforzare la tutela delle vittime. In questo ambito, la CPI ha svolto una funzione di riconoscimento giuridico e sociale di condotte a lungo sottovalutate, incidendo anche sulla percezione collettiva di tali crimini.

La Corte Penale Internazionale rappresenta una conquista fondamentale nel percorso verso una giustizia penale internazionale stabile ed efficace. Pur presentando limiti strutturali e politici, essa costituisce uno strumento essenziale nella tutela dei diritti umani e nella repressione dei crimini più gravi e la sua efficacia dipende in larga misura dalla cooperazione degli Stati e dalla volontà della comunità internazionale di sostenerne l'azione. In prospettiva, il rafforzamento della Corte potrebbe contribuire a consolidare un sistema di giustizia penale realmente universale.

Resta tuttavia aperta la tensione tra aspirazione universalistica e realtà politica degli Stati. La sua evoluzione dipenderà dalla capacità della comunità internazionale di rafforzarne i meccanismi di cooperazione e di riconoscerne il ruolo non solo come organo giurisdizionale, ma come presidio fondamentale di un ordine internazionale fondato sul diritto. La sua legittimità deve essere costantemente rafforzata attraverso la coerenza tra principi e prassi, nonché il potenziamento del consenso nella comunità internazionale.

Bibliografia

CASSESE A., *Lineamenti di diritto internazionale penale II. Diritto processuale*, Bologna, Il Mulino, 2006

LATINO A. *Il ruolo della vittima davanti alla Corte Penale Internazionale: dal diritto al processo, al diritto nel processo e al di là del processo*, in *Journal of Legal Sciences*, vol. 23, n. 1, 2018

dimostrato non solo la dipendenza della Corte dalla cooperazione statale, ma anche la persistenza di logiche di opportunità politica e di immunità di fatto.

ORRÙ E., *La Corte Penale Internazionale tra etica, politica e diritto*, Bologna, Il Mulino
Rivisteweb, 2006

PARTE SECONDA

L'ATTIVITÀ DELLA CORTE PENALE INTERNAZIONALE

Emanuele Garofalo

Uno sguardo alle decisioni e alle sentenze della Corte Penale Internazionale

La Corte Penale Internazionale: struttura, competenza e tipologia delle pronunce

Come noto, lo Statuto di Roma, adottato il 17 luglio 1998 ed entrato in vigore il 1° luglio 2002, ha istituito il primo tribunale penale internazionale a carattere permanente, aprendo a una stagione innovativa nella storia del diritto internazionale nella quale la responsabilità individuale per i crimini più gravi si configura come una dimensione non più proclamata *in abstracto*, bensì finalmente e concretamente perseguibile. La competenza *ratione materiae* della Corte si estende, ai sensi dell'articolo 5 dello Statuto stesso, ai crimini di genocidio, ai crimini contro l'umanità, ai crimini di guerra e – a seguito degli emendamenti di Kampala del 2010 – anche al crimine di aggressione²⁶.

Il principio di complementarità, declinato nell'articolo 17 dello Statuto, circoscrive il campo di intervento della Corte Penale Internazionale (CPI) ai soli casi in cui lo Stato competente non possa o non voglia procedere. La Corte, quindi, non si sostituisce alle giurisdizioni nazionali, bensì le integra ogniqualvolta esse si rivelino strutturalmente assenti o funzionalmente inefficaci. Tale principio, per come si avrà modo di verificare brevemente nel prosieguo, si configura contemporaneamente quale fondamento della legittimità della Corte e quale principale limite alla sua stessa effettività.

Giova sin da subito distinguere tra decisioni e sentenze in senso tecnico. Le prime comprendono i mandati di arresto, le citazioni a comparire e le ordinanze delle camere preliminari (Pre-Trial Chambers) sull'ammissibilità del caso e sulla conferma dei capi

²⁶ Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale, adottato a Roma il 17 luglio 1998 ed entrato in vigore il 1° luglio 2002, ratificato dall'Italia con legge 12 luglio 1999, n. 232, in Gazzetta Ufficiale n. 167 del 19 luglio 1999, artt. 5, 8, 17, 25. La locuzione «crimini più gravi che riguardano l'intera comunità internazionale», di cui al Preambolo, costituisce il parametro assiologico fondativo dell'intero impianto della giurisdizione universale permanente qui in esame.

d'accusa (artt. 57-61 dello Statuto). Le sentenze sono, invece, esclusivamente i verdetti di colpevolezza o assoluzione emessi dalla Camera di primo grado (Trial Chamber) all'esito del dibattimento (art. 74) e le pronunce della Camera d'appello (Appeals Chamber) che li confermano o modificano (artt. 81-83).

Tale distinzione non rileva meramente per la sua natura tecnica, ma è utile ad evidenziare che in oltre vent'anni di esistenza la CPI ha emesso oltre cinquanta mandati di arresto e soltanto un numero assai ridotto di questi è sfociato in sentenze definitive di condanna. Tale dato non riflette tuttavia disfunzioni procedurali, bensì la struttura stessa della giustizia penale internazionale per come essa è stata concepita e codificata²⁷. Nel paragrafo successivo si enunceranno, in linee generali, le cinque sentenze ritenute maggiormente significative che hanno ingenerato nel diritto penale internazionale un'estensione della legittimazione e del riconoscimento internazionale dell'azione della CPI.

Le sentenze definitivamente pronunciate negli anni 2012-2024

La prima sentenza definitiva della CPI fu pronunciata il 14 marzo 2012 nella causa contro Thomas Lubanga Dyilo (ICC-01/04-01/06), in cui Lubanga fu condannato alla pena di quattordici anni per l'arruolamento, la coscrizione e l'utilizzo attivo di bambini di età inferiore ai quindici anni (artt. 8, comma 2, lett. b), XXVI e lett. e), VII dello Statuto, rispettivamente per il periodo di conflitto armato internazionale e per quello di conflitto armato non internazionale), confermata in appello il 1° dicembre 2014 ed espiata il 15 marzo 2020.

Il caso *Lubanga* statuisce, in particolare, che la responsabilità penale per l'utilizzo di bambini-soldato sussiste anche quando il comandante abbia adottato misure soltanto formalmente protettive²⁸.

²⁷ Si veda in merito Meloni C., *Giustizia universale? Tra gli Stati e la Corte Penale Internazionale: bilancio di una promessa*, Bologna, Il Mulino, 2024.

²⁸ CPI, Cam. prim. grado I, *The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, ICC-01/04-01/06, 14 marzo 2012; sent. condanna 10 luglio 2012; sent. app. 1° dicembre 2014, consultabile in: www.icc-cpi.int/drc/lubanga. Sia consentita una digressione sul punto: il caso Lubanga ha stabilito anche che il reato di arruolamento di minori sussiste indipendentemente dal grado di consapevolezza dell'imputato circa l'età dei reclutati, purché tale consapevolezza fosse ragionevolmente accessibile.

La seconda sentenza si registra il 7 marzo 2014, quando la Camera di primo grado II condannò alla pena di dodici anni di reclusione Germain Katanga (ICC-01/04-01/07), comandante delle Forze di Resistenza Patriottica dell'Ituri, quale complice di un crimine contro l'umanità e di quattro crimini di guerra commessi il 24 febbraio 2003 a Bogoro. Il caso *Katanga* è di particolare rilevanza per la riqualificazione giuridica dei fatti operata dalla Camera in fase avanzata del procedimento, che suscitò un ampio dibattito in dottrina sui limiti di tale potere non ancora del tutto risolto²⁹.

Il 27 settembre 2016 giunse la terza sentenza contro Ahmad Al Faqi Al Mahdi (ICC-01/12-01/15), membro di Ansar Eddine, il quale fu condannato alla pena di nove anni (poi ridotta di due anni su revisione obbligatoria della pena ai sensi dell'articolo 110, comma 3, dello Statuto, con decisione del 25 novembre 2021) per il crimine di guerra di deliberato attacco a edifici religiosi e monumenti storici di Timbuctù, avvenuto tra il 30 giugno e l'11 luglio 2012.

Il caso *Al Mahdi* è particolarmente significativo per due ordini di motivi: si tratta del primo processo internazionale incentrato esclusivamente sulla distruzione del patrimonio culturale come crimine di guerra e del primo caso della Corte conclusosi con un'ammissione di colpevolezza³⁰.

La quarta sentenza risale all'8 luglio 2019 in cui Bosco Ntaganda (ICC-01/04-02/06) fu dichiarato colpevole di diciotto capi di imputazione per crimini di guerra e crimini contro l'umanità commessi nell'Ituri nel 2002-2003, tra cui omicidio, stupro, schiavitù sessuale e arruolamento di bambini-soldato; la pena di trent'anni, inflitta il 7 novembre 2019 e confermata in appello il 30 marzo 2021, resta la più elevata mai comminata sino ad oggi dalla CPI³¹.

²⁹ CPI, Cam. prim. grado II, *The Prosecutor v. Germain Katanga*, ICC-01/04-01/07, 7 marzo 2014, consultabile in: www.icc-cpi.int/drc/katanga. In merito al tema della riqualificazione giuridica cfr. Manacorda S.–Meloni C., *Le questioni aperte della giustizia penale internazionale nella prospettiva interna*, Milano, Giuffrè, 2024.

³⁰ CPI, Cam. prim. grado VIII, *The Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, ICC-01/12-01/15, 27 settembre 2016; dec. revisione pena 25 novembre 2021 (Camera d'appello, ai sensi dell'art. 110, comma 3, dello Statuto), consultabile in: www.icc-cpi.int/mali/al-mahdi. Con questo caso la Camera d'appello elaborò criteri orientativi per la quantificazione della pena nei reati contro il patrimonio culturale, colmando parzialmente un vuoto giurisprudenziale che si era registrato fino ad allora.

³¹ CPI, Cam. prim. grado VI, *The Prosecutor v. Bosco Ntaganda*, ICC-01/04-02/06, 8 luglio 2019; sent. condanna 7 novembre 2019; sent. app. 30 marzo 2021, consultabile in: www.icc-cpi.int/drc/ntaganda.

Infine, si registra il 26 giugno 2024 la sentenza avverso Al Hassan Ag Abdoul Aziz Ag Mohamed Ag Mahmoud (ICC-01/12-01/18), capo *de facto* della polizia islamica di Timbuctù durante l'occupazione del 2012 e del 2013. Al Hassan fu condannato per tortura, crudeltà e persecuzione su base religiosa come crimini di guerra e crimini contro l'umanità, venendo invece assolto dalle accuse di persecuzione su base di genere e dai reati sessuali per insufficienza di prove sulla responsabilità penale individuale. La rilevanza di questa sentenza è data dal fatto che essa costituisce la prima condanna in assoluto per persecuzione su base religiosa nella storia della Corte, non escludendo la portata sistematica del dibattimento quale primo caso in cui la persecuzione su base di genere sia stata approfondita dinanzi alla CPI³².

Le grandi decisioni del biennio 2023-2025: Putin, Netanyahu/Gallant, Almasri

Le tre pronunce che saranno esaminate per brevi cenni in questa sezione sono decisioni in senso tecnico, ossia mandati di arresto emessi dalle camere preliminari, di cui nessuno degli imputati si trova attualmente in stato di custodia della CPI; tuttavia, proprio nell'ottica della valorizzazione (o meno) del riconoscimento da parte degli Stati della legittimità (e della necessità) dell'azione della Corte, si ritiene opportuno affrontarli.

Il primo caso emblematico è del 17 marzo 2023, in cui la Camera preliminare II emise mandati di arresto nei confronti di Vladimir Putin, presidente della Federazione Russa, e di Maria Alekseyevna Lvova-Belova, Commissaria presidenziale per i diritti dei bambini, per il crimine di guerra di deportazione illegale e trasferimento forzato di minori dai territori ucraini occupati (artt. 8, comma 2, lett. a), VII e b), VIII dello Statuto). Si tratta della prima volta nella storia della Corte in cui un mandato viene emesso nei confronti del capo di Stato di un membro permanente del Consiglio di Sicurezza dell'ONU e in cui la Corte ha esercitato la giurisdizione

³² CPI, Cam. prim. grado X, *The Prosecutor v. Al Hassan Ag Abdoul Aziz Ag Mohamed Ag Mahmoud*, ICC-01/12-01/18, 26 giugno 2024; sent. condanna 20 novembre 2024, consultabile in: www.icc-cpi.int/mali/al-hassan. Si precisa che la Camera, a maggioranza, ha accertato la commissione di sistematiche violenze e persecuzioni su base di genere da parte di Ansar Dine/AQIM nel contesto di Timbuctù, ma ha assolto l'imputato da tali specifici capi d'accusa – e dai connessi reati sessuali – non essendo stata ritenuta provata, oltre ogni ragionevole dubbio, la sua responsabilità penale individuale ai sensi dell'art. 25 dello Statuto. La qualificazione e la condanna per la sola persecuzione su base religiosa ai sensi dell'art. 7, comma 1, lett. h), dello Statuto rappresenta ad ogni modo un'evoluzione sistematica di tutto rilievo e di portata innovativa nel diritto penale internazionale.

ratione loci in forza delle dichiarazioni di accettazione depositate dall'Ucraina nel 2014 e nel 2015, pur non essendo la Russia formalmente parte dello Statuto³³.

Un secondo caso di tutto rilievo avviene il 21 novembre 2024, quando la Camera preliminare I emise all'unanimità mandati di arresto nei confronti di Benjamin Netanyahu, primo ministro di Israele, e di Yoav Gallant, l'allora ministro della difesa, per crimini contro l'umanità e crimini di guerra commessi a Gaza dall'8 ottobre 2023 al 20 maggio 2024, tra i quali si evidenziano l'utilizzo deliberato della fame come metodo di guerra, l'omicidio e la persecuzione. La Camera ha respinto in quell'occasione le contestazioni israeliane sulla giurisdizione, ribadendo che essa si estende anche alla Palestina come già deciso nel 2021. L'importanza storica di questa decisione risiede nel fatto che per la prima volta viene emesso un mandato contro esponenti di vertici politici di uno Stato sostenuto da democrazie occidentali, segnando un primo passo verso il superamento della giustizia internazionale percepita esclusivamente come selettiva³⁴. A conferma di tale pretesa di non selettività, la richiesta avanzata dal Procuratore il 20 maggio 2024 aveva simmetricamente investito entrambe le parti del conflitto, avendo ad oggetto anche tre dirigenti di Hamas; il 21 novembre 2024, in una con i mandati contro i vertici israeliani, la Camera preliminare I emise un mandato di arresto nei confronti del comandante militare Mohammed Deif, poi revocato il 26 febbraio 2025, una volta accertata la sua morte, mentre le posizioni di Yahya Sinwar e Ismail Haniyeh erano già state stralciate per la medesima ragione.

Infine merita attenzione la decisione del 18 gennaio 2025, con la quale la Camera preliminare I emise un mandato di arresto nei confronti di Osama Elmasry Njeem (meglio conosciuto come Almasri) per crimini contro l'umanità e crimini di guerra, tra cui detenzione arbitraria,

³³ CPI, Cam. prel. II, mandati di arresto del 17 marzo 2023, *The Prosecutor v. Vladimir Vladimirovich Putin e The Prosecutor v. Maria Alekseyevna Lvova-Belova*, ICC-01/22, comunicato consultabile in: <https://www.icc-cpi.int/situations/ukraine>. L'esercizio della giurisdizione *ratione loci* – e non *ratione personae* – in forza delle dichiarazioni di accettazione dell'Ucraina costituisce una soluzione tecnica non priva di profili critici quanto all'effettività esecutiva, ma di cui è comunque ben evidente la motivazione anche a fondamento della legittimità dell'azione della Corte.

³⁴ CPI, Cam. prel. I, mandati di arresto del 21 novembre 2024, *Situation in the State of Palestine*, ICC-01/18, comunicato consultabile in: www.icc-cpi.int/palestine. I mandati rimangono pienamente in vigore: la Camera d'appello ha rigettato il 24 aprile 2025 la richiesta israeliana di sospendere l'efficacia e, il 15 dicembre 2025, ha ulteriormente respinto il ricorso ai sensi dell'art. 18 dello Statuto. Sul concetto di giustizia internazionale selettiva cfr. Meloni C., *Giustizia universale?*, cit. Chi scrive condivide questa lettura, con la precisazione che il superamento dell'accusa di selettività dipenderà, in ultima istanza, dall'esito esecutivo dei mandati, il quale allo stato appare quantomeno improbabile.

trattamenti inumani e stupro, commessi nel centro di detenzione di Mitiga, in Libia, a partire dal febbraio 2015. Almasri fu fermato in Italia ma rimpatriato poco dopo in Libia a causa della scarcerazione ordinata dalla Corte d'Appello di Roma per vizi procedurali. L'occasione fu segnata da forti critiche di chi ha ritenuto la mancata consegna una espressa violazione dell'articolo 86 dello Statuto e della legge n. 237/2012, con ciò aprendo un dibattito, tutt'altro che risolto, sulla compatibilità tra scelte di politica estera (in capo evidentemente a vertici politici) e obblighi di diritto internazionale di derivazione pattizia in caso di sussistenza di una normativa interna di recepimento (in capo al potere giurisdizionale)³⁵.

L'effettività della giustizia penale internazionale e considerazioni conclusive

Quanto brevemente fin qui riportato ci induce inevitabilmente a riflettere su un dato ad oggi incontrovertibile: la Corte Penale Internazionale, non disponendo di forze proprie, basa la propria attività sulla proattiva cooperazione degli Stati, disciplinata dalla Parte IX dello Statuto (artt. 86-102). L'articolo 86, infatti, impone l'obbligo generale di piena cooperazione, mentre l'articolo 87, comma 7, consente di investire l'Assemblea degli Stati parte o il Consiglio di Sicurezza dell'ONU in caso di inadempimento, senza, tuttavia, che quest'ultimo abbia, almeno finora, adottato misure sanzionatorie concrete nei confronti degli inadempienti.

La prassi registra, tra le altre, almeno tre forme ricorrenti di resistenza statale alla legittimazione dell'agire della Corte. La prima è la non esecuzione dei mandati: nel settembre 2024, ad esempio, la Mongolia non arrestò Putin durante una visita ufficiale, come già aveva fatto il Sudafrica con al-Bashir nel 2015. La seconda è il rimpatrio non autorizzato di persone destinatarie di mandato, per come dimostrato dal discusso caso *Almasri-Italia* del gennaio 2025. La terza, che agli occhi di chi scrive è probabilmente la manifestazione più sintomatica di una crisi sistemica, è il recesso formale dallo Statuto. In questo senso è paradigmatico il caso dell'Ungheria, che nel 2025 ha avviato la procedura di uscita³⁶ dopo aver dichiarato

³⁵ CPI, Cam. prel. I, mandato di arresto del 18 gennaio 2025, *The Prosecutor v. Osama Elmasry/Almasri Njeem*, Situazione in Libia, ICC-01/11-149, consultabile in: www.icc-cpi.int/libya. Sull'effetto dirompente nell'opinione pubblica della mancata consegna di Almasri cfr. Di Martino A., *La decisione ministeriale di non consegnare un sospetto criminale internazionale come legittimo atto politico discrezionale?*, in *Questione Giustizia*, 5 febbraio 2025, consultabile in: www.questionegiustizia.it.

³⁶ Nel maggio 2026 l'Ungheria ha poi ritirato la notifica di recesso ed è rimasta Stato parte.

apertamente di non voler eseguire il mandato contro Netanyahu³⁷. A queste forme di resistenza, per così dire *interne* alla dialettica tra gli Stati e la Corte, si è aggiunta di recente una modalità di pressione qualitativamente diversa e assai più insidiosa, in quanto rivolta direttamente contro gli organi della Corte. Con l'ordine esecutivo n. 14203 del 6 febbraio 2025 l'amministrazione statunitense ha adottato misure sanzionatorie nei confronti di funzionari della Corte medesima: dapprima il Procuratore capo, quindi i suoi vice e diversi giudici, nonché esperti indipendenti e organizzazioni non governative impegnate nella documentazione dei crimini, in dichiarata ritorsione per i procedimenti relativi alla situazione palestinese.

In un quadro così delineato è la società civile, rappresentata da organizzazioni quali CILD, Amnesty International, Antigone, Human Rights Watch ed altri istituti di ricerca, a svolgere un ruolo propositivo e proattivo insostituibile nel documentare i crimini, sostenere le vittime e alimentare quella *opinio iuris* che conduce gli Stati verso l'adempimento degli obblighi convenzionali. Contrariamente alla debole spinta operata da parte dei governi, infatti, la promessa di una giustizia universale mantiene intatta la propria validità come impegno da perseguire concretamente proprio grazie alla propulsione delle organizzazioni civili, non tralasciando, tuttavia, la consapevolezza delle contraddizioni ancora presenti.

La Corte Penale Internazionale è in definitiva la più chiara manifestazione di come il diritto internazionale si incunei nelle crepe di sovranità degli Stati, talvolta proprio grazie alla loro stessa collaborazione, talaltra in maniera dirompente rispetto a questi ultimi.

Per riprendere le parole di Antonio Cassese, la CPI è «un'istituzione rivoluzionaria, che si intromette nella sovranità degli Stati sottoponendo i cittadini di questi ultimi a una giurisdizione penale internazionale»: la sua fragilità esecutiva non ne annulla la rilevanza, sia normativa sia altamente simbolica, nel diritto internazionale, né, *a fortiori*, quella preventiva nella lotta all'impunità per i crimini di guerra, ma anzi ne definisce ancor di più la sua essenzialità nell'attuale scenario geopolitico internazionale³⁸.

³⁷ Ancora Meloni C., *Giustizia universale?*, cit. Per i casi citati si rinvia, invece, ai comunicati ufficiali della CPI in: www.icc-cpi.int.

³⁸ Meloni C., *Giustizia universale?*, cit., cap. II. Sia precisato che la formula citata è originariamente ascrivibile a Cassese A., *Lineamenti di diritto internazionale penale*, vol. 1 (*I crimini*), Bologna, Il Mulino, 2005. La promessa cui si fa riferimento si rinnova ad ogni nuova pronuncia della Corte, recuperando piena attualità nei momenti di maggiore pressione politica sull'istituzione.

Bibliografia

CASSESE A., *Lineamenti di diritto internazionale penale*, Bologna, Il Mulino, 2005

DI MARTINO A., *La decisione ministeriale di non consegnare un sospetto criminale internazionale come legittimo atto politico discrezionale?*, in *Questione Giustizia*, 5 febbraio 2025

MANACORDA S.–MELONI C., *Le questioni aperte della giustizia penale internazionale nella prospettiva interna*, Milano, Giuffrè, 2024

MELONI C., *Giustizia universale? Tra gli Stati e la Corte Penale Internazionale: bilancio di una promessa*, Bologna, Il Mulino, 2024

Emanuela Poerio

I reati perseguiti dalla Corte Penale Internazionale: una sintesi delle condanne per delitto e per Stato coinvolto

I reati perseguiti dalla Corte Penale Internazionale

La competenza della Corte Penale Internazionale (CPI) è delineata dall'articolo 5 dello Statuto di Roma, che individua quattro categorie di crimini di eccezionale gravità per la comunità internazionale: il genocidio (art. 6), i crimini contro l'umanità (art. 7), i crimini di guerra (art. 8) e il crimine di aggressione (art. 8-bis). Queste fattispecie costituiscono il nucleo fondamentale del diritto penale internazionale contemporaneo e si caratterizzano per la loro origine composita, derivante sia dalla codificazione convenzionale sia dall'evoluzione del diritto internazionale consuetudinario.

Il genocidio, definito all'articolo 6, trova la sua fonte primaria nella Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio, che ha codificato un divieto già emergente nella prassi internazionale dopo gli eventi della Seconda Guerra Mondiale. Esso richiede un elemento soggettivo particolarmente qualificato (il dolo specifico), consistente nell'intento di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo protetto.

I crimini contro l'umanità, disciplinati dall'articolo 7, affondano le loro radici nello Statuto del Tribunale di Norimberga e nella successiva evoluzione giurisprudenziale dei Tribunali Internazionali *ad hoc*; la loro caratteristica distintiva risiede nella commissione di atti gravi (come omicidio, deportazione, tortura) nell'ambito di un attacco generalizzato o sistematico contro una popolazione civile, indipendentemente dall'esistenza di un conflitto armato.

I crimini di guerra, previsti dall'articolo 8, rappresentano la categoria più ampia e dettagliata e si fondano principalmente sulle convenzioni di Ginevra e sui relativi Protocolli aggiuntivi, nonché su norme consuetudinarie del diritto internazionale umanitario; essi comprendono violazioni gravi delle leggi e degli usi di guerra, sia nei conflitti armati internazionali sia in quelli non internazionali.

Il crimine di aggressione, infine, introdotto all'articolo 8-bis a seguito degli emendamenti di Kampala del 2010, si ispira alla definizione contenuta nella Risoluzione 3314 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite; esso riguarda l'uso della forza armata da parte di uno Stato

contro la sovranità, l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di un altro Stato e presenta una forte dimensione politico-istituzionale, che ne ha a lungo ostacolato la piena operatività³⁹.

Condanne per delitto e Stato coinvolto

Dopo aver delineato il quadro normativo dei crimini rientranti nella competenza della Corte Penale Internazionale, così come definiti dallo Statuto di Roma, appare opportuno esaminare la prassi applicativa della Corte attraverso l'analisi delle condanne definitive finora pronunciate⁴⁰, al fine di verificare in che misura tali categorie trovino concreta attuazione.

La tabella seguente sintetizza le condanne emesse dalla CPI:

Anno	Caso	Reati	Stato coinvolto
2012	<i>Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo</i> ⁴¹	Crimini di guerra (arruolamento di bambini soldato)	Repubblica Democratica del Congo
2014	<i>Prosecutor v. Germain Katanga</i> ⁴²	Crimini di guerra e crimini contro l'umanità (omicidio, attacchi contro civili)	Repubblica Democratica del Congo
2016	<i>Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi</i> ⁴³	Crimine di guerra (distruzione di beni culturali e religiosi)	Mali
2019	<i>Prosecutor v. Bosco Ntaganda</i> ⁴⁴	Crimini di guerra e crimini contro l'umanità (omicidio, stupro,	Repubblica Democratica del Congo

³⁹ Kimathi V., *Crime of aggression under the international criminal court*, in *International Commission of jurists*, 22 dicembre 2024.

⁴⁰ *International Criminal Court, Judgments, Decisions and Orders*, https://www.icc-cpi.int/decisions?f%5B0%5D=decision_type_of_decision%3A800.

⁴¹ CPI, Cam. prim. grado I, *Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, ICC-01/04-01/06-2901, 13 luglio 2012 (confermata dalla Camera d'Appello il 1° dicembre 2014).

⁴² CPI, Cam. prim. grado II, *Prosecutor v. Germain Katanga*, ICC-01/04-01/07-3484, 25 maggio 2014.

⁴³ CPI, Cam. prim. grado VIII, *Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, ICC-01/12-01/15-17, 27 settembre 2016.

⁴⁴ CPI, Cam. prim. grado VI, *Prosecutor v. Bosco Ntaganda*, ICC-01/04-02/06-2442, 7 novembre 2019 (confermata dalla Camera d'Appello il 30 marzo 2021).

		arruolamento minori, persecuzione)	
2021	<i>Prosecutor v. Dominic Ongwen</i> ⁴⁵	Crimini di guerra e crimini contro l'umanità (omicidio, schiavitù sessuale, arruolamento)	Uganda
2024	<i>Prosecutor v. Al Hassan Ag Abdoul Aziz</i> ⁴⁶	Crimini di guerra e crimini contro l'umanità (tortura, persecuzione, atti inumani)	Mali

Oltre a tali sentenze, la giurisprudenza della Corte Penale Internazionale comprende anche cinque condanne definitive per reati contro l'amministrazione della giustizia, disciplinati dall'articolo 70 dello Statuto di Roma. Tale norma attribuisce alla Corte una giurisdizione penale specifica volta a perseguire condotte quali la subornazione o l'intimidazione dei testimoni, la falsificazione di prove e la corruzione di funzionari. Si tratta di reati strumentali — per i quali lo Statuto prevede una pena massima di cinque anni di reclusione — volti a tutelare l'integrità dei processi e l'incolumità dei soggetti coinvolti. L'unico procedimento di questo tipo giunto a sentenza definitiva riguarda il caso secondario *Bemba et al.*⁴⁷, sfociato nella condanna di Jean-Pierre Bemba e di quattro membri del suo team legale per alterazione delle testimonianze.

In generale, la ricostruzione delle condanne definitive evidenzia, già a livello descrittivo, alcune tendenze ricorrenti nell'attività della Corte, che meritano di essere approfondite in chiave critica con riferimento alla tipologia dei reati perseguiti, alla distribuzione geografica dei casi e all'effettiva incidenza quantitativa delle decisioni di condanna.

Analisi dei dati e criticità emergenti

In primo luogo, dalla tabella emerge con chiarezza l'assoluta prevalenza dei crimini di guerra e dei crimini contro l'umanità, così come definiti dagli articoli 8 e 7 dello Statuto di Roma, i

⁴⁵ CPI, Cam. prim. grado IX, *Prosecutor v. Dominic Ongwen*, ICC-02/04-01/15-1819, 6 maggio 2021 (confermata dalla Camera d'Appello il 15 dicembre 2022).

⁴⁶ CPI, Cam. prim. grado, *Prosecutor v. Al Hassan Ag Abdoul Aziz Ag Mohamed Ag Mahmoud*, ICC-01/12-01/18-2662, 20 novembre 2024.

⁴⁷ CPI, Cam. prim. grado VII, *Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo*, ICC-01/05-01/13-2312, 17 settembre 2018.

quali costituiscono la base pressoché esclusiva delle condanne effettivamente pronunciate. Tale dato contrasta con la struttura formale dello Statuto, che attribuisce pari rilevanza anche al genocidio e al crimine di aggressione, i quali tuttavia non trovano riscontro nella prassi: il primo infatti, pur rappresentando il paradigma del crimine internazionale per eccellenza, non ha ancora condotto a condanne definitive davanti alla Corte; mentre il secondo resta sostanzialmente inesplorato sul piano giurisprudenziale, anche in ragione delle note difficoltà politiche e giurisdizionali che ne accompagnano l'applicazione. Tale asimmetria può essere ricondotta, almeno in parte, alla maggiore complessità probatoria⁴⁸ richiesta per dimostrare elementi soggettivi particolarmente qualificati, come il dolo specifico nel genocidio⁴⁹, nonché alla maggiore frequenza con cui i crimini di guerra e contro l'umanità si manifestano nei contesti di conflitto contemporanei e alla loro più ampia e flessibile configurazione normativa, che consente una più agevole sussunzione dei fatti accertati.

Un secondo elemento che si impone all'attenzione riguarda la marcata concentrazione geografica delle condanne⁵⁰, che coinvolgono quasi esclusivamente crimini compiuti nel continente africano, come dimostrano i casi relativi alla Repubblica Democratica del Congo, all'Uganda, al Mali, al Sudan e alla Repubblica Centrafricana. Tale circostanza ha alimentato un ampio dibattito⁵¹ circa il rischio di una giustizia penale internazionale selettiva, sebbene una lettura più articolata imponga di considerare che molti dei procedimenti sono stati avviati su iniziativa degli stessi Stati interessati o su deferimento del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Inoltre, la Corte incontra limiti strutturali nell'esercizio della propria giurisdizione nei confronti di Stati non parte dello Statuto o non cooperanti (come ad esempio Stati Uniti, Cina e Russia).

In ogni caso, il risultato complessivo è quello di una prassi applicativa fortemente sbilanciata sul piano geografico, che incide inevitabilmente sulla percezione di universalità e imparzialità dell'Istituzione.

⁴⁸ Si veda Borger J., *Question of intent makes genocide hardest crime to prove*, in *The Guardian*, 19 dicembre 2024.

⁴⁹ Sul punto Ambos K., *What does intent to destroy in genocide mean?*, in *International review of the Red Cross*, vol. 91, n. 876, dicembre 2009.

⁵⁰ Il primo autore che ha sposato l'argomento secondo cui la prevalenza assoluta dei procedimenti in atto a L'Aia attiene a Paesi africani è stato Dersso S., *Unplanned obsolescence: The ICC and the African Union*, in *Al Jazeera*, 11 ottobre 2013, su <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2013/10/unplanned-obsolescence-icc-african-union2013109132928711722.html>.

⁵¹ Sul punto si veda la Nota Breve del Servizio studi e Servizio delle Commissioni del Senato, *la Corte Penale Internazionale al tempo dell'incertezza*, n. 159 di marzo 2017.

Infine, non può non rilevarsi il numero complessivamente esiguo di condanne definitive rispetto al volume delle situazioni esaminate e dei procedimenti avviati⁵², elemento che evidenzia una certa distanza tra le ambizioni originarie della Corte e la sua effettiva capacità repressiva. Tale dato è spiegabile alla luce di una pluralità di fattori, tra cui la complessità delle indagini condotte in contesti spesso caratterizzati da instabilità politica e conflitti in corso, la dipendenza dalla cooperazione degli Stati per l'arresto degli imputati e la raccolta delle prove, nonché l'elevato standard garantista che informa il processo penale internazionale, come dimostrano anche casi in cui imputazioni inizialmente accolte sono state successivamente annullate in sede di appello, tra cui quello relativo a Jean-Pierre Bemba. Nel loro insieme, tali elementi contribuiscono a delineare un quadro in cui la Corte, pur rappresentando un fondamentale presidio contro l'impunità per i crimini più gravi, opera entro limiti strutturali che ne condizionano profondamente l'efficacia e l'impatto concreto nel sistema internazionale.

Bibliografia

- AMBOS K., *What does intent to destroy in genocide mean?*, in *International review of the Red Cross*, dicembre 2009
- BASSIOUNI M.C., *Crimes Against Humanity in International Law*, L'Aia, Kluwer Law International, 1999
- BORGER J., *Question of intent makes genocide hardest crime to prove*, in *The Guardian*, 19 dicembre 2024
- CASSESE A., *Diritto penale internazionale*, Milano, Giuffrè, 2006
- CASSESE A., *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Roma-Bari, Laterza, 2002
- DERSSO S., *Unplanned obsolescence: The ICC and the African Union*, in *Al Jazeera*, 11 ottobre 2013
- KIMATHI V., *Crime of aggression under the international criminal court*, in *International Commission of jurists*, 22 dicembre 2024
- LATTANZI F., *I crimini di guerra nello Statuto della Corte Penale Internazionale*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, vol. 81, n. 4, 1998

⁵² Si evidenzia che su un totale di trentaquattro processi avviati presso la CPI, ad oggi solamente sette si sono conclusi con una condanna definitiva.

SCHABAS W.A., *Genocide in International Law: The Crime of Crimes*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009

Gianmarco Forlano

Il crimine di genocidio nella giurisprudenza della Corte Penale Internazionale

Il crimine di genocidio nella Convenzione del 1948

La parola genocidio, con il suo significato etimologico, compare per la prima volta nel 1944 in un'opera dell'avvocato polacco Lemkin⁵³.

Nelle decisioni del Tribunale di Norimberga, questo termine non è mai stato utilizzato, quanto piuttosto le accuse ricadevano sul crimine di persecuzione, che costituiva uno dei reati sottostanti ai crimini contro l'umanità⁵⁴.

Ai sensi dell'articolo 5 dello Statuto di Roma, la Corte Penale Internazionale (CPI) è competente a giudicare il crimine di genocidio; i crimini contro l'umanità; i crimini di guerra; il crimine di aggressione. L'articolo 6 dello Statuto derubricato "crimine di genocidio" riprende essenzialmente la definizione accolta nella Convenzione per la Prevenzione e la Repressione del Genocidio del 9 dicembre 1948, all'articolo 2⁵⁵, le cui norme sostanziali possono in larga misura essere considerate dichiarative del diritto internazionale consuetudinario.

Ai sensi dello Statuto infatti, «(...) per crimine di genocidio si intende uno dei seguenti atti commessi con l'intento di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso, in quanto tale: a) uccidere membri del gruppo; b) cagionare gravi danni all'integrità fisica o psichica di membri del gruppo; c) sottoporre deliberatamente persone appartenenti al gruppo a condizioni di vita tali da comportare la distruzione fisica, totale o parziale, del gruppo stesso; d) imporre misure volte ad impedire le nascite all'interno del gruppo; e) trasferire con la forza bambini appartenenti al gruppo in un gruppo diverso»⁵⁶.

⁵³ Lemkin R., *Axis Rule in Occupied Europe: Laws of Occupation. Analysis of Government, Proposals for Redress*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, vol. 1, 1944, p. 79.

⁵⁴ Cassese A.-Gaeta P., *Cassese's International Criminal Law*, Oxford, Oxford University Press, 2013, p. 109.

⁵⁵ Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio, 9 dicembre 1948, art. 2, disponibile su Centro di Ateneo per i Diritti Umani, Università di Padova <https://unipd-centrodirittumani.it/it/archivi/strumenti-internazionali/convenzione-per-la-prevenzione-e-la-repressione-del-crimine-di-genocidio-1948>

⁵⁶ Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale, adottato il 17 luglio 1998, entrato in vigore il 1 luglio 2002, art. 6. <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2024-05/Rome-Statute-eng.pdf>

La ricostruzione della fattispecie del crimine di genocidio è stata sviluppata in larga misura attraverso l'attività interpretativa dei Tribunali Penali Internazionali *ad hoc*, in particolare del Tribunale Penale Internazionale per l'ex Jugoslavia (ICTY) e del Tribunale Penale Internazionale per il Ruanda (ICTR), i cui Statuti riprendono sostanzialmente la definizione convenzionale⁵⁷. La CPI, pur operativa sulla base dello Statuto di Roma, presenta una giurisprudenza ancora limitata in materia; ciò non esclude, tuttavia, una progressiva evoluzione interpretativa, anche alla luce del contributo delle esperienze giurisprudenziali precedenti.

L'articolo 6 dello Statuto della Corte Penale Internazionale

La fattispecie del genocidio si articola attorno a tre elementi essenziali: l'elemento oggettivo (*Actus reus*), l'elemento soggettivo (*Mens rea*) e l'individuazione del gruppo protetto⁵⁸.

L'elemento materiale consiste nella commissione di uno degli atti tipizzati dall'articolo 6 dello Statuto. La CPI, anche attraverso gli *Elements of Crimes*⁵⁹, ha contribuito a precisare il contenuto di tali condotte, valorizzando al contempo l'elaborazione giurisprudenziale dei Tribunali *ad hoc*.

In relazione all'uccisione di membri del gruppo, la nozione è generalmente ricondotta all'omicidio intenzionale, escludendo configurazioni colpose della fattispecie genocidaria. Più complessa è l'interpretazione delle gravi lesioni all'integrità fisica o psichica, che la CPI tende a considerare alla luce della loro idoneità a compromettere la sopravvivenza del gruppo, pur mantenendo un approccio prudente rispetto alla loro qualificazione⁶⁰.

Per quanto attiene la seconda categoria, la giurisprudenza della CPI adotta l'attività interpretativa dell'ICTY nell'intendere le gravi lesioni all'integrità fisica e psichica dei membri

⁵⁷ Cassese A.–Gaeta P., *cit.*, p.341.

⁵⁸ Amati E.–Caroli P.–Costi M.–Fronza E.–Maculan E.–Pizzuti A.–Vallini A., *Introduzione al diritto penale internazionale*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 338.

⁵⁹ Gli *Elements of Crimes* sono un documento ausiliario dello Statuto di Roma che fornisce i criteri tecnici dettagliati per l'interpretazione e l'applicazione di ogni singolo crimine, guidando i giudici nell'accertamento degli elementi costitutivi oggettivi e soggettivi. Amati E.–Caroli P.–Costi M.–Fronza E.–Maculan E.–Pizzuti A.–Vallini A., *cit.*, p. 344.

⁶⁰ ICTR, Cam. prim. grado II, *Kayishema and Ruzindana*, 21 maggio 1999, para. 203. Il Tribunale per il Ruanda ha chiarito che per condannare un superiore per genocidio ai sensi della responsabilità da comando, è necessario provare che egli fosse a conoscenza dei crimini. Se la responsabilità è puramente basata sulla negligenza (colpa), la giurisprudenza è estremamente restia a etichettare il capo come "genocida".

del gruppo, come danno non necessariamente permanente e irrimediabile, la cui gravità è tale da minacciare la distruzione del gruppo⁶¹.

Più stringente risulta essere, tuttavia, l'approccio della Commissione preparatoria allo Statuto che, in riferimento alle lesioni mentali, ha specificato che il danno deve concretizzarsi in una lesione permanente e grave delle facoltà mentali⁶².

La giurisprudenza dei due Tribunali *ad hoc*, insieme alla Commissione preparatoria e alla Corte Internazionale di Giustizia, ha riconosciuto come lesioni all'integrità fisica⁶³ e mentale atti quali la tortura, i trattamenti inumani e degradanti, la violenza sessuale, le minacce alla vita, la deportazione e la persecuzione dei membri di un gruppo⁶⁴.

La previsione relativa al sottoporre il gruppo a condizioni di vita tali da comportarne la distruzione fisica, totale o parziale richiede la mera idoneità della condotta a produrre tale risultato, senza che sia necessario il suo effettivo verificarsi.

In tale ambito rientrano le c.d. *slow-death measures*, ossia pratiche che determinano una progressiva eliminazione del gruppo, quali la privazione di beni essenziali, la drastica riduzione dei servizi sanitari o il trasferimento forzato in campi.

Questa fattispecie, di cui all'articolo 6 lett. c) dello Statuto della Corte Penale Internazionale, ha assunto rilievo anche nel dibattito recente, emergendo nel rapporto del Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite relativo alla situazione nei territori palestinesi⁶⁵.

La quarta categoria attiene al c.d. genocidio biologico, consistente nell'imposizione di misure volte a impedire le nascite all'interno del gruppo, purché adottate in forma coercitiva.

⁶¹ Cassese A.–Gaeta P., *cit.*, p. 116.

⁶² Amati E.–Caroli P.–Costi M.–Fronza E.–Maculan E.–Pizzuti A.–Vallini A., *cit.*, p. 347. Si rinvia a Ambos K., *La construcción de una parte general del derecho penal internacional*, in Ambos K.–Malarino E.–Woischnik L. (a cura di) *Temas actuales del derecho penal internacional. Contribuciones de América Latina, Alemania y España*, Montevideo, 2005, pp. 277 ss.

⁶³ Il Tribunale chiarisce cosa si intende per *serious bodily harm* nel contesto del genocidio: danno che compromette seriamente la salute, provoca deturpazione o lesioni gravi agli organi o ai sensi. ICTR, Cam. prim. grado II, *Kayishema and Ruzindana*, ICTR 95-1, 21 maggio 1999, para. 109.

⁶⁴ È stato inoltre precisato che questo elenco non è esaustivo e non esclude altre possibili forme di atti punibili. Amati E.–Caroli P.–Costi M.–Fronza E.–Maculan E.–Pizzuti A.–Vallini A., *cit.*, p. 349.

⁶⁵ La Commissione d'inchiesta ha concluso che Israele ha integrato sia l'*actus reus* (l'atto materiale) che la *Mens rea* (l'intento specifico) per questa violazione attraverso l'assedio totale e la privazione dei beni essenziali; la distruzione delle strutture per la sopravvivenza, sia civili (forni, mulini e terreni agricoli), che sanitari (ospedali); sfollamento di massa e condizioni di vita e igieniche al limite nei campi. Si veda Consiglio dei diritti umani, A/HRC/60/CRP.3, 16 settembre 2025, para. 83-147. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/sessions-regular/session60/advance-version/a-hrc-60-crp-3.pdf>

In tale ambito rientrano pratiche quali la sterilizzazione forzata, la mutilazione degli organi riproduttivi o la separazione forzata dei sessi⁶⁶.

La giurisprudenza dei Tribunali *ad hoc* ha incluso anche la violenza sessuale tra gli strumenti idonei a realizzare tali finalità, colmando un vuoto della Convenzione del 1948. Nella prospettiva della CPI, tali condotte, pur tipizzate autonomamente come crimini contro l'umanità, possono integrare il genocidio ove sorrette dal *dolus specialis* di distruzione del gruppo⁶⁷.

Il trasferimento forzato di bambini da un gruppo all'altro, può essere intesa come una forma di genocidio culturale⁶⁸. Tale spostamento potrebbe, dunque, non risultare nella distruzione biologica e fisica, ma essere la causa della sparizione del gruppo attraverso la rottura del legame tra le nuove generazioni e il patrimonio culturale dei loro antenati.

L'elemento soggettivo. L'intent to destroy ed il piano genocidario

Il crimine di genocidio richiede un doppio elemento soggettivo: le singole condotte devono essere messe in atto con intenzione e volontà, e deve provarsi lo specifico elemento psicologico, ossia l'intenzionalità specifica di distruzione del gruppo (*Mens Rea*)⁶⁹.

L'elemento soggettivo del crimine di genocidio è costituito dal dolo specifico (*dolus specialis*), ossia dall'intenzione di porre in essere uno degli atti tipici con il fine ulteriore di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo protetto. Ai fini della configurabilità del reato, non è necessario che la distruzione del gruppo si realizzi effettivamente: è sufficiente che l'autore agisca con tale intento mentre compie uno degli atti previsti dalla norma, indipendentemente dal

⁶⁶ Non saranno puniti quegli atti messi in atto dallo Stato nei confronti di tutta la popolazione, come ad esempio politiche per ridurre le nascite dinanzi a una esplosione demografica. Amati E.–Caroli P.–Costi M.–Fronza E.–Maculan E.–Pizzuti A.–Vallini A., *cit.*, p. 350.

⁶⁷ Pur tipizzando lo stupro e la violenza sessuale come fattispecie autonome di crimini contro l'umanità e crimini di guerra, la disciplina della Corte Penale Internazionale non ne esclude l'inquadramento come atto di genocidio qualora tali condotte siano sorrette dal *dolus specialis*. ICTR, Cam. I, *The Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu*, ICTR 96-04, 2 settembre 1998, paras. 731–734.

⁶⁸ La messa in pericolo o la distruzione del patrimonio culturale, genetico, linguistico e religioso del gruppo comporta l'eliminazione di elementi essenziali che ne definiscono l'identità, quali la lingua, la cultura e le tradizioni. Vedi Werle G.–Jeßberger F., *Principles of International Criminal Law*, Oxford, Oxford University Press, 2020, p. 411.

⁶⁹ Tsilonis V., *The Jurisdiction of the International Criminal Court*, Cham, Springer International Publishing, 2024, p. 79.

raggiungimento del risultato finale⁷⁰. Il requisito del dolo specifico svolge, inoltre, una funzione preventiva, in quanto consente di sanzionare il crimine di genocidio già nella fase in cui l'agente pone in essere condotte idonee alla distruzione del gruppo, senza attendere che tale distruzione si compia effettivamente.

La CPI ha sviluppato un approccio prevalentemente inferenziale nella prova di tale elemento, come emerge nella giurisprudenza relativa al caso *Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad al-Bashir*. Nella decisione della Pre-Trial Chamber I del 12 luglio 2010, la Corte ha chiarito che, in assenza di prove dirette o ammissioni esplicite, il *dolus specialis* può essere inferito dalla condotta sistematica, dall'uso coordinato di risorse statali e dal contesto generale di violenza contro il gruppo protetto (nella specie, le popolazioni Fur, Masalit e Zaghawa in Darfur), a condizione che l'intento genocidario rappresenti l'unica inferenza ragionevole ricavabile dalle circostanze di fatto⁷¹.

In questo quadro, il contesto assume una funzione centrale: esso non costituisce un elemento autonomo del reato, ma opera come strumento interpretativo e probatorio, consentendo di valutare la tipicità delle condotte e di inferire l'esistenza dell'intento specifico. Tuttavia, parte della dottrina ha evidenziato il rischio che un eccessivo affidamento su elementi circostanziali possa attenuare la distinzione tra elemento oggettivo e soggettivo⁷².

Quanto alla necessità di un piano genocidario, la posizione prevalente nella prassi della CPI esclude che esso costituisca un requisito essenziale del crimine, pur riconoscendo che la presenza di un quadro organizzato di condotte possa rafforzare l'accertamento del dolo specifico⁷³.

Sembra dunque potersi affermare che la giurisprudenza della CPI in materia di genocidio evidenzia una tendenza alla costruzione di un approccio interpretativo autonomo, fondato su un equilibrio tra continuità e innovazione rispetto ai precedenti tribunali internazionali. In particolare, la centralità del *dolus specialis*, il ricorso al metodo inferenziale e il ruolo del

⁷⁰ Cassese A.–Gaeta P., *cit.*, p. 117.

⁷¹ CPI, Cam. prel. I, *The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad al-Bashir, Decision on the Prosecution's Application for a Warrant of Arrest*, ICC-02/05-01/09, 4 marzo 2009, paras. 139–142.

⁷² La prova dell'elemento soggettivo fondata su elementi circostanziali comporta il rischio di far coincidere indebitamente il dolo con l'elemento oggettivo. Tuttavia, la presenza di ordini diretti a commettere atti finalizzati alla distruzione del gruppo, accertati mediante testimonianze o documentazione, può costituire un valido elemento probatorio ai fini della dimostrazione dell'intento genocidario. Si veda Amati E.–Caroli P.–Costi M.–Fronza E.–Maculan E.–Pizzuti A.–Vallini A., *cit.*, p. 356.

⁷³ In tale prospettiva, è stata criticata la tendenza a ricavare l'elemento di contesto dagli Elementi dei crimini, i quali hanno la funzione di assistere la Corte Penale Internazionale nell'interpretazione e applicazione delle norme, ma non possono introdurre requisiti ulteriori non previsti dallo Statuto. Vedi *ibidem*.

contesto delineano un modello applicativo rigoroso, che riflette la volontà della Corte di mantenere elevata la soglia di qualificazione del genocidio.

Tale prudenza interpretativa risponde all'esigenza di preservare la specificità della fattispecie, evitando una estensione eccessiva che rischierebbe di sovrapporla ad altre forme di criminalità internazionale, pur assicurando un adeguato livello di tutela dei gruppi protetti.

Il soggetto passivo. I gruppi protetti

Lo Statuto della Corte Penale Internazionale richiede che la condotta sia rivolta contro uno dei quattro gruppi tassativamente elencati dall'articolo 6: nazionale, etnico, razziale o religioso. La norma specifica inoltre che l'atto deve essere compiuto contro i membri del gruppo «in quanto tale» (*as such*), a sottolineare che la vittima non è colpita per le sue qualità individuali, ma per la sua appartenenza all'entità che si intende distruggere⁷⁴.

Quanto alla nozione di gruppo, la giurisprudenza del Tribunale Penale Internazionale per il Ruanda, a partire dalla sentenza del 2 settembre 1998 nel caso *Akayesu*, ha valorizzato il requisito della stabilità e permanenza del gruppo, adottando un approccio combinato oggettivo-soggettivo⁷⁵.

Tale evoluzione interpretativa, pur coerente con la finalità della Convenzione del 1948, ha talvolta sollevato il rischio di una estensione eccessiva della nozione di genocidio. In sede di elaborazione dello Statuto di Roma, non è stata prevista l'inclusione dei gruppi politici e sociali tra quelli protetti, al fine di preservare la natura eccezionale della fattispecie ed evitare una sua indebita espansione, restando tali condotte riconducibili ai crimini contro l'umanità⁷⁶.

Nell'interpretazione della nozione di gruppo, la CPI si è in larga parte allineata all'approccio sviluppato dai Tribunali *ad hoc*, il quale combina elementi oggettivi e soggettivi, richiedendo un certo grado di stabilità e riconoscibilità del gruppo stesso. Il mancato inserimento dei gruppi politici e sociali riflette una scelta consapevole dei redattori dello Statuto, volta a preservare la natura eccezionale del genocidio rispetto ad altre categorie di crimini internazionali.

Bibliografia

⁷⁴ E.–Caroli P.–Costi M.–Fronza E.–Maculan E.–Pizzuti A.–Vallini A., *cit.*, p. 357.

⁷⁵ ICTR, *Akayesu*, *cit.*, paras. 511–515.

⁷⁶ *Ibidem*; Cassese A.–Gaeta P., *cit.*, pp. 119–120.

- AMATI E.–CAROLI P.–COSTI M.–FRONZA E.–MACULAN E.–PIZZUTI A.–VALLINI A., *Introduzione al diritto penale internazionale*, Torino, Giappichelli, 2020
- AMBOS K.–MALARINO E.–WOISCHNIK L. (a cura di) *Temas actuales del derecho penal internacional. Contribuciones de América Latina, Alemania y España*, Montevideo, 2005
- CASSESE A.–GAETA P., *Cassese's International Criminal Law*, Oxford, Oxford University Press, 2013
- LEMKIN R., *Axis Rule in Occupied Europe: Laws of Occupation. Analysis of Government, Proposals for Redress*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1944
- TSILONIS V., *The Jurisdiction of the International Criminal Court*, Cham, Springer International Publishing, 2024
- WERLE G.–JEBBERGER F., *Principles of International Criminal Law*, Oxford, Oxford University Press, 2020

Costanza Bruschi

I crimini contro l'umanità nella giurisprudenza della Corte Penale Internazionale

Con l'espressione "crimini contro l'umanità" si fa riferimento ad offese particolarmente gravi che ledono la dignità umana, causando grave umiliazione o degradazione di una o più persone⁷⁷.

Tali crimini rientrano oggi nella giurisdizione della Corte Penale Internazionale (CPI) ai sensi dell'articolo 7 del suo Statuto, esito di un processo storico-evolutivo di cui occorre brevemente tracciare i confini.

La locuzione "crimini contro l'umanità" compare per la prima volta nel 1915 quando, in seguito al massacro del popolo armeno da parte dell'Impero Ottomano, i governi di Francia, Gran Bretagna e Russia stilano una Dichiarazione di condanna dei «*crimes of Turkey against humanity and civilisation*»⁷⁸.

Di seguito, nel 1919 al termine della Grande Guerra, la c.d. Commissione dei Quindici propose l'istituzione di un tribunale penale internazionale al fine di perseguire i *crimina iuris gentium* includendo tra essi le «*offences against the laws of humanity*»⁷⁹. Tuttavia, tale iniziativa non ebbe seguito a causa della ferma opposizione degli Stati Uniti⁸⁰.

Il Novecento, e in particolare il secondo dopoguerra, rappresentò una fase decisiva di riflessione e sviluppo nella tutela dei diritti umani favorendo l'emersione di un diritto internazionale umanitario. L'8 agosto del 1945 fu ratificato lo Statuto di Londra istitutivo del Tribunale militare internazionale (TMI) al fine di giudicare le atrocità commesse dal regime nazista. L'articolo 6(c) dello Statuto di Norimberga collocava i "*crimes against humanity*"

⁷⁷ Cassese A., *International Criminal Law*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2008, p. 98.

⁷⁸ *Ivi*, p. 102.

⁷⁹ Tale nozione fu in parte ripresa dall'espressione «*the laws of humanity*» presente all'interno della Convenzione de L'Aia del 1907.

⁸⁰ Essi sostenevano che le leggi e i principi di umanità non rispondessero a standard fissi, ma variabili nel contesto e in base alla singola coscienza del giudice. Cfr. Fava M.M., *L'Italia e la giustizia penale internazionale—Documenti 191-1996*, in *Quaderni dell'Istituto di Studi Storico-politici della Luiss*, Roma, 1996; D'Auria S., *Diritti dell'uomo, crimini contro l'umanità e tribunali internazionali*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, n. 3, 2011, p. 11; Cassese A., *cit.*, pp. 102–103. Sul punto anche ICTR, Cam. I, *The Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu*, ICTR 96-04, 2 settembre 1998.

accanto ai "*crimes against peace*" e ai "*war crimes*" quali capi di imputazione dei "*major war criminals*"⁸¹.

L'elaborazione di tale categoria rispondeva all'esigenza di punire condotte – quali deportazioni di massa, campi di concentramento e sterminio – non riconducibili alle fattispecie esistenti: i crimini di guerra infatti dovevano essere rivolti a forze armate o a civili di Stati contro i quali si era in guerra, mentre i crimini contro la pace richiedevano la politicità dell'aggressione.

Nella formulazione dell'articolo 6, tuttavia, i crimini contro l'umanità rimanevano collegati ai crimini di guerra e contro la pace, potendo essere perseguiti solo se commessi nel medesimo contesto. Tale limitazione ne legittimava l'applicazione che sarebbe stata altrimenti difficilmente compatibile con il principio di legalità, in quanto retroattiva⁸².

La Carta di Norimberga segnò un passaggio decisivo: da un lato rese nota l'intenzione degli Stati ratificanti di aprirsi a una dimensione sovranazionale del diritto umanitario, dall'altro riconobbe l'esistenza di diritti inerenti alla persona, ponendo un limite alla sovranità statale e alla sua storica onnipotenza sull'individuo. Essa rappresentò così il punto di partenza per la successiva elaborazione della nozione di crimini contro l'umanità, poi recepita nello Statuto della CPI.

Nel tempo, la fattispecie si è emancipata dal contesto bellico: già nella Legge del Consiglio di Controllo n. 10 del 1945 all'articolo II(c) e nella Carta di Tokyo all'articolo 5(c) scomparve il necessario collegamento con i crimini di guerra, anticipando l'attuale configurazione autonoma⁸³.

Un ulteriore sviluppo si deve alla giurisprudenza dei Tribunali *ad hoc* degli anni Novanta per l'ex Jugoslavia e il Ruanda, che pur mantenendo taluni legami con il conflitto armato e con motivazioni discriminatorie, hanno contribuito a definire la categoria di tali crimini⁸⁴.

L'articolo 7 dello Statuto della Corte Penale Internazionale

⁸¹ Cherif Bassiouni M., *Crimes Against Humanity in International Criminal Law*, L'Aia, Brill Academic Pub, 1999, p. 1; Cassese A., *Crimes Against Humanity*, in Cassese A.–Gaeta P.–Jones J.R.W.D., *The Rome Statute of the International Criminal Court*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 353.

⁸² Ambos K., *Current issues in International Criminal Law*, in *Criminal Law Forum*, vol. 14, 2003, pp. 227–229; Cassese A., 2008, *cit.*, p. 104; D'Auria S., *cit.*, p. 13.

⁸³ Cassese A., 2008, *cit.*, p. 108.

⁸⁴ Greppi E., *Le più gravi violazioni del diritto internazionale umanitario: crimini di guerra, crimini contro l'umanità, genocidio*, in *Non-international Armed Conflicts and New Conflicts: The Protection of Human Dignity in the Light of International Law*, Roma 2017, p. 6.

L'articolo 7 dello Statuto della CPI, adottato con lo Statuto di Roma del 1998, è il risultato di un articolato negoziato tra gli Stati contraenti. Esso prevede tre requisiti essenziali per la configurabilità di un crimine contro l'umanità: la riconducibilità della condotta a una delle fattispecie tipizzate nel primo paragrafo; la sussistenza di un attacco diffuso e sistematico; la presenza dell'elemento soggettivo delineato dall'articolo 30 del medesimo Statuto.

La norma chiarisce anzitutto che tali crimini consistono in un «attacco contro popolazioni civili»⁸⁵, inserito in un «disegno politico di uno Stato»⁸⁶ o di una organizzazione diretto a realizzare l'attacco»⁸⁷. Segue un elenco non esaustivo di condotte rilevanti tra cui l'omicidio, lo sterminio, la riduzione in schiavitù e la persecuzione.

L'attacco deve essere diretto contro una collettività civile e non contro un singolo individuo isolato. Tuttavia, come chiarito nel caso *Tadić* dal Tribunale Penale Internazionale per l'ex Jugoslavia «*a single act by a perpetrator taken within the context of a widespread or systematic attack against a civilian population entails individual criminal responsibility*»⁸⁸. In tal senso, la responsabilità penale può derivare anche da un'unica azione purché inserita nel contesto dell'attacco sistematico. Inoltre, l'autore non deve necessariamente appartenere all'organizzazione responsabile, potendo anche essere un privato⁸⁹.

Quanto ai requisiti «*widespread*» e «*systematic*», la giurisprudenza internazionale ha chiarito che mentre il primo implica una valutazione quantitativa (ampiezza, frequenza e numero delle vittime)⁹⁰, il secondo attiene a un «elevato grado di concertazione e pianificazione metodica»⁹¹.

Nel caso *Akayesu* il Tribunale Penale Internazionale per il Ruanda ha chiarito: «*the concept of widespread may be defined as massive, frequent, large scale action, carried out collectively with considerable seriousness and directed against a multiplicity of victims. The concept of*

⁸⁵ *Ad Hoc Committee Report*, paras. 77-80; D'Auria S., *cit.*, p. 28; Ambos K. (a cura di), *Rome Statute of the International Criminal Court*, Monaco, C.H. Beck, 2022, p. 145.

⁸⁶ Il riferimento allo Stato ricomprende anche il c.d. potere di fatto: entità non statuali che controllano il territorio.

⁸⁷ Statuto della Corte Penale Internazionale, art. 7 para. 2.

⁸⁸ ICTY, Cam. prim. grado, *Prosecutor v. Tadić*, IT-94-1, 7 maggio 1997, para. 649.

⁸⁹ Sulla scia dell'esperienza di Norimberga si ricomprende anche la denuncia del singolo che comporti la deportazione della vittima. Cfr. Greppi E., *cit.*, p. 9.

⁹⁰ Sul punto si veda ICTY, Cam. prim. grado., *Prosecutor v. Blaskić*, IT-95-14, 3 marzo 2000, para. 206 da cui emerge la rilevanza di un singolo attacco che abbia ad oggetto una molteplicità di vittime.

⁹¹ D'Auria S., *cit.*, p. 29.

systematic may be defined as thoroughly organised and following a regular pattern on the basis of a common policy»⁹².

Sotto il profilo soggettivo è richiesta la *Mens rea* (dolo), accompagnata dalla consapevolezza del collegamento tra la propria condotta e l'attacco. Non è però necessario che l'agente preveda tutte le conseguenze delle proprie azioni: è sufficiente che accetti il rischio per le vittime, rilevando così anche il dolo eventuale⁹³.

Durante i negoziati tra gli Stati contraenti vi furono diverse controversie interpretative. In primo luogo, come sottolineato da Cassese, gli Stati giunsero ad affermare l'autonomia dei crimini contro l'umanità rispetto ai crimini di guerra, potendo i primi verificarsi anche in tempo di pace⁹⁴. Si optò inoltre per il carattere alternativo e non cumulativo dei criteri *widespread* e *systematic*⁹⁵. Infine, l'intento discriminatorio fu ritenuto imprescindibile solo per la configurabilità del crimine di persecuzione, essendo quello «essenza stessa di tale crimine»⁹⁶.

Riflessioni sul ruolo della pena

La scena mondiale più recente⁹⁷ ha riportato l'attenzione sul tema dei crimini contro l'umanità, sollecitando una riflessione sul significato e sulla funzione della pena di fronte alla «dismisura del male»⁹⁸ che li caratterizza.

Proprio l'eccezionalità di tali crimini impone di evitare la deriva verso un diritto penale del nemico: la risposta punitiva non può farsi specchio dell'orrore che intende giudicare, né può esprimere la gravità dell'ingiustizia subita⁹⁹. È in questo limite che si definisce la fisionomia della pena. La sua umanità infatti da un lato traccia confini invalicabili di dignità dell'essere

⁹² ICTR, *Prosecutor v. Akayesu*, cit., para. 580.

⁹³ Cassese A., 2008, cit., p. 115.

⁹⁴ *Ad Hoc Committee Report*, paras. 77-80. Cfr. anche *ivi*, p. 99.

⁹⁵ Secondo alcuni, questi erano da ritenersi alternativi e non invece concorrenti; per altre delegazioni invece, tra cui i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza ONU, tale soluzione sarebbe risultata in un panorama eccessivamente ad ampio spettro. *Ad Hoc Committee Report*, paras. 77-80; ICTR, *Prosecutor v. Akayesu*, cit., para. 577.

⁹⁶ D'Auria S., cit., p. 29. Cassese A., 2008, cit., p. 115.

⁹⁷ Si fa riferimento, tra gli altri, al genocidio del popolo palestinese e agli attacchi commessi dall'ICE negli USA.

⁹⁸ Fronza E., *Giudicare e punire i crimini contro l'umanità: quale misura per l'incommensurabile?*, in *La Legislazione penale*, 28 maggio 2024, p. 5.

⁹⁹ Donini M., *Processo a Saddam, La condanna a morte di Saddam Hussein. Riflessioni sul divieto di pena capitale e sulla "necessaria sproporzione" della pena nelle gross violations*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, n. 2, 2007, pp. 343-367.

umano, dall'altro si propone di ricondurre entro un orizzonte umano ciò che ne è stato radicalmente espulso. In questa prospettiva, la pena sembra assumere anche un valore politico-simbolico: punire il responsabile significa «giudicare il potere», smascherarne gli abusi e «togliere uno schermo alla sovranità»¹⁰⁰. La giustizia penale internazionale, così intesa, è orientata a perseguire una «riconciliazione e pacificazione», contribuendo alla ricostruzione del tessuto collettivo lacerato¹⁰¹.

In questo senso, la pena si configura come «veicolo di un messaggio di civiltà»¹⁰²: alla disumanità dell'offesa si oppone un persistente residuo di irriducibile umanità.

Bibliografia

- AMBOS K., *Current issues in International Criminal Law*, in *Criminal Law Forum*, vol. 14, 2003
- AMBOS K. (a cura di), *Rome Statute of the International Criminal Court*, Monaco, C.H. Beck, 2022
- CASSESE A.–GAETA P.–JONES J.R.W.D., *The Rome Statute of the International Criminal Court*, Oxford, Oxford University Press, 2002
- CASSESE A., *International Criminal Law*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2008
- CHERIF BASSIOUNI M., *Crimes Against Humanity in International Criminal Law*, L'Aia, Brill Academic Pub, 1999
- D'AURIA S., *Diritti dell'uomo, crimini contro l'umanità e tribunali internazionali*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, n. 3, 2011
- DONINI M., *Processo a Saddam, La condanna a morte di Saddam Hussein. Riflessioni sul divieto di pena capitale e sulla "necessaria sproporzione" della pena nelle gross violations*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, n. 2, 2007
- FAVA M.M., *L'Italia e la giustizia penale internazionale–Documenti 191-1996*, in *Quaderni dell'Istituto di Studi Storico-politici della Luiss*, Roma, 1996
- FRONZA E., *Giudicare e punire i crimini contro l'umanità: quale misura per l'incommensurabile?*, in *La Legislazione penale*, 28 maggio 2024

¹⁰⁰ Fronza E., *cit.*, p. 5.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² *Ibidem*.

GREPPI E., *Le più gravi violazioni del diritto internazionale umanitario: crimini di guerra, crimini contro l'umanità, genocidio*, in *Non-international Armed Conflicts and New Conflicts: The Protection of Human Dignity in the Light of International Law*, Roma 2017

Giulia Donia

I crimini di guerra nella giurisprudenza della Corte Penale Internazionale

La codificazione dei crimini di guerra

Già dai primi del Novecento i crimini di guerra ricevettero definizioni in convenzioni internazionali. Le principali fonti normative sono rappresentate dalle convenzioni di Ginevra del 1949 e dai Protocolli Addizionali del 1977, i quali codificano obblighi fondamentali relativi alla protezione dei civili, dei prigionieri di guerra e dei feriti.

A tali strumenti si affianca dal 1998 lo Statuto di Roma, il quale oltre a dare vita alla Corte Penale Internazionale (CPI), ha introdotto una sistematizzazione organica dei crimini di guerra, conferendo alla loro repressione una dimensione penale internazionale istituzionalizzata.

Nel quadro giuridico della CPI, i crimini di guerra sono definiti come gravi violazioni del diritto internazionale umanitario; tuttavia, non ogni violazione di queste norme determina un crimine di guerra e, come sarà approfondito successivamente, è necessario che si tratti di una violazione particolarmente grave, commessa nel contesto di un conflitto armato, internazionale o non internazionale, e che esista un legame diretto tra l'atto e il conflitto stesso. Un elemento rilevante è che anche un singolo atto isolato può essere qualificato come crimine di guerra, purché soddisfi tali condizioni e sia attribuibile a un individuo penalmente responsabile¹⁰³.

L'articolo 8 dello Statuto della Corte Penale Internazionale

L'articolo 8 dello Statuto di Roma rappresenta oggi il principale punto di riferimento normativo per la qualificazione dei crimini di guerra, contenendo un elenco dettagliato delle condotte penalmente rilevanti.

¹⁰³ Cryer, R–Friman H.–Robinson, D.–Wilmschurst E., *An Introduction to International Criminal Law and Procedure*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 221.

Innanzitutto, la configurazione di tali crimini richiede la sussistenza di specifici elementi oggettivi e soggettivi. Gli *Elements of Crimes*¹⁰⁴ adottati dalla CPI svolgono un ruolo fondamentale nel chiarire tali requisiti, contribuendo a garantire maggiore certezza giuridica. Sotto il profilo oggettivo, è necessario che la condotta incriminata si verifichi in connessione con un conflitto armato¹⁰⁵. Sotto il profilo soggettivo è generalmente richiesto il dolo, inteso come consapevolezza e volontà di realizzare la condotta vietata. Con riguardo al requisito oggettivo della connessione con un conflitto armato, va sottolineato che i crimini di guerra possono essere commessi anche al di fuori dei contesti internazionali armati, senza bisogno che sussista un conflitto tra Stati. Questa impostazione, confermata con la sentenza del 2 ottobre 1995 nel caso *Tadić*¹⁰⁶ e ripresa anche dallo Statuto della CPI, estende espressamente l'ambito applicativo dei crimini di guerra anche ai conflitti armati interni.

L'articolo 8 si caratterizza per una struttura articolata, comprendendo due commi molto brevi e un terzo, collocato tra essi, che rappresenta la disposizione più estesa dell'intero articolo.

Il primo comma stabilisce che la Corte ha giurisdizione sui crimini di guerra, in particolare quando commessi come parte di un piano o di una politica o come parte di una commissione su larga scala di tali crimini. La norma svolge una funzione di indirizzo per l'esercizio della giurisdizione, suggerendo alla Corte di concentrare la propria attività sulle situazioni di maggiore gravità e complessità, connotate da una dimensione sistemica o strutturata della violazione. Come è stato analizzato¹⁰⁷, l'uso dell'espressione "in particolare" indica infatti che si tratta di una linea guida e non di un requisito obbligatorio. Di conseguenza, la Corte conserva la facoltà di intervenire anche in presenza di atti isolati, qualora questi raggiungano una gravità tale da giustificare l'esercizio della giurisdizione, ad esempio per il loro impatto particolarmente significativo.

Il secondo comma costituisce la parte più articolata della disposizione: esso si suddivide in sei sottoparagrafi e contiene un elenco dettagliato delle condotte qualificabili come crimini di guerra ai fini dello Statuto. Le fattispecie di crimini di guerra sono organizzate in base alla

¹⁰⁴ Sono stati adottati nel 2002 per assistere la Corte nell'interpretazione e applicazione degli articoli 6-8 bis dello Statuto di Roma, che definiscono i crimini rientranti nella giurisdizione della Corte.

¹⁰⁵ CPI, *Elements of Crimes*, 2002, p. 9.

¹⁰⁶ ICTY, Cam. prim. grado., *Prosecutor v. Tadić*, IT-94-1, 7 maggio 1997.

¹⁰⁷ Cryer R.–Friman H.–Robinson D.–Wilmschurst E., *An Introduction to International Criminal Law and Procedure*, cit., p. 241.

natura del conflitto armato: al para. 2, lett. a) e b), sono elencate le condotte rilevanti nei conflitti armati internazionali, tra cui l'omicidio intenzionale, la tortura, i trattamenti inumani, gli attacchi diretti contro civili e beni civili, nonché l'impiego di mezzi e metodi di guerra vietati; mentre, al para. 2, lett. c) ed e), si afferma inoltre che analoghe condotte integrano crimini di guerra anche nei conflitti armati non internazionali, includendo le violenze contro la vita e l'integrità fisica, la tortura, gli oltraggi alla dignità personale, la presa di ostaggi, gli attacchi contro la popolazione civile, la violenza sessuale e il reclutamento di minori nelle ostilità¹⁰⁸.

Infine, il terzo comma delimita l'ambito di applicazione delle norme relative ai conflitti armati non internazionali, contribuendo a precisare i confini operativi della disposizione.

La prassi della CPI evidenzia una progressiva espansione interpretativa delle norme sui crimini di guerra. La responsabilità penale individuale è stata ampliata in modo rilevante anche ai conflitti armati non internazionali; tale principio ha trovato concreta applicazione, ad esempio, con la sentenza del 7 marzo 2014 nel caso *Katanga*¹⁰⁹, in occasione della quale la Corte ha esaminato attacchi contro la popolazione civile nell'ambito di un conflitto interno. Tuttavia, in dottrina, da un lato «*it has been suggested that the ICC Statute is "retrograde" in that it did not abolish completely the international-internal distinction*»¹¹⁰, mentre da un altro, è stato rilevato¹¹¹ che l'inclusione di una dettagliata codificazione dei crimini di guerra punibili nei conflitti armati non internazionali segna un importante progresso nel diritto internazionale. Ciò nonostante, permangono le difficoltà storiche legate a tale distinzione, anche perché l'elenco dei crimini di guerra applicabili ai conflitti armati internazionali resta considerevolmente più ampio.

Limiti ed opportunità

¹⁰⁸ Schabas W.A., *Article 8. War crimes/Crimes de guerre*, in Id. *The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute*, Oxford, Oxford University Press, 2016, pp. 228-235.

¹⁰⁹ CPI, Cam. prim. grado II, *Prosecutor v. Katanga*, ICC-01/04-01/07, 7 marzo 2014.

¹¹⁰ Cryer R.–Friman H.–Robinson D.–Wilmschurst E., *An Introduction to International Criminal Law and Procedure*, cit., p. 231, con riferimento a Cassese A., *The Statute of the International Criminal Court: Some Preliminary Reflections*, in *EJIL*, 1999, pp. 149-150.

¹¹¹ Schabas W.A., *Article 8. War crimes/Crimes de guerre*, cit., p. 229.

La codificazione dei crimini di guerra presenta un duplice valore: da un lato consolida norme consuetudinarie preesistenti, dall'altro contribuisce allo sviluppo progressivo del diritto internazionale penale. Tuttavia, lo Statuto non include tutte le possibili violazioni riconosciute a livello consuetudinario, ma solo quelle per cui esiste un consenso sufficientemente ampio nella comunità internazionale. Come suggerito¹¹², ne deriva un sistema articolato ma anche, in parte, limitato rispetto alla complessità delle situazioni concrete.

Le tensioni tra codificazione e diritto consuetudinario trovano un banco di prova nella prassi della Corte Penale Internazionale. Un esempio significativo è rappresentato dalla sentenza del 14 marzo 2012 nel caso *Lubanga*¹¹³, il primo procedimento dinanzi alla Corte, nel quale la selezione limitata dei capi d'accusa e le difficoltà procedurali hanno messo in luce le tensioni tra la struttura normativa dello Statuto e la complessità delle situazioni concrete¹¹⁴.

Successivamente, le modifiche introdotte nel 2017 allo Statuto hanno previsto l'inserimento di tre ulteriori fattispecie di crimini di guerra, concernenti in particolare l'uso di armi biologiche o contenenti agenti microbiologici e tossine, l'impiego di schegge non individuabili tramite raggi X e l'utilizzo di sistemi laser capaci di provocare cecità permanente. Tuttavia, come è stato evidenziato¹¹⁵, l'introduzione di tali innovazioni non comporta una applicazione automatica nei confronti di tutti gli Stati parte. Esse sono infatti soggette a un regime di applicazione differenziato, in forza del quale trovano applicazione solo per gli Stati che le abbiano espressamente accettate¹¹⁶, subordinando così la loro efficacia alla volontà dello Stato interessato.

Alla luce di tali considerazioni, sembra potersi constatare che il regime dei crimini di guerra nello Statuto della Corte Penale Internazionale riflette un equilibrio complesso tra codificazione e diritto consuetudinario, nonché tra esigenza di uniformità e limiti derivanti dal consenso degli Stati. Pur rappresentando un importante strumento di sistematizzazione e progressivo sviluppo del diritto internazionale penale, la disciplina dei crimini di guerra rimane caratterizzata da una certa frammentarietà applicativa, ed inoltre, l'effettiva portata repressiva della Corte continua a dipendere, almeno in parte, dalla volontà degli Stati di accettarne pienamente l'evoluzione normativa.

¹¹² Cassese A., *The Statute of the International Criminal Court: Some Preliminary Reflections*, cit., pp.151-152

¹¹³ CPI, Cam. prim. grado I, *Prosecutor v. Lubanga*, ICC-01/04-01/06, 14 marzo 2012.

¹¹⁴ Della Morte G., *Il caso Lubanga ed il diritto ad un equo processo: i primi passi (falsi) della Corte Penale Internazionale*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, vol. 3, n. 1, 2009, pp. 212-216.

¹¹⁵ Focarelli C., *Costruttivismo giuridico e giurisdizioni internazionali*, Milano, Wolters Kluwer, 2023, p.187.

¹¹⁶ Statuto della Corte Penale Internazionale, art. 121, para. 5.

Bibliografia

- CASSESE A., *The Statute of the International Criminal Court: Some Preliminary Reflections*, in *European Journal of International Law*, n. 10, 1999
- CRYER R.–FRIMAN H.–ROBINSON D.–WILMSHURST E., *An Introduction to International Criminal Law and Procedure*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010
- DELLA MORTE G., *Il caso Lubanga ed il diritto ad un equo processo: i primi passi (falsi) della Corte Penale Internazionale*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, vol. 3, n. 1, 2009
- FOCARELLI C., *Costruttivismo giuridico e giurisdizioni internazionali*, Milano, Wolters Kluwer, 2023
- SCHABAS W.A., *The International Criminal Court: A commentary on the Rome Statute*, Oxford, Oxford University Press, 2016

Viola Pugliese

Il fine delle pene nella giustizia penale internazionale, da Norimberga alla Corte Penale de L'Aia

In principio era il ciceroniano «*silent enim leges inter arma*»¹¹⁷. Poi, in una progressiva stratificazione normativa, si sono affermati i codici militari nazionali, lo *ius in bello* e lo *ius ad bellum*, fino al sorgere di un nuovo paradigma di responsabilità penale internazionale dell'individuo¹¹⁸ per la commissione dei c.d. *crimina iuris gentium*. Invero, la volontà di perseguire e punire gli individui responsabili di crimini internazionali era già emersa alla fine della Prima Guerra Mondiale¹¹⁹. Tali istanze – seguite da una parziale inerzia nel primo dopoguerra – tornarono in auge a causa degli orrori perpetrati durante la Seconda Guerra Mondiale, sulla base della consapevolezza che «i crimini contro il diritto internazionale sono commessi da uomini, non da entità astratte e, soltanto punendo gli individui che commettono tali crimini, si può dare attuazione alle norme di diritto internazionale»¹²⁰. Nasce, così, il Tribunale militare internazionale¹²¹, che terrà il Processo di Norimberga¹²² contro i maggiori criminali nazisti¹²³. Tale processo rappresenta l'archetipo per la successiva istituzione dei Tribunali *ad hoc* per l'ex Jugoslavia e per il Ruanda¹²⁴, da parte del Consiglio di Sicurezza ONU¹²⁵. La territorialità e la contingenza di questi ultimi Tribunali *post delictum* lasceranno poi

¹¹⁷ Cicerone, *Pro Milone*, p. 11.

¹¹⁸ Questo nuovo paradigma si affianca – senza sostituirlo – a quello classico del diritto internazionale di responsabilità degli Stati.

¹¹⁹ Stanchi dei sistemi di amnistie post-conflitto, i vincitori avevano richiesto, all'interno del Trattato di Versailles, la punizione del Kaiser Guglielmo II e di alcuni militari per le violazioni delle consuetudini di guerra. Ci si riferisce all'art. 227 del Trattato di Versailles del 18 gennaio 1919, all'interno del quale si statuiva la necessità di istituire un tribunale speciale che processasse l'ex imperatore tedesco per «un supremo crimine contro la moralità internazionale e la santità dei trattati». Fronza E.–Costi M., *Il diritto penale internazionale: nascita ed evoluzione*, Torino, Giappichelli, 2025, p. 4.

¹²⁰ L'originale recita: “*Crimes against international law are committed by men, not by abstract entities, and only by punishing individuals who commit such crimes can the provisions of international law be enforced*”. International Military Tribunal, Judgment, 1 October 1946, in Harvard Law School Library, *Nuremberg Trials Project*, consultabile al <https://nuremberg.law.harvard.edu/>

¹²¹ Istituito dall'accordo di Londra, firmato l'8 agosto 1945 da Regno Unito, USA, URSS e Francia. A tale accordo è allegata anche la Carta di Norimberga.

¹²² Tenutosi dal 20 novembre del 1945 al primo ottobre 1946.

¹²³ Nonché il Tribunale militare internazionale per l'Estremo Oriente, destinato ad occuparsi dei crimini dei *leader* giapponesi.

¹²⁴ Nonché dei c.d. tribunali ibridi per la Sierra Leone, la Cambogia e il Timor Est.

¹²⁵ Sulla base del Cap. VII, artt. 39 e 41, Carta ONU. Cfr. Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 827 del 25 maggio 1993, istitutiva dell'ICTY; Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 955 dell'8 novembre 1994, istitutiva dell'ICTR.

spazio – dopo cinquant’anni di lavori, conclusisi con l’adozione dello Statuto di Roma nel 1998¹²⁶ – alla Corte Penale Internazionale (CPI): corte permanente, con giurisdizione complementare rispetto a quella statale e abilitata a giudicare i c.d. *core crimes* (genocidio, aggressione¹²⁷, crimini di guerra e contro l’umanità), ritenuti imprescrittibili.

Perché si è punito e perché si punisce?

La volontà di reagire ai crimini attraverso lo strumento processuale e la pena pone gli studiosi dinanzi all’annoso e ricorrente dilemma: perché si è punito e perché si punisce? Il dibattito, già composito in prospettiva nazionale, aumenta di complessità nel caso della giustizia penale internazionale. Per la prima volta, infatti, ci si trova dinanzi a un «diritto penale senza Stato»¹²⁸, che può giovare solamente di uno strumentario ancora in costruzione. Pur essendo vero che l’eredità dello *ius commune* e le vicendevoli influenze dottrinarie hanno contribuito – almeno per quanto riguarda l’Occidente – alla creazione di «una grammatica comune relativa ai concetti fondamentali della parte generale»¹²⁹, altrettanto vero è che sono proprio le norme incriminatrici e i relativi regimi sanzionatori a restare a caratura squisitamente nazionale, e quindi inevitabilmente divergenti¹³⁰. E inoltre, proprio nel dibattito sulle funzioni della pena, ci si è chiesti se sia utile e legittimo prestare alla giustizia internazionale le categorie analitiche tradizionali – retribuzione, prevenzione generale e speciale, rieducazione – costruite intorno a una pena inscindibilmente legata all’apparato statale e al concetto di sovranità¹³¹. Il quesito si fa ancora più urgente a causa di tre fattori: la tipologia dei crimini, spesso a carattere massivo; il quasi totale silenzio degli statuti delle corti internazionali in materia di finalità della pena; la stratificazione giurisprudenziale spesso discontinua.

Ma procediamo con ordine.

¹²⁶ Entrato in vigore il 1° luglio 2002, a seguito del raggiungimento delle sessanta ratifiche richieste dall’art. 126 dello Statuto.

¹²⁷ Il crimine di aggressione, inizialmente assente nello Statuto di Roma, viene inserito per mezzo degli emendamenti allo Statuto operati durante la Conferenza di Kampala. Le modifiche sono entrate in vigore il 17 luglio 2018.

¹²⁸ Fronza E.–Costi M., *Il diritto penale internazionale: nascita ed evoluzione*, cit., p. 276.

¹²⁹ Viganò F., *Dal “diritto penale dello Stato” al “diritto penale sovranazionale”*, in *Sistema penale*, 10 ottobre 2024, pp. 4-5.

¹³⁰ *Ibidem*.

¹³¹ Cornacchia L., *Funzioni della pena nello Statuto della Corte Penale Internazionale*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 89.

Gli studiosi si sono dapprima affacciati alla teoria retributiva, «compendiabile nell'assunto che il bene va ricompensato con il bene e il male col male»¹³² e che quindi «la pena [sia] un valore positivo che trova in sé stessa la sua ragione e giustificazione»¹³³. Il processo di Norimberga, esempio estremo di *vae victis*, tra la "creazione retroattiva" dei crimini contro la pace e dei crimini contro l'umanità, la composizione della Corte con giudici nominati esclusivamente dagli Alleati e la natura delle pene inflitte (condanne a morte, ergastoli), ha finito per declinare la pena in un'ottica prettamente retributiva. Sulla stessa linea, si attestano alcune sentenze dei Tribunali per l'ex Jugoslavia e per il Ruanda¹³⁴. Tra tutte: «*The penalties imposed on accused persons found guilty by the Tribunal must be directed [...] at retribution of the said accused, who must see their crime punished*»¹³⁵. Opinione che veniva duramente criticata già nella sentenza sul caso *Čelebići*¹³⁶.

Il silenzio della Parte VII dello Statuto di Roma sulle finalità della pena viene parzialmente mitigato dal Preambolo dello stesso, che nell'alea 4 afferma: «[...] *the most serious crimes of concern to the international community as a whole must not go unpunished* [...]»¹³⁷ e, poco dopo, nell'alea successiva, ribadisce «*determined to put an end to impunity for the perpetrators of these crimes* [...]»¹³⁸.

La violazione dei diritti umani tramite crimini così aberranti – crimini che «non si possono perdonare»¹³⁹ – sembra rendere in qualche modo più digeribile la concezione puramente retributiva, poiché «alla perpetrazione di atrocità di simile portata occorre dare la risposta più forte, la più afflittiva, la più severa»¹⁴⁰. Altrettanto persuasive, però, sono le critiche avanzate. Il continuo riferimento alla necessità di evitare l'impunità apre, infatti, a un inscindibile legame tra retribuzione e vendetta: da un lato, la retribuzione diventa strumento atto ad evitare la

¹³² Mantovani F., *Diritto penale*, Assago, Cedam, 2013, p. 738.

¹³³ *Ibidem*, corsivo di chi scrive, l'originale recita "è".

¹³⁴ Per una rassegna completa: Cassese, A.–Gaeta P. et al., *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2002, pp. 1518 ss.

¹³⁵ ICTR, Cam. prim. grado I, *Prosecutor v. Georges Rutaganda*, ICTR-96-3, para. 456.

¹³⁶ «*The theory of retribution, which is an inheritance of the primitive theory of revenge, urges the Trial Chamber to retaliate to appease the victim. The policy of the Security Council of the United Nations is directed towards reconciliation of the parties. [...] A consideration of retribution as the only factor in sentencing is likely to be counter-productive and disruptive of the entire purpose of the Security Council, which is the restoration and maintenance of peace in the territory of the former Yugoslavia. Retributive punishment by itself does not bring justice*». ICTY, Cam. prim. grado, *Prosecutor v. Delalić et al.* ("Čelebići case"), IT-96-21, 16 November 1998, para. 1231.

¹³⁷ Preambolo dello Statuto di Roma, 1998, alea 4.

¹³⁸ *Ivi*, alea 5.

¹³⁹ Cornacchia L., *Funzioni della pena nello Statuto della Corte Penale Internazionale*, cit., p. 93.

¹⁴⁰ *Ibidem*.

vendetta dei privati (le vittime), dall'altro diviene «la forma "legale" di cui rivestire la realtà di una vera e propria ritorsione»¹⁴¹. Ma ancora, alcune suggestioni: di fronte a crimini di tale portata, può esistere davvero una pena che sia proporzionata all'offesa? E se la pena è abbastanza alta o crudele, non si rischia di generare dei martiri? E infine: la retribuzione potrebbe rendere ancora più lenti e complessi i processi di pacificazione in territori già duramente segnati¹⁴².

Allora, i penalisti si sono rivolti alle teorie consequenzialiste. In particolare, nell'ambito della prevenzione generale negativa si muovono sia il Preambolo dello Statuto di Roma («*and thus to contribute to the prevention of such crimes*»¹⁴³), sia molte delle sentenze dei Tribunali *ad hoc*¹⁴⁴. La deterrenza presenta, tuttavia, un'altra serie di problemi, collegati alla peculiarità dei sistemi in cui si inseriscono tali violazioni. Spessissimo, infatti, le condotte sono considerate come «comportamenti conformi ed adeguati al sistema»¹⁴⁵, in quanto l'abuso di potere del singolo è una propaggine di quanto avviene a livello esecutivo e legislativo¹⁴⁶. Si è anche notato che la minaccia della pena ha spesso sortito effetti contrari, finendo col dissuadere i vertici politico-militari dalla cessazione delle violazioni¹⁴⁷.

La funzione special-preventiva positiva, tanto cara ai penalisti, invece, è ridotta a finalità solo marginale all'interno del contesto internazionale: ignorata nello Statuto di Roma e relegata in fondo all'elenco all'interno delle sentenze dei tribunali, quando citata. Tale situazione, purtroppo, sembra «[...] il precipitato – sia pur inconsapevole» delle «[...] condizioni eccezionali in cui si sono verificati i fatti» e delle «qualità soggettive dei condannati che giustificerebbero la sospensione (o quantomeno il ridimensionamento) delle aspettative risocializzanti»¹⁴⁸. Residua forte la speranza che, con il tempo, anche nel contesto internazionale, si riesca a rimettere al centro del discorso questa funzione della pena.

In definitiva, occorre dar conto di quelle funzioni che, lontane dalle tradizionali logiche sanzionatorie, alcuni considerano come elettive del diritto penale internazionale (e quindi in

¹⁴¹ Cornacchia L., *Funzioni della pena nello Statuto della Corte Penale Internazionale*, cit., p. 96.

¹⁴² *Ivi*, pp. 98-100.

¹⁴³ Preambolo dello Statuto di Roma, 1998, alinea 6.

¹⁴⁴ Per una rassegna completa: Cassese A.–Gaeta P. et al., *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*, cit., pp. 1518 ss.

¹⁴⁵ Jäger H., così come citato da Orrù E., *Crimini internazionali: punizione, perdono? In Società degli Individui, Quadrimestrale di Filosofia e teoria sociale*, n. 48, 2013, pp. 46-47.

¹⁴⁶ Orrù E., cit., pp. 46-47.

¹⁴⁷ Cornacchia L., cit., p. 111.

¹⁴⁸ *Ivi*, p. 128.

parte estranee a quello statuale). Qui si collocano la promozione e lo sviluppo del *peace-making* così come la funzione sia «socio-pedagogica e di orientamento culturale nel senso della diffusione dei diritti umani»¹⁴⁹ sia di costruzione di una memoria storica attraverso il processo, in modo da permettere all'umanità tutta di ricordarsi ciò che non deve più accadere. Permane, come accade spesso quando si discute di pena, un dubbio: quale sia, in fondo, la ragione per la quale continuiamo a rivolgerci alla pena per raggiungere dei fini che, con molta probabilità, potrebbero essere meglio soddisfatti da strumenti totalmente differenti.

Bibliografia

- CASSESE A.–GAETA P.–JONES J.R.W.D., *The Rome Statute of the International Criminal Court*, Oxford, Oxford University Press, 2002
- CICERONE, *Pro Milone*
- CORNACCHIA L., *Funzioni della pena nello Statuto della Corte Penale Internazionale*, Milano, Giuffrè, 2009
- FRONZA E.–COSTI M., *Il diritto penale internazionale: nascita ed evoluzione*, Torino, Giappichelli, 2006
- MANTOVANI F., *Diritto penale*, Assago, Cedam, 2013
- ORRÙ E., *Crimini internazionali: punizione, perdono?*, in *Società degli Individui*, *Quadrimestrale di Filosofia e teoria sociale*, n. 48, 2013
- VIGANÒ F., *Dal "diritto penale dello Stato" al "diritto penale sovranazionale"*, in *Sistema penale*, 10 ottobre 2024

¹⁴⁹ *Ivi*, p. 135.

PARTE TERZA

I CASI PIÙ DISCUSSI NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE PENALE INTERNAZIONALE

Maria Ruggiero

Il caso al-Bashir

La vicenda di Omar Hassan Ahmad al-Bashir, presidente del Sudan dal 1993 sino alla destituzione avvenuta nell'aprile 2019, costituisce un caso emblematico per la giustizia penale internazionale. Al-Bashir è stato infatti il primo capo di Stato in carica destinatario di un mandato di arresto emesso dalla Corte Penale Internazionale (CPI), nonché il primo formalmente accusato del crimine di genocidio. Le imputazioni formulate a suo carico attengono alle atrocità perpetrate in Darfur a partire dal 2003, nel contesto della campagna di contro-insurrezione condotta dal Governo sudanese, anche mediante il sostegno delle milizie filogovernative Janjaweed, contro taluni gruppi ribelli. Le operazioni militari colpirono in particolare la popolazione civile appartenente ai gruppi Fur, Masalit e Zaghawa e furono segnate da omicidi, stupri, torture, saccheggi, trasferimenti forzati e distruzione di villaggi, determinando oltre due milioni di sfollati e un numero di vittime stimato in più di trecentomila morti tra il 2003 e il 2008. Tali crimini internazionali restano tuttora sostanzialmente impuniti, in ragione della mancata esecuzione dei provvedimenti emessi dalla Corte nei confronti dell'ex presidente sudanese.

Tale vicenda mette, difatti, in luce tensioni sistemiche che attraversano il sistema di giustizia penale internazionale: la dibattuta (ir)rilevanza delle immunità personali¹⁵⁰ dei capi di Stato in carica dinanzi alla Corte, la sua dipendenza strutturale dalla cooperazione degli Stati parte dello Statuto di Roma, nonché il contemperamento tra le esigenze di pace e di giustizia nell'esercizio dello *ius puniendi* della Corte.

¹⁵⁰ Per approfondimenti sulle immunità, si rinvia a Meloni C., *Immunità dell'individuo-organo di fonte internazionale nel diritto penale*, in *La Legislazione Penale*, 30 giugno 2025.

Un primo profilo di peculiarità della vicenda concerne il titolo di giurisdizione della Corte. La situazione in Darfur costituisce, invero, uno dei due¹⁵¹ soli casi in cui l'avvio delle indagini da parte dell'ufficio del Procuratore è avvenuto mediante *referral* da parte del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ai sensi dell'articolo 13, lett. b) dello Statuto di Roma. Tale meccanismo consente alla Corte di esercitare la propria giurisdizione anche rispetto a situazioni che, in difetto dell'intervento del Consiglio, non vi sarebbero altrimenti ricomprese in forza degli ordinari criteri di territorialità e nazionalità attiva. Al contempo, l'operatività del *referral* accentua la dipendenza funzionale della Corte da un organo eminentemente politico delle Nazioni Unite, esponendone l'azione ai limiti di selettività e discontinuità derivanti dalla difficile composizione di equilibri politici contrapposti in seno al Consiglio di Sicurezza.

Prodromica al *referral* fu l'istituzione, per effetto della Risoluzione 1564 del Consiglio di Sicurezza del 18 settembre 2004¹⁵², di una Commissione d'inchiesta internazionale sul Darfur – presieduta dal professore Antonio Cassese – incaricata di indagare sulle violazioni del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani commesse nella regione del Darfur, nonché sulla possibile commissione di atti di genocidio. La relazione delineò sin dal principio un quadro di eccezionale gravità, muovendo dalla constatazione di circa 1,65 milioni di sfollati interni nel Darfur, di oltre duecentomila rifugiati darfuriani nel vicino Ciad e della distruzione su vasta scala di villaggi nella regione¹⁵³. In tale scenario fattuale, la Commissione documentò la commissione di gravi violazioni del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani, suscettibili di integrare fattispecie di crimini internazionali e ascrivibili alle forze governative sudanesi e alle milizie Janjaweed, nonché ai movimenti ribelli attivi nel Darfur¹⁵⁴.

¹⁵¹ L'altro caso di *referral* riguarda la situazione in Libia per presunti crimini contro l'umanità e crimini di guerra commessi dal 15 febbraio 2011. Per un approfondimento si rinvia al seguente indirizzo: <https://www.icc-cpi.int/situations/libya>

¹⁵² Il testo integrale della Risoluzione 1564 (2004) è disponibile al seguente indirizzo: [https://docs.un.org/en/S/RES/1564\(2004\)](https://docs.un.org/en/S/RES/1564(2004))

¹⁵³ International Commission of Inquiry on Darfur, *Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General, pursuant to Security Council Resolution 1564 (2004)*, Ginevra, 25 gennaio 2005, para. 5.

¹⁵⁴ Segnatamente, il Sudan Liberation Movement/Army (SLM/A) e il Justice and Equality Movement (JEM).

All'esito delle raccomandazioni formulate nella Relazione rassegnata dalla Commissione¹⁵⁵, il Consiglio di Sicurezza adottò la Risoluzione 1593(2005) deferendo al Procuratore presso la Corte Penale Internazionale la situazione in Darfur a partire dal 1° luglio 2002¹⁵⁶.

L'emissione dei mandati di arresto e i capi di imputazione

A seguito del *referral* e dell'avvio delle indagini da parte del Procuratore Luis Moreno-Ocampo, la Pre-Trial Chamber I emise un primo mandato di arresto in data 4 marzo 2009 nei confronti di al-Bashir per la commissione di crimini di guerra – tra cui saccheggi e l'aver intenzionalmente diretto attacchi contro la popolazione civile o contro singoli individui tra la popolazione civile – e per crimini contro l'umanità, consistiti in atti di omicidio, sterminio, deportazioni forzate, torture, stupri ai danni della popolazione del Darfur appartenente in larga parte alle etnie Fur, Masalit e Zaghawa¹⁵⁷. Solo in un secondo momento¹⁵⁸, la Camera preliminare emise un secondo mandato di arresto per il crimine di genocidio¹⁵⁹.

¹⁵⁵ Il testo integrale della Relazione rassegnata dalla Commissione d'inchiesta sul Darfur al Segretario Generale delle Nazioni Unite nel mese di gennaio 2005 è disponibile al seguente indirizzo:

[https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/NR/rdonlyres/F87E244D-B27C-4A0A-BE1B-D27CECB5649E/278008/Report to UN on Darfur.pdf](https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/NR/rdonlyres/F87E244D-B27C-4A0A-BE1B-D27CECB5649E/278008/Report%20to%20UN%20on%20Darfur.pdf)

¹⁵⁶ La risoluzione impose al Governo del Sudan e alle altre parti del conflitto in Darfur di cooperare pienamente e fornire ogni assistenza necessaria alla Corte e al Procuratore e, pur riconoscendo che gli Stati non parte dello Statuto di Roma non hanno alcun obbligo in forza dello Statuto, esortò tutti gli Stati e le organizzazioni regionali e internazionali interessate a cooperare pienamente. Per il testo integrale della Risoluzione si rinvia al seguente indirizzo:

<https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/NR/rdonlyres/85FEBD1A-29F8-4EC4-9566-48EDF55CC587/283244/N0529273.pdf>

¹⁵⁷ CPI, Cam. prel. I, *The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad al-Bashir, Decision on the Prosecution's Application for a Warrant of Arrest*, ICC-02/05-01/09, 4 marzo 2009.

¹⁵⁸ La Camera preliminare non incluse i capi di imputazione per genocidio nel primo mandato di arresto. Il Procuratore propose appello avverso tale decisione, sostenendo che fosse stato applicato uno standard probatorio eccessivamente rigoroso rispetto a quanto previsto dall'art. 58 dello Statuto di Roma. In particolare, affermò che, ai fini dell'emissione del mandato, l'intento genocidario non dovesse costituire l'unica inferenza ragionevole dalle prove disponibili, ma fosse sufficiente che tale inferenza risultasse ragionevolmente sostenibile alla luce del complesso degli elementi raccolti. Con decisione del 3 febbraio 2010, la Camera d'appello accolse tale impostazione e rinviò la questione alla Camera preliminare affinché adottasse una nuova decisione applicando il corretto standard probatorio. Il testo integrale della sentenza della Camera d'appello [CPI, Cam. di app., *The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad al-Bashir, Judgment on the appeal of the Prosecutor against the Decision on the Prosecution's Application for a Warrant of Arrest against Omar Hassan Ahmad al-Bashir*, ICC-02/05-01/09-73-OA, 3 febbraio 2010] è disponibile al seguente indirizzo: <https://www.icc-cpi.int/court-record/icc-02/05-01/09-73>

¹⁵⁹ CPI, Cam. prel. I, *The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad al-Bashir, Second Warrant of Arrest for Omar Hassan Ahmad al-Bashir*, ICC-02/05-01/09-95, 12 luglio 2010, disponibile al seguente indirizzo: <https://www.icc-cpi.int/court-record/icc-02/05-01/09-95>. In particolare, gli atti integranti la fattispecie di genocidio contestati nel secondo mandato riguardano l'uccisione di membri dei gruppi protetti, la causazione di gravi lesioni all'integrità fisica o psichica degli stessi e la loro sottoposizione deliberata a condizioni di vita dirette a provocare la distruzione fisica, totale o parziale.

Anche sotto questo profilo, la vicenda costituisce un *unicum* nella prassi della Corte Penale Internazionale. Difatti, si trattò del primo caso in cui venne emesso un mandato di arresto nei confronti di un capo di Stato in carica, poi integrato da un secondo mandato comprendente anche l'accusa di genocidio.

Il primo profilo destò interrogativi sull'opportunità politica dell'intervento della Corte in un contesto segnato da una persistente instabilità e conflittualità¹⁶⁰. In tale prospettiva, il caso del Darfur assurge ad emblema della tensione immanente tra esigenze di pace e giustizia: da un lato, l'esigenza di scongiurare che la ricerca di una composizione politica del conflitto si traduca in una rinnovata forma di impunità per gli autori dei crimini; dall'altro, il timore che l'iniziativa giudiziaria, ove non sorretta da adeguati strumenti di *enforcement* e da una cooperazione statale effettiva, finisca per produrre effetti prevalentemente simbolici, se non addirittura destabilizzanti.

Sotto un secondo profilo, la vicenda ha suscitato un dibattito di non minor rilievo in ordine all'imputazione per genocidio. Invero, l'emissione del secondo mandato di arresto non fu criticata soltanto per le possibili ricadute politiche sul processo di riconciliazione, bensì per la complessità tecnico-giuridica della qualificazione prescelta, con particolare riferimento alla più rigorosa soglia probatoria richiesta per l'integrazione del *dolus specialis* o *special intent*, ossia dell'intento di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo protetto in quanto tale. Tale rilievo critico risultava, peraltro, avvalorato dalle conclusioni cui era pervenuta la Commissione internazionale d'inchiesta sul Darfur la quale, pur avendo documentato un quadro di violazioni estremamente gravi del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani, non aveva ravvisato, sul piano generale, l'esistenza di una politica genocidaria statale¹⁶¹. Ne discende un dibattito annoso e di persistente – e drammatica – attualità, nel quale l'esigenza di perseguire "il crimine dei crimini" deve confrontarsi con la necessità, non meno imprescindibile, di preservare il rigore dogmatico-probatorio della fattispecie genocidaria, quale figura tecnico-giuridica scevra da valutazioni politico-simboliche¹⁶².

¹⁶⁰ Pease A., *The International Criminal Court in search of a defendant: the case of Omar al-Bashir*, in *IRPPS Working papers*, n. 92, Roma, Consiglio Nazionale delle Ricerche-Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali, 2016.

¹⁶¹ International Commission of Inquiry on Darfur, *Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General, pursuant to Security Council Resolution 1564 (2004)*, sez. II–*Have acts of genocide occurred?*, Ginevra, 25 gennaio 2005.

¹⁶² Sul punto, Flores M.—Fronza E., *Caos: la giustizia internazionale sotto attacco*, Bari-Roma, Laterza, 2025, p. 79.

La mancata cooperazione degli Stati parte

Nonostante la sollecitudine dell'Ufficio del Procuratore e l'emissione di due mandati d'arresto nei confronti di al-Bashir, l'ex presidente sudanese risulta, a distanza di oltre sedici anni dal primo provvedimento, sottratto alla custodia della Corte Penale Internazionale. A seguito della destituzione intervenuta nell'aprile 2019, al-Bashir è stato trattenuto dalle autorità sudanesi, sottoposto a taluni procedimenti penali dinanzi alle corti nazionali e condannato per corruzione¹⁶³; nondimeno, le autorità sudanesi non ne hanno disposto il trasferimento a L'Aia sicché il procedimento dinanzi alla Corte permane nella fase preliminare. Tale stallo processuale evidenzia la dipendenza strutturale della giurisdizione penale internazionale dalla cooperazione statale; priva di una propria forza esecutiva, la Corte può esercitare effettivamente il proprio *ius puniendi* soltanto attraverso l'intermediazione degli Stati, chiamati ad agire quali *longa manus* nella fase esecutiva dell'arresto e della consegna.

In tal senso, risultano emblematici i provvedimenti di *non-compliance* adottati ai sensi dell'articolo 87(7) dello Statuto di Roma nei confronti di diversi Stati parte – Malawi, Ciad, Repubblica Democratica del Congo, Gibuti, Uganda, Sudafrica¹⁶⁴ e Giordania¹⁶⁵ – i quali, pur avendo ospitato al-Bashir sul proprio territorio in occasione di visite ufficiali, vertici regionali o conferenze internazionali, non hanno adempiuto agli obblighi di cooperazione giudiziaria con la Corte sanciti dalla Parte IX dello Statuto di Roma, omettendone l'arresto e la consegna. Le coordinate giuridiche entro cui inquadrare i provvedimenti citati sono da rinvenire nel

¹⁶³ Office of the Prosecutor, *Thirty-first report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the United Nations Security Council pursuant to paragraph 8 of UNSCR 1593 (2005)*, 10 giugno 2020, disponibile al seguente indirizzo: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/20200610-otp-report-darfur-eng.pdf>

¹⁶⁴ CPI, Cam. prel. II, *The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad al-Bashir, Decision under article 87(7) of the Rome Statute on the non-compliance by South Africa with the request by the Court for the arrest and surrender of Omar al-Bashir*, ICC-02/05-01/09-302, 6 luglio 2017, disponibile al seguente indirizzo: <https://www.icc-cpi.int/court-record/icc-02/05-01/09-302>. Per ulteriori approfondimenti, si rinvia ai seguenti contributi: Ingravallo I., *al-Bashir, il Sudafrica e il diritto penale internazionale: molto rumore per nulla*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 3, 26 settembre 2016; Staiano F., *Immunità dei Capi di Stato ed obblighi di cooperazione con la Corte Penale Internazionale: il caso al-Bashir alla luce del diritto internazionale*, in *Federalismi.it*, n. 1, 21 luglio 2017.

¹⁶⁵ CPI, Cam. prel. II, *The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad al-Bashir, Decision under article 87(7) of the Rome Statute on the non-compliance by Jordan with the request by the Court for the arrest and surrender of Omar al-Bashir*, ICC-02/05-01/09-309, 11 dicembre 2017, disponibile al seguente indirizzo: <https://www.icc-cpi.int/court-record/icc-02/05-01/09-309>. Per approfondimenti, si rinvia al seguente contributo: Governa J., *Il Caso al-Bashir avanti la Corte Penale Internazionale. Il riferimento della Giordania all'Assemblea degli Stati Parte e al Consiglio di Sicurezza*, in *Giurisprudenza Penale Web*, n. 2, 11 febbraio 2018.

combinato disposto dell'articolo 27 dello Statuto, che sancisce il principio dell'irrelevanza delle immunità da un lato, e dell'articolo 98 dall'altro, in forza del quale «La Corte non può presentare una richiesta di assistenza che costringerebbe lo Stato richiesto ad agire in modo incompatibile con gli obblighi che gli incombono secondo il diritto internazionale in materia d'immunità degli Stati (...)».

Nell'ipotesi in cui la persona ricercata sia il capo di Stato o di governo di uno Stato non parte, lo Stato parte parrebbe sottoposto ad obblighi *prima facie* confliggenti tra loro, essendo – da un lato – obbligato a cooperare con la Corte e, dall'altro, vincolato al rispetto delle immunità personali riconosciute ai capi di Stato o di governo in forza del diritto internazionale. Difatti, come avvenuto, gli Stati *non-compliant* hanno invocato l'operatività dell'articolo 98(1) dello Statuto quale ostacolo all'esecuzione dei mandati di arresto e consegna spiccati dalla Corte, dovendosi riconoscere preminenza alle norme di diritto internazionale consuetudinario in materia di immunità personale.

La Corte, adita della questione, si è espressa a più riprese sul punto, riconoscendo sì l'esistenza di una norma di diritto internazionale consuetudinario in materia di immunità, ma soffermandosi sull'assenza di una analoga norma di diritto internazionale consuetudinario in forza della quale le immunità operino anche *vis-à-vis* le corti internazionali nell'ipotesi in cui capi di Stato e di Governo si siano resi responsabili della commissione di crimini internazionali¹⁶⁶.

La perdurante attualità della questione travalica i confini della vicenda al-Bashir, come evidenziato peraltro dalla decisione del 24 ottobre 2024, con la quale la Pre-Trial Chamber II ha accertato la mancata cooperazione della Mongolia e deferito la questione all'Assemblea degli

¹⁶⁶ Si riporta un estratto della decisione del 6 maggio 2019 della Appeals Chamber sul caso della Giordania [CPI, Cam. di app., *The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad al-Bashir, Judgment in the Jordan Referral re al-Bashir Appeal*, ICC-02/05-01/09-397, 6 maggio 2019], disponibile al seguente indirizzo: <https://www.icc-cpi.int/court-record/icc-02/05-01/09-397-0>: «*There is neither State practice nor opinio juris that would support the existence of Head of State immunity under customary international law vis-à-vis an international court. To the contrary, such immunity has never been recognised in international law as a bar to the jurisdiction of an international court. The absence of a rule of customary international law recognising Head of State immunity vis-à-vis international courts is relevant not only to the question of whether an international court may issue a warrant for the arrest of a Head of State and conduct proceedings against him or her, but also for the horizontal relationship between States when a State is requested by an international court to arrest and surrender the Head of State of another State*». Per approfondimenti, si rinvia al contributo di Meloni C., *Immunità dell'individuo-organo*, cit., pp. 29 ss.

Stati parte ai sensi dell'articolo 87(7) dello Statuto di Roma per non avere proceduto all'arresto di Vladimir Putin, recatosi nel paese per una visita istituzionale¹⁶⁷.

Gli approdi giurisprudenziali citati testimoniano che l'effettività della giustizia penale internazionale resta, in ultima istanza, fortemente ancorata alla volontà politica degli Stati di dare seguito alle istanze della Corte. Tuttavia, pur nella consapevolezza delle aporie sistemiche e delle criticità operative che ne attraversano l'esperienza, il mandato universale della Corte merita di essere preservato quale utopia giuridica imperfetta, ma non per questo rinunciabile.

Bibliografia

FLORES M.–FRONZA E., *Caos: la giustizia internazionale sotto attacco*, Bari-Roma, Laterza, 2025

GOVERNA J., *Il Caso al-Bashir avanti la Corte Penale Internazionale. Il riferimento della Giordania all'Assemblea degli Stati Parte e al Consiglio di Sicurezza*, in *Giurisprudenza Penale*, n. 2, 11 febbraio 2018

INGRAVALLO I., *al-Bashir, il Sudafrica e il diritto penale internazionale: molto rumore per nulla*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 3, 26 settembre 2016

MELONI C., *Giustizia universale? Tra gli Stati e la Corte Penale Internazionale: bilancio di una promessa*, Bologna, Il Mulino, 2024

MELONI C., *Sudan: What Options for Omar al-Bashir's Trial?*, in *ISPI-Istituto per gli Studi di Politica Internazionale*, 19 maggio 2020

PEASE A., *The International Criminal Court in search of a defendant: the case of Omar al-Bashir*, in *IRPPS Working papers*, n. 92, 2016,

STAIANO F., *Immunità dei Capi di Stato ed obblighi di cooperazione con la Corte Penale Internazionale: il caso al-Bashir alla luce del diritto internazionale*, in *Federalismi.it*, n. 1, 21 luglio 2017

¹⁶⁷ CPI, Cam. prel. II, *Situation in Ukraine, Finding under article 87(7) of the Rome Statute on the non-compliance by Mongolia with the request by the Court to cooperate in the arrest and surrender of Vladimir Vladimirovich Putin and referral to the Assembly of States Parties*, ICC-01/22-90, 24 ottobre 2024, disponibile al seguente indirizzo: <https://www.icc-cpi.int/court-record/icc-01/22-90>

Guido Romano

Le accuse mosse alla Federazione Russa

Com'è noto, le Forze Armate della Federazione Russa, il 24 febbraio del 2022, hanno invaso l'Ucraina e sono state accusate di un insieme di crimini contro la popolazione civile, la cui efferatezza ha considerevolmente mobilitato la giustizia penale internazionale. Ad avere un impatto particolarmente rilevante sull'impianto delle accuse contro i vertici politici e militari russi non sono state solo le violenze e le esecuzioni sommarie documentate a Buča (comune dell'*oblast'* di Kyiv) nelle prime fasi dell'invasione, ma anche i sistematici trasferimenti forzati di minori ucraini verso la Federazione Russa e i territori ucraini occupati. In questo contesto e sulla base delle richieste di quarantatré Stati parte dello Statuto di Roma, compresa l'Italia e tutti gli Stati membri dell'Unione europea, il 2 marzo del 2022, il Procuratore della Corte Penale Internazionale (CPI), Karim Khan (rimosso dall'incarico il 24 luglio 2026), ha avviato le indagini volte a stabilire se vi siano state condotte qualificabili come crimini di guerra, crimini contro l'umanità e genocidio commesse in Ucraina – da parte della Federazione Russa – ai sensi degli articoli 13 e 14 dello Statuto di Roma¹⁶⁸.

Il 17 marzo dell'anno successivo, le indagini della CPI hanno portato la Pre-Trial Chamber II ad emettere due mandati d'arresto¹⁶⁹: il primo ha colpito direttamente il presidente della

¹⁶⁸ CPI, *Situation in Ukraine: ICC judges issue arrest warrants against Vladimir Vladimirovich Putin and Maria Alekseyevna Lvova-Belova*, comunicato stampa, 17 marzo 2023, in <https://www.icc-cpi.int/news/situation-ukraine-icc-judges-issue-arrest-warrants-against-vladimir-vladimirovich-putin-and>; CPI, *Statement by Prosecutor Karim A. A. Khan KC on the issuance of arrest warrants against President Vladimir Putin and Ms Maria Lvova-Belova*, 17 marzo 2023, in <https://www.icc-cpi.int/news/statement-prosecutor-karim-khan-kc-issuance-arrest-warrants-against-president-vladimir-putin>

¹⁶⁹ La nota stampa della CPI del 17 marzo 2023: «Mr Vladimir Vladimirovich Putin, born on 7 October 1952, President of the Russian Federation, is allegedly responsible for the war crime of unlawful deportation of population (children) and that of unlawful transfer of population (children) from occupied areas of Ukraine to the Russian Federation (under articles 8(2)(a)(vii) and 8(2)(b)(viii) of the Rome Statute). The crimes were allegedly committed in Ukrainian occupied territory at least from 24 February 2022. There are reasonable grounds to believe that Mr Putin bears individual criminal responsibility for the aforementioned crimes, (i) for having committed the acts directly, jointly with others and/or through others (article 25(3)(a) of the Rome Statute), and (ii) for his failure to exercise control properly over civilian and military subordinates who committed the acts, or allowed for their commission, and who were under his effective authority and control, pursuant to superior responsibility (article 28(b) of the Rome Statute). Ms Maria Alekseyevna Lvova-Belova, born on 25 October 1984, Commissioner for Children's Rights in the Office of the President of the Russian Federation, is allegedly responsible for the war crime of unlawful deportation of population(children) and that of unlawful transfer of population (children) from occupied areas of Ukraine to the Russian Federation (under articles 8(2)(a)(vii) and 8(2)(b)(viii) of the Rome Statute). The crimes were allegedly committed in Ukrainian occupied territory at least from 24 February 2022. There are reasonable grounds to believe that Ms Lvova-Belova bears individual criminal responsibility for the

Federazione Russa Vladimir Putin, un risultato storico che si pone in discontinuità con la giurisprudenza passata della Corte la quale, fino a quel momento, non aveva mai emesso un mandato d'arresto contro un capo di Stato di un membro permanente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite¹⁷⁰. Il secondo ha interessato invece la Commissaria dei diritti dei bambini presso l'Ufficio della presidenza russa, Marija Alekseevna Lvova-Belov. Il 24 giugno del 2024, sempre la Pre-Trial Chamber II della CPI, composta dai giudici Rosario Salvatore Aitala (presidente), Sergio Gerardo Ugalde Godínez e Haykel Ben Mahfoudh, ha emesso due ulteriori mandati d'arresto per crimini di guerra contro due figure di vertice della Federazione Russa, Sergej Šojgu e Valerij Gerasimov, rispettivamente l'ex ministro della difesa e attuale segretario del Consiglio di Sicurezza russo, e il capo di Stato Maggiore Generale delle Forze Armate russe¹⁷¹.

I crimini attribuiti alla Federazione Russa e il ruolo della giustizia penale internazionale

Nell'ambito dei mandati di arresto del 17 marzo 2023 contro V. Putin e M. Lvova-Belova, è emerso come la Corte abbia ritenuto di disporre di «ragionevoli motivi» per considerare entrambi responsabili — a titolo individuale, nonché congiuntamente o attraverso altre persone (art. 25(3)(a) dello Statuto di Roma) — del crimine di guerra di deportazione illegale della popolazione (nel caso in oggetto, bambini) e di trasferimento illegale della popolazione (nel caso in oggetto, bambini) dai territori occupati dell'Ucraina alla Federazione Russa (artt. 8(2)(a)(VII) e 8(2)(b)(VIII) dello Statuto di Roma), a partire dal 24 febbraio 2022, giorno dell'invasione russa dell'Ucraina¹⁷².

Si tratta di violazioni gravi della Convenzione di Ginevra sulla tutela della popolazione civile, nonché delle norme e degli usi applicabili nel quadro consolidato del diritto internazionale sui

aforementioned crimes, for having committed the acts directly, jointly with others and/or through others (article 25(3)(a) of the Rome Statute».

¹⁷⁰ Hu C., *Russia scoffs but Putin could stand trial for alleged war crimes, ICC chief prosecutor says*, in CNN, 18 marzo 2023, in <https://edition.cnn.com/2023/03/17/americas/icc-karim-khan-putin-war-crimes-intl>

¹⁷¹ CPI, *Situation in Ukraine: ICC judges issue arrest warrants against Sergei Kuzhugetovich Shoigu and Valery Vasilyevich Gerasimov*, comunicato stampa, 25 giugno 2024, in <https://www.icc-cpi.int/news/situation-ukraine-icc-judges-issue-arrest-warrants-against-sergei-kuzhugetovich-shoigu-and>

¹⁷² CPI, *Situation in Ukraine... Putin and Lvova-Belova*, cit.; Senato della Repubblica, Servizio Affari internazionali, *Giustizia penale internazionale in Ucraina: ultimi aggiornamenti*, Nota n. 4, 12 aprile 2023, p. 1.

conflitti armati internazionali¹⁷³: violazioni sulle quali la CPI ha potuto acquisire elementi di prova ampiamente documentati e riscontrati. A carico del solo presidente russo Putin, inoltre, viene contestata anche la cosiddetta «responsabilità di comando» prevista dall'articolo 28 dello Statuto di Roma, ossia il non aver esercitato un controllo adeguato sui suoi subordinati, civili e militari, i quali hanno compiuto tali atti — o ne hanno permesso il compimento — trovandosi effettivamente sotto la sua autorità e il suo controllo¹⁷⁴.

La gravità dei presunti crimini commessi dalle Forze Armate e da esponenti del Governo della Federazione Russa in Ucraina, nel contesto dell'invasione del febbraio del 2022, ha generato un aumento rilevante dell'attivismo della giustizia penale internazionale che si è mobilitata attraverso diversi strumenti. Il 4 marzo del 2022, con la risoluzione 49/1 del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, è stata istituita una Commissione internazionale indipendente d'inchiesta sull'Ucraina guidata da Erik Møse e incaricata di indagare sulle presunte violazioni, abusi dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario nonché su tutte le fattispecie di crimini correlati compiuti in Ucraina dal 24 febbraio del 2022¹⁷⁵. In uno dei primi rapporti pubblicati dalla Commissione, risalente al marzo del 2023, sono stati documentati 164 casi di deportazione di bambini ucraini aventi tra i 4 e i 18 anni, e sono state riportate le seguenti ulteriori violazioni: esecuzioni sommarie, tortura e trattamenti inumani, confinamento illegale, attacchi contro i civili in fuga, violenza sessuale e di genere¹⁷⁶. Nel rapporto più recente della Commissione, datato 12 marzo 2026, il numero di casi documentati di trasferimenti forzati di minori in territorio russo è cresciuto a 1.205, l'80% dei quali non è stato restituito¹⁷⁷. In quest'ultimo rapporto non è cambiato solo il numero complessivo delle vittime di tale crimine, ma anche l'età dei minori deportati (che comprende casi di bambini con età inferiore ai 4 anni) e il numero delle regioni ucraine coinvolte, passate da 3 nel 2022 (Kharkiv, Donetsk e Kherson) a 5 nel 2026, con l'aggiunta degli *oblast'* di Luhansk e Mykolaiv.

¹⁷³ Nazioni Unite, Consiglio dei diritti umani, Risoluzione 49/1, *Situation of human rights in Ukraine stemming from the Russian aggression*, 4 marzo 2022.

¹⁷⁴ Statuto della Corte Penale Internazionale, art. 28, in <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2024-05/Rome-Statute-eng.pdf>; Senato della Repubblica, *Giustizia penale internazionale in Ucraina*, cit., p. 1.

¹⁷⁵ Senato della Repubblica, *Giustizia penale internazionale in Ucraina*, cit., p. 2

¹⁷⁶ Commissione internazionale indipendente d'inchiesta sull'Ucraina, *Report of the Independent International Commission of Inquiry on Ukraine*, UN Doc. A/HRC/52/62, 16 marzo 2023, pp. 14-16, in https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/coiukraine/A_HRC_52_62_AUV_EN.pdf

¹⁷⁷ Commissione internazionale indipendente d'inchiesta sull'Ucraina, *Report of the Independent International Commission of Inquiry on Ukraine*, UN Doc. A/HRC/61/61, 12 marzo 2026, p. 4, in <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/iic/hr-ukraine/reports/hrc61>.

Va inoltre menzionato come i dati raccolti dalla piattaforma istituzionale ucraina Children of War¹⁷⁸ indichino come il numero di bambini ucraini deportati nella Federazione Russa superi i 20.000 elementi (dati aggiornati del giugno 2026)¹⁷⁹, ma, secondo uno studio del Parlamento europeo, le statistiche pubblicate dalla piattaforma ucraina comprenderebbero dati basati esclusivamente sulle informazioni fornite al Governo ucraino da parenti, testimoni o autorità locali; quindi, il numero reale potrebbe essere considerevolmente superiore¹⁸⁰. Infine, va sottolineato come un decreto emanato dalla presidenza russa nel maggio del 2023¹⁸¹, nell'ambito di un processo strutturale di "russificazione"¹⁸² (come è stato diffusamente definito nella letteratura scientifica) iniziato ben prima del 2022, abbia posto le basi per facilitare l'acquisizione della cittadinanza russa ad alcune categorie di minori, rendendo ancor più difficili le prospettive di "ritorno" in Ucraina dei bambini deportati in Russia.

Il contesto normativo in cui ha operato la CPI e i passi in avanti della giustizia penale internazionale

Ai sensi dell'articolo 12 dello Statuto di Roma, la Corte Penale Internazionale può esercitare la propria giurisdizione sui crimini internazionali commessi sul territorio di uno Stato parte da un

¹⁷⁸ Questa piattaforma è stata creata dal Ministero per la Reintegrazione insieme al National Information Bureau, su incarico dell'Ufficio del presidente dell'Ucraina, come strumento per la ricerca e la liberazione dei minori dai luoghi di trasferimento forzato o deportazione, e aggiorna quotidianamente i dati. Gli indicatori quantitativi sono forniti dagli organi di *law enforcement*, Polizia nazionale, Procura generale e National Information Bureau.

¹⁷⁹ National Information Bureau, piattaforma *Children of War*, in <https://childrenofwar.gov.ua/en/>.

¹⁸⁰ Ioffe Y.–Umland A., *Forcible transfer and deportation of Ukrainian children: Responses and accountability measures*, gennaio 2024, p. 18, in [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/754442/EXPO_STU\(2024\)754442_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/754442/EXPO_STU(2024)754442_EN.pdf).

¹⁸¹ Decreto del Presidente della Federazione Russa del 30 maggio 2022, n. 330, *Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 30 maja 2022 g. № 330 «O vnesenii izmenenij v Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 24 aprelja 2019 g. № 183 ...»*, pubblicato sul Portale ufficiale russo (www.pravo.gov.ru), testo disponibile all'indirizzo <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47886>.

¹⁸² Con "russificazione" si fa riferimento a quel processo di cancellazione sistematica dell'identità ucraina iniziato dopo il 24 febbraio 2022, nel contesto della deportazione in Russia (o nei territori occupati) di migliaia di minori ucraini. Tale processo è caratterizzato da almeno tre dimensioni. In primo luogo, la "russificazione" si configura come un indottrinamento educativo (o "rieducazione") condotto sul piano culturale-identitario e improntato a far assimilare forzatamente la "cultura russa" e le liturgie nazionali russe ai minori in questione (impedendo, al contempo, la coltivazione della propria cultura nazionale di origine). In secondo luogo, emerge una dimensione giuridico-amministrativa del fenomeno, come si può osservare dagli effetti di alcuni decreti presidenziali che hanno semplificato l'acquisizione della cittadinanza russa per i minori ucraini deportati. Infine, sul piano istituzionale, si può sottolineare come tale processo sia basato su un approccio "whole-of-government" che fa luce sul carattere sistemico della "russificazione".

cittadino di uno Stato parte, tuttavia, la Federazione russa non è uno Stato membro della CPI¹⁸³, mentre l'Ucraina ha ratificato lo Statuto di Roma solo successivamente all'apertura delle indagini e all'emissione dei mandati di arresto (il 21 agosto 2024). Nondimeno, uno Stato che non ha ratificato lo Statuto può accettare — mediante dichiarazione formale ai sensi dell'articolo 12(3) — la competenza della CPI in relazione ai crimini internazionali considerati dall'articolo 5 (crimine di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra)¹⁸⁴. È quanto avvenuto per l'Ucraina che, nel 2014, a seguito della repressione violenta e della presunta commissione di crimini internazionali sul proprio territorio (originate da ordini russi) nel contesto della cosiddetta Rivoluzione della Dignità del 2013-2014, aveva depositato presso la CPI una dichiarazione *ad hoc* di accettazione della sua giurisdizione. Una seconda dichiarazione di accettazione della giurisdizione della Corte, con efficacia retroattiva (dal 2013) e a tempo indeterminato, era stata depositata nel 2015, a seguito delle operazioni non-convenzionali russe in Crimea (che avrebbero portato alla sua occupazione in tempi rapidi) e dell'intensificazione della guerra per procura nei territori ucraini del Donbas. Sul finire del 2020, l'allora Procuratrice della Corte, Fatou Bensouda, dando seguito alle istanze ucraine, aveva ritenuto validi tutti i presupposti previsti dallo Statuto di Roma per l'apertura di una indagine¹⁸⁵. Quindi, sulla base di quanto scritto, la competenza della Corte a indagare sui presunti crimini internazionali commessi sul territorio ucraino (sia per quelli consumatisi tra il 2013 e il 2015 sia per quelli commessi dal 24 febbraio 2022 in poi) è dipesa, almeno nelle fasi iniziali, dall'accettazione della giurisdizione della CPI — da parte dell'Ucraina — relativamente ai crimini internazionali previsti dall'articolo 5, e non, dunque, dall'essere uno Stato parte dello Statuto. L'articolo 5, tuttavia, non include il "crimine di aggressione" perché, come chiarito in un documento del Senato della Repubblica, «tale crimine, anche se la sua definizione è stata inserita all'art. 8-bis dello Statuto di Roma nel 2010, è soggetto a un regime di giurisdizione rafforzato che richiede che gli Stati coinvolti siano membri della Corte, e non è il caso di Russia

¹⁸³ Nella specie, la Federazione russa, dopo aver firmato lo Statuto di Roma nel 2000, ha ritirato la sua firma nel 2016.

¹⁸⁴ Roccatagliata L.–Carrer S., *Le indagini della Corte Penale Internazionale "Into the situation of Ukraine"–Alcune criticità*, in *Giurisprudenza penale internazionale*, 16 marzo 2022, <https://www.giurisprudenzapenale.com/2022/03/16/le-indagini-della-corte-penale-internazionale-into-the-situation-of-ukraine-alcune-criticita/>.

¹⁸⁵ Senato della Repubblica, *Giustizia penale internazionale in Ucraina*, cit., p. 5.

e Ucraina»¹⁸⁶. In tal senso, l'ecosistema della giustizia penale internazionale sta sviluppando nuovi strumenti giurisdizionali per colmare questi limiti della CPI.

Nel luglio del 2023 è stato istituito il Centro internazionale per il perseguimento del crimine di aggressione contro l'Ucraina (ICPA), con sede a L'Aia, e sostenuto dall'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust), insieme all'Ucraina e alla Corte Penale Internazionale, nonché collegato alla squadra investigativa congiunta (Joint Investigative Team) guidata da sette Paesi europei (Ucraina, Polonia, Romania, Estonia, Lettonia, Lituania e Slovacchia)¹⁸⁷. Tale istituto, che non è un organo giurisdizionale, persegue lo scopo di coordinare i contributi investigativi e di strutturare il materiale probatorio potenzialmente utile per un futuro organismo giurisdizionale competente sull'accertamento delle responsabilità della Federazione Russa, rispetto al crimine di aggressione contro l'Ucraina.

Nell'ambito del Consiglio d'Europa e attraverso un processo iniziato a maggio del 2025 (che ha coinvolto 34 Paesi membri del Consiglio d'Europa più l'Australia e il Costa Rica, nonché la Commissione Europea), sono stati inaugurati, tramite un accordo bilaterale firmato nel giugno 2025 tra l'Ucraina e il Consiglio d'Europa, i lavori per la costituzione prevista di un Tribunale speciale per il crimine di aggressione contro l'Ucraina¹⁸⁸. Il 15 maggio del 2026, alla 135ª Sessione del Comitato dei Ministri a Chişinău (Moldavia), 36 Stati e l'Unione europea hanno adottato l'«Accordo parziale allargato» che, una volta ratificata la Convenzione del Tribunale da parte di tutti gli Stati coinvolti, istituirà formalmente l'organo giurisdizionale¹⁸⁹. È previsto che il

¹⁸⁶ Senato della Repubblica, *Giustizia penale internazionale in Ucraina*, cit., p. 7; Meloni C., *La Corte Penale Internazionale spicca uno storico mandato di arresto per Vladimir Putin mentre si continua a discutere di un tribunale speciale per l'aggressione in Ucraina*, in *Questione Giustizia*, 23 marzo 2023, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/tribunale-speciale-ucraina>.

¹⁸⁷ Eurojust, *International Centre for the Prosecution of the Crime of Aggression against Ukraine (ICPA)*, L'Aia, 3 luglio 2023, disponibile all'indirizzo <https://www.eurojust.europa.eu/international-centre-for-the-prosecution-of-the-crime-of-aggression-against-ukraine>; Eurojust, *History in the making—the International Centre for the Prosecution of the Crime of Aggression Against Ukraine starts operations at Eurojust*, comunicato stampa, L'Aia, 3 luglio 2023.

¹⁸⁸ Senato della Repubblica, Servizio Affari internazionali, *Il Tribunale speciale per il crimine di aggressione e gli altri strumenti attivati per l'accertamento delle responsabilità dei crimini commessi in Ucraina*, Nota n. 5, 31 luglio 2025, p. 1.

¹⁸⁹ Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, *Resolution CM/Res(2026)5 establishing the Enlarged Partial Agreement on the Management Committee of the Special Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine*. Quest'ultima è stata adottata il 15 maggio 2026 durante la 135ª sessione, conformemente alla decisione CM/Del/Dec(2026)135/2, in <https://www.coe.int/en/web/cm/cm-135-session>.

Tribunale, quando potrà esercitare le sue funzioni, non si sovrapponga, bensì integri il lavoro della CPI¹⁹⁰.

Bibliografia

HU C., *Russia scoffs but Putin could stand trial for alleged war crimes, ICC chief prosecutor says*, in *CNN*, 18 marzo 2023

IOFFE Y.–Umland A., *Forcible transfer and deportation of Ukrainian children: Responses and accountability measures*, gennaio 2024

MELONI C., *La Corte Penale Internazionale spicca uno storico mandato di arresto per Vladimir Putin mentre si continua a discutere di un tribunale speciale per l'aggressione in Ucraina*, in *Questione Giustizia*, 23 marzo 2023

ROCCATAGLIATA L.–CARRER S., *Le indagini della Corte Penale Internazionale "Into the situation of Ukraine"–Alcune criticità*, in *Giurisprudenza penale internazionale*, 16 marzo 2022

¹⁹⁰ Senato della Repubblica, *Il Tribunale speciale per il crimine di aggressione e gli altri strumenti attivati per l'accertamento delle responsabilità dei crimini commessi in Ucraina*, cit., p. 3

Ivana Esposito

Le accuse di genocidio ad Israele

Com'è noto, dopo il 7 ottobre 2023 Israele ha adottato nei confronti della popolazione palestinese un brutale assedio uccidendo decine di migliaia di persone, sterminando intere famiglie, distruggendo ogni tipo di infrastruttura civile ivi inclusi gli ospedali, radendo al suolo interi quartieri e costringendo la popolazione a spostarsi continuamente. Sono stati sfollati due milioni di palestinesi, distrutti gli ospedali, uccisi medici, personale sanitario, giornalisti, ostacolati e bloccati in modo mirato gli aiuti umanitari. Le azioni militari dall'esercito israeliano, dirette ad annientare la popolazione civile palestinese, hanno spinto l'opinione internazionale a ritenere integrato il crimine di genocidio. Con riferimento ai fatti successi dalla fine del 2023 in poi, l'utilizzo del termine specifico ha visto nel tempo un consenso crescente da parte delle organizzazioni umanitarie, degli studiosi e dell'opinione pubblica internazionale.

L'organizzazione Amnesty International ha documentato come Israele abbia compiuto atti proibiti dalla Convenzione del 1948 per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio¹⁹¹. Sono tre gli elementi a sostegno: il danneggiamento e la distruzione delle infrastrutture utili alla popolazione; le operazioni di sfollamento di massa in condizioni disumane; la creazione di ostacoli all'arrivo di aiuti umanitari.

È stata la stessa Corte Internazionale di Giustizia delle Nazioni Unite ad accogliere, in sede cautelare, le accuse di condotta genocidaria mosse dal Sudafrica contro Israele.

Nel presentare il caso il 29 dicembre 2023, i legali del Sudafrica hanno sostenuto che Israele avesse lanciato su Gaza, una striscia di terra di 365 chilometri quadrati, una offensiva deliberata, volta alla distruzione dei palestinesi, colpendo soprattutto i bambini e contestualmente impedendo che gli aiuti umanitari raggiungessero la popolazione¹⁹².

¹⁹¹ Amnesty International, *Ti senti come se fossi un subumano: il genocidio di Israele contro la popolazione palestinese a Gaza*, 2024, in <https://www.Amnesty.it>.

¹⁹² Corte Internazionale di Giustizia: *Il Sudafrica accusa Israele di genocidio*, pubblicato su Università di Padova, Centro di Ateneo per i Diritti Umani "Antonio Papisca", 12 gennaio 2024, reperibile sul sito <https://unipd-centrodirittiumani.it>.

Con ordinanza del 26 gennaio 2024 la Corte ¹⁹³, nel ritenere legittima la richiesta, si è pronunciata in via cautelare ordinando a Israele l'adozione di misure in applicazione dell'articolo 41 dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia per evitare possibili atti genocidiari¹⁹⁴.

Sulla base delle considerazioni che precedono, la Corte ha concluso che sussistessero le condizioni richieste dal suo Statuto per poter adottare misure provvisorie. Nel caso di specie tuttavia, l'organo giudiziario, considerati i termini delle misure richieste e le circostanze attinenti, ha deciso di non applicare *in toto* le specifiche misure richieste dal Sudafrica.

In conformità agli obblighi derivanti dalla Convenzione sul genocidio, la Corte ha ritenuto che Israele, dovesse adottare nei confronti dei palestinesi della Striscia di Gaza tutte le misure in suo potere per impedire la commissione degli atti rientranti nell'ambito dell'articolo 2 della Convenzione. In particolare: a) l'uccisione di membri del gruppo; b) il causare gravi danni fisici o mentali ai membri del gruppo; c) l'inflizione deliberata al gruppo di condizioni di vita intese a provocarne la distruzione fisica totale o parziale; e d) l'imposizione di misure intese a impedire le nascite all'interno del gruppo. L'organo giudiziario ha ricordato che tali atti rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 2 quando sono commessi con l'intento di distruggere in tutto o in parte un gruppo in quanto tale. Ha ritenuto inoltre che Israele dovesse garantire con effetto immediato che le proprie forze armate non realizzassero alcuni di tali atti.

La Corte ha considerato inoltre che Israele dovesse adottare tutte le misure in suo potere per prevenire e punire l'incitamento diretto e pubblico a commettere un genocidio nei confronti dei membri del gruppo palestinese nella Striscia di Gaza; adottare misure immediate ed efficaci per consentire la fornitura dei servizi di base e dell'assistenza umanitaria urgentemente necessari ad affrontare le gravissime condizioni di vita della popolazione; adottare misure efficaci per prevenire la distruzione e garantire la conservazione delle prove relative alle accuse di atti nell'ambito degli articoli 2 e 3 della Convenzione sul genocidio contro membri del gruppo palestinese nella Striscia di Gaza; ed infine che dovesse presentare un rapporto sulle misure adottate entro un mese dalla data dell'ordinanza.

¹⁹³ Donnarumma M.R., *L'ordinanza della C.I.G. nel caso Sud Africa v Israele e l'accusa di genocidio*, in *Giurisprudenza Penale*, 13 febbraio 2024, <https://www.giurisprudenzapenale.it>.

¹⁹⁴ Il Consiglio di Sicurezza può decidere quali misure, non implicanti l'impiego della forza armata, debbano essere adottate per dare effetto alle sue decisioni, e può invitare i membri delle Nazioni Unite ad applicare tali misure.

Come è giunta la Corte a pronunciarsi sul tema? Sotto il profilo teorico è stata decisiva la valutazione in sede giurisdizionale della fondatezza della richiesta cautelare, ossia dell'esistenza di un rischio reale ed imminente di un pregiudizio irreparabile. Nella prima ordinanza, adottata all'inizio del 2024, la Corte ha individuato tale rischio nelle modalità di conduzione delle operazioni militari da parte dell'esercito israeliano.

L'organo giudiziario delle Nazioni Unite dopo aver richiamato l'obbligo di tutti gli Stati parti della Convenzione "*à prévenir et à punir*" il crimine di genocidio, precisa cosa debba intendersi per genocidio: intenzione di distruggere, totalmente o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione. Quindi osserva che i palestinesi sembrano costituire un gruppo protetto ai sensi della Convenzione. L'operazione militare condotta da Israele a seguito dell'attacco del 7 ottobre 2023 ha infatti causato numerosissimi morti e feriti, la distruzione massiccia di abitazioni, nonché lo spostamento forzato della stragrande maggioranza della popolazione, come confermato nelle dichiarazioni di organi internazionali¹⁹⁵.

La Corte ha preso atto, in questo contesto, della dichiarazione rilasciata il 5 gennaio 2024 da Martin Griffiths, Sottosegretario Generale per gli Affari Umanitari e Coordinatore per l'Emergenza delle Nazioni Unite¹⁹⁶: «Gaza è diventata un luogo di morte e disperazione. Le famiglie dormono all'aperto mentre le temperature scendono. Le aree in cui ai civili è stato detto di trasferirsi per la loro sicurezza sono state bombardate. Le strutture mediche sono sotto attacco incessante. I pochi ospedali parzialmente funzionanti sono oberati dai casi di trauma, gravemente carenti di forniture e invasi da persone disperate in cerca di sicurezza. Un disastro sanitario si sta verificando. Le malattie infettive si stanno diffondendo nei rifugi affollati mentre

¹⁹⁵ Così la Corte: «45. Les Palestiniens semblent constituer un «groupe national, ethnique, racial ou religieux» distinct, et, partant, un groupe protégé au sens de l'article II de la convention sur le génocide. La Cour observe que, selon des sources des Nations Unies, la population palestinienne de la bande de Gaza compte plus de 2 millions de personnes. Les Palestiniens de la bande de Gaza forment une partie substantielle du groupe protégé».

«46. La Cour note que l'opération militaire conduite par Israël à la suite de l'attaque du 7 octobre 2023 a fait de très nombreux morts et blessés et causé la destruction massive d'habitations, le déplacement forcé de l'écrasante majorité de la population et des dommages considérables aux infrastructures civiles. Même si les chiffres relatifs à la bande de Gaza ne peuvent faire l'objet d'une vérification indépendante, des informations récentes font état de 25700 Palestiniens tués, de plus de 63 000 autres blessés, de plus de 360000 logements détruits ou partiellement endommagés et d'environ 1,7 million de personnes déplacées à l'intérieur de Gaza (voir Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'Organisation des Nations Unies (OCHA), «Hostilities in the Gaza Strip and Israel reported impact, Day 109 » (24 January 2024)). «47. La Cour prend note, à cet égard, de la déclaration faite le 5 Janvier 2024 par le Secrétaire général adjoint de l'Organisation des Nations Unies aux affaires humanitaires et coordonnateur des secours d'urgence, M. Martin Griffiths: «Gaza est devenue un lieu de mort et de désespoir»».

¹⁹⁶ Testo reperibile presso il sito <https://www.periscopionline.it/>.

i canali fognari traboccano. Circa 180 donne palestinesi partoriscono ogni giorno in mezzo a questo caos. Le persone si trovano di fronte ai livelli più alti di insicurezza alimentare mai registrati. La carestia è dietro l'angolo. Per i bambini in particolare, le ultime 12 settimane sono state traumatiche: niente cibo, niente acqua, niente scuola. Nulla tranne i suoni terrificanti della guerra, giorno dopo giorno. Gaza è semplicemente diventata inabitabile. La sua gente assiste quotidianamente a minacce alla sua stessa esistenza, mentre il mondo guarda»¹⁹⁷.

A seguito di una missione a North Gaza, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha riportato che al 21 dicembre 2023: «Un senza precedenti 93% della popolazione a Gaza si trova ad affrontare livelli di crisi alimentare, con cibo insufficiente e alti livelli di malnutrizione. Almeno 1 su 4 famiglie si trova in "condizioni catastrofiche": sperimentando una mancanza estrema di cibo e fame e avendo ricorso alla vendita dei loro beni e ad altre misure estreme per permettersi un pasto semplice. La fame, la miseria e la morte sono evidenti»¹⁹⁸.

L'organo giudiziario ha preso ulteriormente nota della dichiarazione rilasciata il 13 gennaio 2024 dal Commissario Generale dell'Agenzia delle Nazioni Unite per gli Aiuti e il Lavoro per i Rifugiati Palestinesi (UNRWA), Philippe Lazzarini: «Sono trascorsi 100 giorni da quando è iniziata la devastante guerra, uccidendo e sfollando persone a Gaza, a seguito degli orribili attacchi che Hamas e altri gruppi hanno compiuto contro la popolazione in Israele. Sono stati 100 giorni di prova e ansia per gli ostaggi e le loro famiglie. Nei 100 giorni scorsi, il bombardamento continuo in tutta la Striscia di Gaza ha causato lo sfollamento di massa di una popolazione in uno stato di flusso costante, costantemente sradicata e costretta spostarsi in luoghi altrettanto insicuri. Questo è stato lo sfollamento più grande del popolo palestinese dal 1948. Questa guerra ha coinvolto più di 2 milioni di persone, l'intera popolazione di Gaza. Molti porteranno cicatrici per tutta la vita, sia fisiche che psicologiche. La stragrande maggioranza, compresi i bambini, è profondamente traumatizzata».

Nella seconda ordinanza adottata il 28 marzo 2024 il requisito è stato individuato nel deterioramento della situazione umanitaria a Gaza con particolare riferimento alla grave carestia alimentare indotta e diffusa tra la popolazione, in particolare tra i bambini.

¹⁹⁷ OCHA, *UN relief chief: The war in Gaza must end*, 5 gennaio 2024, in <https://www.unocha.org/news/un-relief-chief-war-gaza-must-end>.

¹⁹⁸ OMS, *Lethal combination of hunger and disease to lead to more deaths in Gaza*, 21 dicembre 2023, in <https://www.emro.who.int/fr/opt/news/lethal-combination-of-hunger-and-disease-to-lead-to-more-deaths-in-gaza.html>; World Food Programme, *Gaza sull'orlo mentre una persona su quattro affronta una fame estrema*, 20 dicembre 2023, in <https://www.wfp.org/>.

Nella terza ordinanza del 24 maggio 2024, invece, la Corte ha esaminato il deterioramento della situazione nell'area di Rafah causata dall'evacuazione forzata della popolazione civile.

Nel marzo del 2026 Israele ha depositato le proprie memorie difensive negando un intento genocidario e separando le azioni perpetrate dall'accusa di genocidio, accusa che come noto richiede un elevato elemento probatorio soggettivo.

Il collegio giudicante composto dai quindici giudici permanenti della Corte dovrebbe decidere la questione per la fine del 2027. Ai sensi dell'articolo 63 dello Statuto della Corte, altri Stati possono intervenire nel procedimento a sostegno di una o dell'altra parte.

Il mandato d'arresto a Netanyahu da parte della Corte Penale Internazionale

In parallelo all'attività svolta dalla Corte Internazionale di Giustizia delle Nazioni Unite, anche la Corte Penale Internazionale si è espressa sulla questione. Il 21 novembre 2024 la Camera preliminare della Corte Penale Internazionale (CPI) ha emesso un mandato di arresto per il primo ministro israeliano Benjamin Netanyahu e per l'ex ministro della difesa Yoav Gallant per il periodo ricompreso tra l'8 ottobre 2023 e il 20 maggio 2024.

Le accuse sono di aver perpetrato crimini contro l'umanità (omicidio, persecuzione e atti disumani) e crimini di fame (fame come metodo di guerra contro la popolazione civile).

Il Procuratore della Corte ha precisato di essersi avvalso di una molteplicità di testimonianze, prove documentali, video, audio e fotografie, nonché di immagini satellitari verificate come autentiche, e di avere consultato anche un gruppo di giuristi di alto profilo, esperti nel diritto internazionale umanitario e nel diritto internazionale penale¹⁹⁹.

Per il principio di complementarità di cui all'articolo 17 dello Statuto, prevalendo la giurisdizione degli Stati nazionali, la Corte Penale de L'Aia non può intervenire se per gli stessi fatti viene assicurato l'avvio di un procedimento interno agli Stati. La cornice giuridica della giurisdizione della Corte è stata poi delineata in maniera inequivocabile tanto con riferimento

¹⁹⁹ Tra questi, Adrian Fulford avvocato già giudice alla Corte Penale Internazionale e ora all'Alta Corte d'Inghilterra e Galles, Helena Kennedy presidente dell'Istituto per i diritti umani dell'Associazione internazionale degli avvocati, Elizabeth Wilmschurst ex consigliere giuridico del Commonwealth, l'avvocata internazionalista Amal Clooney, l'autorevole Theodor Meron, già presidente del Tribunale Penale Internazionale per l'ex Jugoslavia, Kevin Jon Heller professore di diritto internazionale all'Università di Copenaghen, e il senegalese Adama Dieng già consigliere speciale delle Nazioni Unite per la prevenzione del genocidio.

alle convenzioni de L'Aia e di Ginevra (e del Protocollo I), ossia «nel contesto di un conflitto armato internazionale tra Israele e Palestina», quanto in riferimento del Protocollo II: nel contesto di «un conflitto armato non internazionale tra Israele e Hamas in corso in parallelo». Si tratta di una precisazione non irrilevante perché conferma la statualità palestinese e smentisce la tesi di Israele in ordine al difetto di giurisdizione della Corte.

La Corte ha sostenuto di poter esercitare la propria *potestas iudicandi* sulla Palestina, alla luce della formale adesione della Palestina allo Statuto di Roma nel 2015.

Per quanto concerne la giurisdizione materiale, è stato possibile dimostrare che i presunti crimini commessi nei territori palestinesi occupati rientrano pienamente nel novero dei crimini previsti dall'articolo 5 dello Statuto della Corte, ossia genocidio, crimini contro l'umanità, crimini di guerra e crimine di aggressione. I dati raccolti dall'Ufficio del Procuratore, nonché i rapporti redatti da organismi indipendenti e dalle Nazioni Unite, dimostrano un quadro di gravi violazioni del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani, riconducibili a condotte sistematiche quali l'espansione degli insediamenti, l'uso indiscriminato della forza, le esecuzioni extragiudiziali e le punizioni.

L'atto di accusa ha sottolineato le gravi responsabilità non solo dei capi di Hamas, ma anche di Benjamin Netanyahu e Yoav Gallant. Gli attacchi effettuati dall'esercito israeliano sono stati ricondotti alle fattispecie teoriche dei crimini di guerra: "morte per fame di civili come metodo di guerra" (Statuto della CPI, art. 8 para. 2 lett. b), punto XXV); "causare intenzionalmente grandi sofferenze o gravi lesioni al corpo o alla salute" (art. 8 para. 2 lett. a) punto III); "trattamenti crudeli" (art.8 para. 2 lett. c) punto I). E ancora: omicidio volontario (art. 8 para. 2, lett. a) punto I); omicidio (art. 8 para. 2 lett. c) punto I); "dirigere intenzionalmente attacchi contro una popolazione civile" (art. 8 para 2 lett. b) punto I); art. 8, para. 2 lett. e) punto I).

Seguono i crimini contro l'umanità: sterminio e omicidio, commessi "anche nel contesto di decessi causati dalla fame" (Statuto della CPI, art. 7 para. 1 lett. b) e a)); persecuzioni (art. 7 para. 1 lett. h)) e altri atti disumani (art.7 para. 1 lett. k)).

Il complesso delle azioni perpetrate contro la popolazione civile, l'assedio totale su Gaza che ha comportato la chiusura completa dei tre valichi di frontiera, Rafah, Kerem Shalom ed Erez, il blocco pianificato degli aiuti tra cui cibo e medicine, risorse elettriche e idriche per periodi prolungati risultano ascrivibili alle responsabilità dei capi. Il Procuratore ha ritenuto che vi fosse

un piano comune per usare la fame come metodo di guerra e per punire collettivamente la popolazione civile di Gaza.

Le richieste di arresto per i leader israeliani si basano sul dovere di rispettare il diritto internazionale e sul rispetto dei mezzi da utilizzare nei confronti dei civili²⁰⁰.

Le testimonianze

Tra le testimonianze raccolte²⁰¹ come elementi di prova del genocidio vi sono quelle emerse dalle dichiarazioni della stessa popolazione palestinese: «Vivo a Beit Lahia. Stiamo ancora spazzando via le macerie, cercando di riparare i danni alla nostra abitazione (...) Ogni cosa qui è una lotta: essere madre, durante il genocidio vuol dire combattere ogni minuto, ogni secondo per mantenere la tua famiglia in vita, senza niente a disposizione. Recuperare acqua pulita è una lotta, rimediare cibo è una lotta, trovare frutta e verdure fresche è un sogno (...) Siamo stanchi di venire sfollati, di caricarci una vita intera sulle spalle e fuggire ancora una volta ricominciare tutto da capo (...) non so se sopravviveremo a questa ondata di bombardamenti. Non so se il mondo ricorderà che una volta delle persone vivevano in un piccolo posto chiamato Gaza, che aveva la più bella costa del mondo; che qui c'erano persone che volevano vivere, che avevano tanti sogni».

Altre testimonianze sono state rese direttamente dagli operatori delle ONG: «Da Gaza non si esce, da ormai oltre un anno e mezzo (...) Da maggio 2024 fino a fine 2025, Gaza era completamente chiusa, un rettangolo sotto assedio. Anche questa è la differenza tra Gaza e tutto il resto degli scenari che ho visto nella mia vita di operatore umanitario. Dalla Siria, dall'Ucraina, dall'Afghanistan, con mille peripezie e affrontando mille ostacoli, le persone scappano. A Gaza non si può. Le persone sono bloccate come topi in gabbia, ma al tempo stesso sono costrette a spostarsi continuamente, spesso a piedi, da un punto all'altro del rettangolo di terra detto Striscia, perché devono obbedire agli ordini di evacuazione dell'esercito israeliano»²⁰².

²⁰⁰ La Decisione è disponibile al seguente link: <https://unric.org>.

²⁰¹ Amnesty International, *Israele sta commettendo genocidio contro la popolazione palestinese a Gaza*, 5 dicembre 2024 in <https://www.amnesty.it>.

²⁰² Giudetti G., *Con i miei occhi. Quello che ho visto a Gaza*, Milano, Piemme, 2026.

Le relazioni

Parallelamente alle pronunce della Corte, nel marzo 2024, Francesca Albanese, Relatrice Speciale delle Nazioni Unite sui Territori Palestinesi Occupati ha presentato al Consiglio dei diritti umani dell'ONU un primo rapporto sulla situazione dei diritti umani in Palestina e nei Territori Occupati usando il termine di genocidio²⁰³.

A giugno del 2025 con un secondo rapporto Francesca Albanese ha analizzato il coinvolgimento delle aziende, specie occidentali, nel conflitto e nei profitti economici derivanti²⁰⁴. La pubblicazione del rapporto ha indignato l'opinione pubblica e creato una pressione internazionale per interrompere le forniture di armi e tecnologie militari a Israele, forniture che tutt'oggi sono attive.

Ad ottobre 2025 un nuovo rapporto della Relatrice Speciale ha accusato 63 Stati tra cui la Germania e l'Italia di complicità nel genocidio²⁰⁵, per la fornitura di armi e protezione diplomatica.

La relazione della Commissione internazionale indipendente delle Nazioni Unite del 16 settembre 2025 ha posto un punto fermo sulla vicenda. La relazione riporta: «Gli eventi in Gaza a partire dal 7 ottobre 2023 non sono accaduti isolatamente (...) Essi sono stati preceduti da decenni di occupazione illegale e di repressione seguendo una ideologia che richiede la rimozione della popolazione palestinese dalla sua terra e la sua sostituzione»²⁰⁶.

Sulla base delle prove raccolte, la Commissione ha concluso, sotto il profilo della condotta, che le autorità e le forze di sicurezza israeliane hanno commesso e continuano a commettere i seguenti atti di genocidio previsti dall'art. 2 della Convenzione del 1948 nei confronti dei palestinesi nella Striscia di Gaza, ovvero (I) uccidere membri del gruppo; (II) causare gravi danni

²⁰³ Nazioni Unite, *Anatomia di un genocidio Report della Relatrice Speciale sulla situazione dei diritti umani nel territorio palestinese occupato dal 1967*, Francesca Albanese, A/HRC/55/7, 28 marzo 2024, <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-palestine/francesca-albanese>

²⁰⁴ Consiglio per i Diritti Umani, *Dall'economia dell'occupazione all'economia del genocidio. Rapporto della Relatrice Speciale sulla situazione dei diritti umani nei territori palestinesi occupati dal 1967*, Francesca Albanese, A/HRC/59/23, 30 giugno 2025.

²⁰⁵ Nazioni Unite, *Gaza Genocide: a collective crime. Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967*, Francesca Albanese, A/80/492, 20 ottobre 2025.

²⁰⁶ Commissione istituita il 27 maggio del 2021 dal Consiglio per i diritti umani. Vedi Cicala A. *Commissione internazionale indipendente delle Nazioni Unite per l'inchiesta sui Territori Occupati: un nuovo rapporto sostiene che Israele ha commesso genocidio*, 17 settembre 2025, <https://www.unipd-centrodirittiumani.it>.

fisici o mentali ai membri del gruppo; (III) l'imposizione al gruppo di condizioni di vita volte a provocarne la distruzione fisica, totale o parziale; e (IV) l'imposizione di misure volte a impedire le nascite all'interno del gruppo. Quanto all'elemento psicologico del crimine, la Commissione ritiene sussistente il dolo specifico rinvenibile nelle dichiarazioni pubbliche rese dalle autorità israeliane.

Alla luce di ciò, la Commissione ha raccomandato al Governo israeliano una serie di misure volte ad interrompere la commissione del crimine di genocidio, e il rispetto delle misure provvisorie disposte dalla CIG nelle sue ordinanze del 2024. Rivolgendosi agli Stati membri delle Nazioni Unite, la Commissione ha suggerito di impiegare tutti i mezzi a disposizione per impedire il genocidio nella Striscia di Gaza: di cessare il trasferimento di armi e altre attrezzature, compreso il carburante per aerei allo Stato di Israele; di garantire che gli individui e le società presenti nei loro territori non siano coinvolti nella commissione di genocidio; di facilitare le indagini e adottare misure e sanzioni nei confronti di Israele e delle persone fisiche o giuridiche coinvolte; di cooperare con le indagini dell'Ufficio del Procuratore della Corte Penale Internazionale.

Oggi, pur esistendo una tregua formale sancita ad ottobre 2025, il genocidio continua. Perdura una grave crisi umanitaria che si aggrava quotidianamente²⁰⁷: attacchi continui, scarsità di cibo e di medicinali, persone costrette a spostarsi continuamente tra le macerie. Le organizzazioni umanitarie lanciano l'allarme invitando l'opinione internazionale a non distogliere lo sguardo nell'attesa dei pronunciamenti delle corti.

Bibliografia

ALBANESE F., *J'accuse. Gli attacchi del 7 ottobre, Hamas, il terrorismo. Israele, l'apartheid in Palestina e la guerra* editore, Milano, Fuoriscena, 2026

ALBANESE F.–ELIA C., *Quando il mondo dorme: Storie parole e ferite della Palestina*, Milano, Rizzoli, 2025

BOCCHINFUSO A.–SOLDAINI M.–TOSTI L. (a cura di), *Il loro grido è la mia voce. Poesie da Gaza*, Roma, Fazi editore, 2025

GIUDETTI G., *Con i miei occhi. Quello che ho visto a Gaza*, Milano, Piemme, 2026

²⁰⁷ Emergency, *La situazione a Gaza: gli aggiornamenti di Emergency*, 27 luglio 2026, <https://www.emergency.it/blog/dai-progetti/la-situazione-a-gaza-gli-aggiornamenti-di-emergency-2026/>.

JEBREAL R., *Genocidio. Quello che rimane di noi nell'era neoimperiale*, Milano, Piemme, 2025

Alessandro de Donato

Il caso Duterte: tensione tra consenso e diritto. Populismo penale e giustizia internazionale

Il 23 aprile 2026, la Camera di primo esame della Corte Penale Internazionale (CPI) ha confermato tutti e tre i capi di imputazione per crimini contro l'umanità a carico di Rodrigo Duterte, presidente delle Filippine dal 2016 al 2022, rinviandolo a giudizio per gli omicidi sistematici compiuti nell'ambito della sua "guerra alla droga". La vicenda in oggetto suscita un interrogativo piuttosto attuale: come si concilia la giustizia sovranazionale con il consenso popolare?

Le radici strutturali di un consenso

L'ascesa di Duterte nel maggio 2016 non può essere analizzata senza considerare la fragilità strutturale delle democrazie post-coloniali.

Con l'indipendenza delle Filippine dagli Stati Uniti nel 1946, le istituzioni democratiche formalmente stabilite rimasero di fatto monopolio di poche famiglie. Queste ultime istituzionalizzarono il loro controllo effettivo delle risorse del paese facendo perno anche su di un sistema radicato di giustizia privata.

In risposta alla politica clientelare e con la promessa di riscattare le classi subalterne, il presidente nazionalista Ferdinand Marcos nel 1972 mise fine all'esperienza democratica filippina, modificando la Costituzione e instaurando la legge marziale. Seguirono quindici anni di violazioni sistematiche dei diritti umani e saccheggio delle risorse pubbliche.

Quando la People Power Revolution del 1986 pose fine al regime di Marcos, la transizione democratica che ne seguì fu in realtà una sorta di restaurazione: le stesse famiglie tornarono al potere adattandosi alle regole formali senza smantellare le logiche del dominio clientelare²⁰⁸.

²⁰⁸ Timberman D.G., *Philippine Politics Under Duterte: A Midterm Assessment*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2019, pp. 2-4.

Non sorprende quindi che nel 2015, nonostante oltre un decennio di crescita economica sostenuta, la concentrazione dei beni era rimasta nelle mani delle fasce più abbienti, con un indice di disuguaglianza (Gini) stabile allo 0,4 e una percentuale di povertà al 21.6%²⁰⁹.

In questo quadro di stagnante immobilità sociale e mancanza di fonti di reddito, dagli anni Novanta si fece largo nelle periferie urbane delle Filippine la vendita e il consumo di *shabu* (metanfetamina a basso costo). Tale strumento di evasione psicologica e riscatto economico divenne presto un elemento della vita sociale dei quartieri, riconfigurando rapporti interpersonali e familiari²¹⁰. Come testimoniano le interviste di Curato, le ripercussioni sociali della dipendenza e lo spaccio di droga venivano infatti gestiti esclusivamente tramite meccanismi informali, senza mai emergere nello spazio politico²¹¹. A politicizzare questa "ansia latente" di disfacimento del tessuto sociale e familiare fu proprio Rodrigo Duterte, prima come sindaco di Davao e poi come presidente. Duterte si dimostrò in ascolto delle frustrazioni concrete di una popolazione abituata all'informalità, riuscendosi a dimostrare in rottura con l'apparato elitario che lo precedeva. Dichiarando l'esistenza di «3,7 milioni di dipendenti da droghe», ovvero più del doppio rispetto all'1,8 milioni stimati da fonti indipendenti, riuscì a trasformare una manifestazione di marginalità strutturale in una urgente guerra contro un nemico identificabile.

Il criminologo John Pratt definisce questo meccanismo "populismo penale", ovvero la messa in atto di politiche criminali guidate dal consenso piuttosto che dall'efficacia, in cui il sapere esperto viene delegittimato come elitario e la vittima diventa il centro simbolico del discorso pubblico²¹². Il consenso di Duterte attraversava classi, generazioni e geografie: non era il voto di una sola fascia della popolazione, ma il prodotto di una sfiducia sistemica trasversale nei confronti di una democrazia vuota di significato.

²⁰⁹ World Bank, *GINI Index — Philippines*, disponibile su: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=PH>. Il dato 0,43 corrisponde all'anno 2015.

²¹⁰ Curato N., *Politics of Anxiety, Politics of Hope: Penal Populism and Duterte's Rise to Power*, in *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, n. 35(3), 2016, pp. 1 ss. Il numero di 3,7 milioni fu dichiarato da Duterte nel discorso sullo Stato della Nazione, luglio 2016; il dato di 1,8 milioni proviene da un sondaggio DDB del 2016, citato in Timberman D.G., *cit.*, p. 9.

²¹¹ *Ibidem*. Il numero di 3,7 milioni fu dichiarato da Duterte nel discorso sullo Stato della Nazione, luglio 2016; il dato di 1,8 milioni proviene da un sondaggio DDB del 2016, citato in Timberman, *cit.*, p. 9, nota 22.

²¹² Pratt J., *Penal Populism*, New York-London, Routledge, 2007, pp. 2-3.

La guerra alla droga

Tra il 2016 e il 2022, si stima che le morti legate alla guerra alla droga siano state tra le 6.000 riconosciute ufficialmente e le 30.000 indicate dalle organizzazioni per i diritti umani. Al maggio 2018, oltre 141.000 detenuti erano stipati in carceri al 582% della capienza, il 70% per reati di droga²¹³.

La campagna repressiva di Duterte produsse ciò che aveva promesso, l'incarcerazione e l'uccisione di spacciatori e consumatori e non mancò di un'alta approvazione popolare (85% nel dicembre 2016 e 78% nel giugno 2018).

Human Rights Watch ha documentato un *modus operandi* sistematico, dove le prove sono fabbricate, le uccisioni sono ricompensate e l'impunità per la polizia è strutturale. Nonostante, la brutalità e l'illegalità, un sondaggio del settembre 2017, riporta che il 73% della popolazione riteneva che le esecuzioni extragiudiziali avvenissero davvero, ma che questo non inficiasse sul loro supporto alla campagna²¹⁴.

Secondo Presto e Curato, pur credendo nei diritti umani e nel *due process*, la guerra alla droga veniva percepita da una maggioranza della popolazione come inevitabile per un cambiamento. Mentre una buona parte della popolazione supportava la campagna del presidente, gli enti della società civile (KARAPATAN, il National Union of Peoples' Lawyers, RISE UP for Life and for Rights) si muovevano in controtendenza, raccogliendo nomi, testimonianze e prove forensi. Il fine? Presentare le prime comunicazioni formali all'Ufficio del Procuratore della CPI. È su quella documentazione che la Corte avrebbe poi costruito il proprio caso²¹⁵.

Il processo a L'Aia

²¹³ Human Rights Watch, *License to Kill: Philippine Police Killings in Duterte's War on Drugs*, New York, HRW, 2017, pp. 2-5. Il dato sulla capienza carceraria è citato in Timberman D.G., *cit.*, p. 21, che rinvia a dati del Bureau of Jail Management and Penology (BJMP), maggio 2018.

²¹⁴ Timberman D.G., *cit.*, p. 14, note 27-28, che citano: Social Weather Stations (SWS), *Second Quarter 2018 Survey*, 20 settembre 2018; Pulse Asia, settembre 2017; SWS, settembre 2017. Il dato sulla credenza nelle EJK pur sostenendo la campagna è tratto da: Presto A.–Curato N., *Authoritarian Fantasies and Democratic Aspirations: The Philippines After Duterte*, in Facal G.–Lafaye de Micheaux E.–Norén-Nilsson A. (a cura di), *The Palgrave Handbook of Political Norms in Southeast Asia*, London, Palgrave Macmillan, 2024, p. 231.

²¹⁵ Araneta-Alana N.–Farrall J.–Ford J.–Saunders I., *Populism and Institutional Fortitude: Philippine Engagement With International Law And Institutions During The Duterte Administration*, in *Asian Journal of International Law*, 2025, p. 11.

Secondo lo Statuto di Roma, un omicidio diventa un crimine contro l'umanità quando non è un fatto isolato, ma parte di una violenza organizzata e sistematica contro la popolazione civile. È su questa base che la CPI ha deciso di intervenire nel caso *Duterte*²¹⁶.

La storia delle Filippine con la Corte Penale Internazionale inizia nel 2011, quando il paese ratificò lo Statuto di Roma con la maggioranza dei due terzi del Senato, concedendo alla CPI giurisdizione sui crimini commessi nel territorio filippino²¹⁷.

Tuttavia, quando l'8 febbraio 2018 la Procuratrice Fatou Bensouda annunciò di avere abbastanza basi per avviare un esame preliminare su Duterte, il presidente sostenne che la mancata pubblicazione dello Statuto di Roma nella Gazzetta Ufficiale ne invalidasse la firma. Duterte sosteneva anche che l'immunità presidenziale avesse la prevalenza sulle decisioni della Corte, soprattutto tenendo in considerazione la presunzione di innocenza e, in violazione di questi principi legali, annunciò il ritiro delle Filippine dallo Statuto²¹⁸.

La CPI chiarì tre giorni dopo che il ritiro, diventato effettivo il 17 marzo 2019, non avrebbe estinto la giurisdizione sui crimini commessi durante la *membership*, di fatto invalidando le tesi legali di Duterte e autorizzando l'indagine formale nel settembre 2021²¹⁹.

Al centro delle accuse vi è la contestazione che Duterte abbia usato il pretesto della guerra alla droga per convalidare un meccanismo sistematico di esecuzioni extragiudiziali. Tale sistema avrebbe avuto origine a Davao City, per poi essere esteso a livello nazionale dopo l'elezione alla presidenza²²⁰. In particolare, i tre capi di imputazione riguardano gli omicidi commessi a Davao durante il periodo da sindaco, quelli di soggetti classificati come *high-value targets* durante la presidenza e gli omicidi e tentati omicidi realizzati nelle operazioni di *barangay clearance* contro presunti criminali di periferia. Secondo la ricostruzione della Procura, Duterte avrebbe avuto un ruolo essenziale nella progettazione e nel funzionamento di questo apparato, autorizzando le operazioni, nominando funzionari chiave e garantendo protezione agli esecutori.

²¹⁶ Statuto della Corte Penale Internazionale, art. 7(1)(a) e 7(2)(a).

²¹⁷ CPI, Cam. prel. I, *Situation in the Republic of the Philippines in the case of the Prosecutor v. Rodrigo Roa Duterte*, ICC-01/21-01/25, 23 aprile 2026. Duterte rivestiva la carica di sindaco di Davao City dal 2013 al 2016, preceduta dalla carica di vice-sindaco dal 1° novembre 2011.

²¹⁸ Republic of the Philippines, *Statement of the President on the International Criminal Court*, 13 marzo 2018, disponibile su <https://pcoo.gov.ph>.

²¹⁹ CPI, *Press Release: Statement of the ICC Prosecutor, Fatou Bensouda, on the Withdrawal of The Philippines from the Rome Statute*, The Hague, 20 marzo 2018. Cfr. Statuto della Corte Penale Internazionale, art. 127(1).

²²⁰ CPI, *Situation in the Republic of the Philippines, cit.*, paras. 3-25; CPI, Cam. prel. I, *Decision on the Confirmation of Charges Pursuant to Article 61(7)(a) of the Rome Statute*, ICC-01/21-x, 23 aprile 2026, paras. 47, 89.

L'11 marzo 2025 le autorità filippine arrestarono Duterte all'aeroporto di Manila²²¹.

Il 23 aprile 2026, dopo una udienza alla quale parteciparono i rappresentanti legali di 539 vittime riconosciute, la Pre-Trial Chamber confermò tutti e tre i capi di imputazione per crimini contro l'umanità e rinviò il caso a giudizio, dichiarando che la "guerra alla droga" costituiva un attacco diffuso e sistematico contro la popolazione civile ai sensi dell'articolo 7 dello Statuto di Roma²²².

Infine, nella decisione di conferma delle accuse, la Camera stabilì che il termine "neutralizzare", usato sistematicamente dal Governo *Duterte* nell'apparato di sicurezza, significava uccidere, e identificò proprio il presidente come fondatore della Davao Death Squad e co-autore del sistema nazionale di esecuzioni.

Alla luce delle considerazioni effettuate, si può affermare che il caso *Duterte* mette in tensione due forme di legittimità difficilmente conciliabili. Da un lato, la legittimità popolare di un leader che ascolta le impellenze della popolazione e si pone in netto contrasto con una democrazia imperfetta. Dall'altro, la legittimità giuridica della CPI, istituzione fisicamente e concettualmente lontana, che criminalizza azioni potenzialmente tollerate o rese possibili dal consenso popolare. Come suggeriscono Pratt e Miao, quando le garanzie formali non risultano credibili per ampie fasce della popolazione, il discorso della sicurezza immediata tende a prevalere, mentre le istituzioni sovranazionali vengono percepite come distanti²²³.

In questo quadro, i valori del diritto internazionale trovano riconoscimento soprattutto nella società civile, il cui lavoro è stato decisivo nel raccogliere prove e rendere possibile il procedimento²²⁴. Tuttavia, agli occhi di una parte della popolazione, essa fatica a essere percepita come pienamente rappresentativa o capace di incidere sulle condizioni materiali che alimentano l'insicurezza.

²²¹ CPI, Cam. prel. I, *Warrant of Arrest for Rodrigo Roa Duterte*, ICC-01/21-2, 7 marzo 2025, para. 14; Human Rights Watch, comunicato stampa, *Philippines: ICC Arrest of Duterte a Milestone for Justice*, 12 marzo 2025. Il Governo Marcos Jr. non aveva formalmente ripudiato la "war on drugs" come politica di governo né revocato le disposizioni di Duterte: cfr. Human Rights Watch, comunicato stampa, *Philippines: ICC Charges Confirmed Against Duterte*, 23 aprile 2026.

²²² CPI, *Decision on the Confirmation of Charges Pursuant to Article 61(7)(a) of the Rome Statute*, cit.

²²³ Pratt J.–Miao M., *Penal Populism: The End of Reason*, in *Nova Criminis: Visiones criminológicas de la justicia penal* n. 13, 2017, pp. 14–15.

²²⁴ Araneta-Alana N.–Farrall J.–Ford J.–Saunders I., *Populism and Institutional Fortitude: Philippine Engagement With International Law And Institutions During The Duterte Administration*, cit., pp. 21–23.

Se il diritto internazionale vuole essere non solo giuridicamente fondato ma anche socialmente incisivo, deve confrontarsi con questa frattura di legittimità. Una collaborazione più visibile e radicata tra società civile e giustizia internazionale potrebbe contribuire a colmare tale divario, restituendo quell'idea di ascolto, cambiamento e *accountability* che larga parte della popolazione ricerca. In assenza di questo passaggio, il rischio è che una giustizia percepita come esterna continui ad alimentare la sfiducia su cui il populismo penale prospera.

Bibliografia

- ARANETA-ALANA N.–FARRALL J.–FORD J.–SAUNDERS I., *Populism and Institutional Fortitude: Philippine Engagement With International Law And Institutions During The Duterte Administration*, in *Asian Journal of International Law*, 2025
- CURATO N., *Politics of Anxiety, Politics of Hope: Penal Populism and Duterte's Rise to Power*, in *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, n. 35(3), 2016
- DURAN E.L.L., *Exploring Controversial Issues: Discursive Devices in Duterte's Speeches*, in *International Journal of English Literature and Social Sciences*, vol. 8, n. 2, marzo-aprile 2023
- FACAL G.–LAFAYE DE MICHEAUX E.–NORÉN-NILSSON A. (a cura di), *The Palgrave Handbook of Political Norms in Southeast Asia*, London, Palgrave Macmillan, 2024
- PRATT J.–MIAO M., *Penal Populism: The End of Reason*, in *Nova Criminis: Visiones criminológicas de la justicia penal*, n. 13, 2017
- PRATT J., *Penal Populism*, New York-London, Routledge, 2007
- TIMBERMAN D.G., *Philippine Politics Under Duterte: A Midterm Assessment*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2019

Anna Gajano

Le accuse alla Libia da parte della Corte Penale Internazionale

Abusi, violenze e torture: migranti e rifugiati trattenuti in Libia

Da decenni la Libia rappresenta uno dei principali Paesi di transito per le persone che cercano di raggiungere l'Europa via mare. La questione delle partenze irregolari delle persone straniere dalle coste libiche è stata utilizzata dal Governo di Muammar Gheddafi come strumento di ricatto nei confronti dei Paesi europei – e particolarmente dell'Italia – per raggiungere accordi politici, economici e commerciali. Negli anni, l'Italia ha stretto importanti patti e siglato trattati di reciprocità con la Libia, delegando tra le altre al Paese il controllo delle frontiere marittime per la gestione dei flussi migratori verso l'Italia (si ricordano particolarmente il Trattato di amicizia Italia-Libia del 2008 e il Memorandum d'intesa del 2017), con il dichiarato obiettivo di contrastare l'immigrazione clandestina²²⁵.

Con lo scoppio della guerra civile libica e la caduta del regime di Gheddafi nel 2011, le condizioni di vita delle persone migranti e rifugiate in Libia sono peggiorate notevolmente. I media e le istituzioni internazionali hanno cominciato a prestare maggiore attenzione al trattamento disumano e degradante che le autorità libiche riservano a dissidenti politici e a stranieri che vivono, transitano o che vengono respinti e trattenuti nel Paese nordafricano.

Le indagini della Corte Penale Internazionale (CPI) nei confronti della Libia sono iniziate a seguito della Risoluzione n. 1970 del 2011 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, che ha riscontrato diffusi e sistematici attacchi da parte del Governo libico contro la popolazione civile nel contesto delle proteste della primavera araba. Nel testo, il Consiglio ha espresso grande preoccupazione per la situazione in Libia, condannando fermamente le violenze contro i civili, la violazione dei diritti umani e la brutale repressione delle proteste²²⁶.

La situazione in Libia è stata deferita alla CPI, che in virtù del suo mandato giurisdizionale richiamato nell'articolo 1 dello Statuto di Roma del 1998²²⁷, ha attuato una serie di sanzioni,

²²⁵ Per un approfondimento storico-politico sulle relazioni Italia-Libia si veda Veglio M., *Amiche, nemiche, complici. L'Italia, la Libia e un secolo di caccia agli stranieri*, in Molfetta M.–Marchetti C. (a cura di), *Il diritto d'asilo. Report 2019. Non si tratta solo di Migranti–L'Italia che resiste, l'Italia che accoglie*, Fondazione Migrantes, 2019, pp. 77–103.

²²⁶ Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Resolution 1970 (2011)*, 26 febbraio 2011, p. 3.

²²⁷ Statuto della Corte Penale Internazionale, 1998, p. 1.

restrizioni e mandati di arresto per contrastare le azioni del regime libico di Gheddafi e del suo *entourage*²²⁸. L'intervento internazionale ha portato alla caduta del regime, ma non a un riequilibrio nel governo del Paese. Ancora oggi in Libia permane una situazione di forte violenza e instabilità, soprattutto a causa della frammentazione del potere, diviso tra due governi rivali sostenuti da gruppi di milizie armate locali che, in contrasto tra di loro, si contendono il controllo della regione, delle risorse economiche e delle alleanze internazionali²²⁹.

Rispondendo alle competenze richiamate nell'articolo 5 dello Statuto di Roma²³⁰, da oltre dieci anni la CPI indaga le sistematiche violazioni dei diritti umani agite a partire dalla situazione di conflitto in Libia dai vari soggetti politici e militari attivi sul territorio. Le violenze si concentrano soprattutto a danno di migranti, richiedenti asilo, rifugiati e sfollati interni provenienti da Asia, Medio Oriente e Africa Subsahariana, nei confronti dei quali la CPI ha ritenuto sussistente la fattispecie degli articoli 7 e 8 dello Statuto di Roma²³¹.

Numerosi report e testimonianze di funzionari, operatori, attivisti e degli stessi migranti hanno denunciato le condotte di detenzione arbitraria, tortura, omicidio, persecuzione, violenza sessuale e schiavitù nei confronti delle persone straniere trattenute nei Paesi di transito del Nord Africa²³², contro le quali la CPI ha da tempo avviato accertamenti, azioni penali e di contrasto verso quelli che si configurano come veri e propri crimini contro l'umanità²³³.

In un rapporto del 2023, frutto di un'inchiesta condotta a partire dal 2016 dagli investigatori della Missione indipendente di accertamento dei fatti sulla Libia nominata dalle Nazioni Unite, è stato rilevato che centinaia di migranti e cittadini libici (questi ultimi principalmente oppositori politici) sono stati trattenuti dalle autorità in centri di detenzione e ridotti in schiavitù, venduti oppure costretti ai lavori forzati²³⁴. Dal rapporto emerge come queste

²²⁸ Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Resolution 1970 (2011)*, cit., pp. 3–5.

²²⁹ Per un approfondimento sulla situazione post-rivoluzione in Libia si veda Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI) (a cura di), *Libia: recenti sviluppi e prospettive*, in *Parlamento italiano–Osservatorio di politica internazionale*, 2022, p. 197.

²³⁰ Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale, 1998, p. 4.

²³¹ *Ivi*, pp. 4–10.

²³² Si veda il rapporto pubblicato da Researchers X; Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI); Border Forensics; One Borders, *State Trafficking: Expulsion and sale of migrants from Tunisia to Libya*, 2024.

²³³ European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR), *NESSUNA VIA D'USCITA: i migranti e i rifugiati intrappolati in Libia sono vittime di crimini contro l'umanità*, novembre 2021, https://www.ecchr.eu/fileadmin/user_upload/Trafficking_Report_IT_WEB.pdf.

²³⁴ Nazioni Unite, *Libya: Crimes against humanity committed since 2016–rights probe*, 27 marzo 2023, <https://news.un.org/en/story/2023/03/1135052>.

persone «*were held without charge in horrific conditions, "subjected regularly to torture, solitary confinement, held incommunicado" and denied access to water, food and other essentials*»²³⁵.

Il rischio di subire violenze risulta particolarmente grave per le donne, la maggior parte delle quali durante il percorso migratorio ha subito forme di *trafficking*, riduzione in schiavitù, stupri, sfruttamento e violenza sessuale e di genere. Nelle trentatré testimonianze raccolte nel rapporto Women State Trafficking, emerge che le donne migranti e rifugiate vengono abusate sessualmente e vendute come merce umana al confine libico in cambio di denaro, carburante o droga²³⁶, mostrando come il traffico di migranti sia funzionale all'economia di potere degli attori libici coinvolti. Il rapporto della Missione sottolinea infatti come «*The "widescale" exploitation of migrants is a lucrative business [...] trafficking, enslavement, forced labour, imprisonment, extortion and smuggling generated significant revenue for individuals, groups and State institutions*»²³⁷. I migranti rappresentano quindi una merce legata allo sfruttamento, al traffico e alla tratta di esseri umani, capace di generare profitto per coloro che ne esercitano il controllo.

Il lavoro della Corte Penale Internazionale tra ostacoli e (mancata) cooperazione

Nonostante l'azione e gli sforzi investigativi intrapresi, negli anni la CPI ha incontrato diversi ostacoli nella persecuzione degli attori libici autori di crimini. In primo luogo c'è la questione della giurisdizione della Corte rispetto ai cittadini degli Stati che non hanno aderito allo Statuto di Roma, come nel caso della Libia, che solo recentemente «il 12 maggio 2025 [...] ha accettato la giurisdizione della CPI in relazione ai crimini internazionali commessi sul territorio nazionale dal 2011 fino alla fine del 2027, ai sensi dell'articolo 12(3) dello Statuto di Roma»²³⁸ e solo

²³⁵ *Ibidem*.

²³⁶ Researchers X; Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI); Border Forensics; The Routes Journal; The Borders; Melting Pot Europa, *Women State Trafficking. Gender-based violence, expulsions, and sale of black migrant women from Tunisia to Libya*, 2026.

²³⁷ Nazioni Unite, *Libya: Crimes against humanity committed since 2016—rights probe*, cit.

²³⁸ Crippa M., *L'estensione della giurisdizione della Corte Penale Internazionale nella situazione in Libia alla luce dei più recenti sviluppi*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 4, 2025, p. 1000.

relativamente «[...] a quegli attori già attivi nella commissione di crimini internazionali fin dallo scoppio del conflitto del 2011»²³⁹.

In secondo luogo, c'è la questione della cooperazione internazionale tra la CPI e i Paesi parte, alcuni dei quali – tra cui l'Italia – intrattengono rapporti con la Libia per il controllo delle frontiere esterne e la gestione dei flussi migratori provenienti dal Nord Africa²⁴⁰, pur consapevoli delle gravi condotte della Libia nei confronti dei migranti detenuti nelle carceri libiche, dove vengono sottoposti a trattamenti inumani e degradanti, a «sfruttamento (lucrativo e non) della persona, attraverso il suo sequestro a fini di estorsione o la sua sottoposizione a lavoro forzato, schiavitù sessuale, o a vendita sul mercato neoschiavistico»²⁴¹.

Gli accordi tra Paesi UE e autorità libiche rischiano di entrare in contrasto con gli obblighi di cooperazione internazionale imposti dallo Statuto di Roma, nel momento in cui si tratta di arrestare chi di quei crimini è il principale mandante e autore. È il caso, ad esempio, della recente vicenda che vede il Governo italiano soggetto a deferimento a seguito della mancata consegna del generale libico Osama Elmasry Njeem (anche noto come Almasri), interessato dal mandato di arresto emesso dalla CPI il 18 gennaio 2025 con le accuse di aver commesso crimini e violenze nei confronti dei detenuti. Le autorità italiane che hanno arrestato Almasri il 19 gennaio 2025 su mandato della CPI con le accuse di crimini di guerra e contro l'umanità, invece di consegnarlo alla giustizia della Corte, rispondendo così ai doveri richiamati nell'articolo 89 dello Statuto di Roma²⁴², hanno rimpatriato il generale libico con un volo di Stato, venendo meno agli obblighi di cooperazione stabiliti dagli articoli 86 e 87²⁴³ dello Statuto di Roma²⁴⁴.

Il caso *Almasri* evidenzia non solo come la mancata collaborazione della Libia contribuisca a mantenere una situazione di impunità nei confronti di attori politici e militari che sono i diretti mandanti ed esecutori di omicidi, violenze e torture, ma mette in luce anche il conflitto di interessi tra il dovere di cooperazione degli Stati parte verso la Corte e il prevalere di interessi politici nazionali e internazionali dei Paesi europei nei confronti di governi coinvolti in azioni

²³⁹ *Ibidem*.

²⁴⁰ European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR), *NESSUNA VIA D'USCITA: i migranti e i rifugiati intrappolati in Libia sono vittime di crimini contro l'umanità*, cit.

²⁴¹ Fill A.–Moresco F., *Dinamiche di traffico di esseri umani in Libia: analisi e spunti critici*, in ASGI *Sciabaca&Oruka*, 18 febbraio 2021, <https://www.asgi.it/sciabaca-oruka/dinamiche-di-traffico-di-esseri-umani-in-libia-analisi-e-spunti-critici/>.

²⁴² Statuto della Corte Penale Internazionale, 1998, pp. 62–63.

²⁴³ *Ivi*, pp. 60–62.

²⁴⁴ Crippa M., *Per la Corte Penale Internazionale l'Italia ha violato gli obblighi di cooperazione per via della mancata consegna del libico Almasri a L'Aia*, in *Sistema Penale*, 17 ottobre 2025, pp. 175–179.

contrarie al rispetto dei diritti e della dignità umana (come è il caso di Libia e Tunisia, con cui l'Italia ha stretto accordi per la gestione dei flussi migratori dal Nord Africa), a discapito dei diritti di centinaia di migliaia di persone.

Appare dunque imprescindibile – ma una enorme sfida politica di interessi strategici – rafforzare i meccanismi di cooperazione internazionale e garantire una effettiva attuazione degli obblighi previsti dallo Statuto di Roma, al fine di contrastare l'impunità e assicurare giustizia alle vittime.

Bibliografia

- CRIPPA M., *L'estensione della giurisdizione della Corte Penale Internazionale nella situazione in Libia alla luce dei più recenti sviluppi*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 4, 2025
- CRIPPA M., *Per la Corte Penale Internazionale l'Italia ha violato gli obblighi di cooperazione per via della mancata consegna del libico Almasri a L'Aia*, in *Sistema Penale*, n. 10, 2025
- ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE (ISPI) (a cura di), *Libia: recenti sviluppi e prospettive*, in *Parlamento italiano–Osservatorio di politici internazionale*, 2022
- MOLFETTA M.–MARCHETTI C. (a cura di), *Il diritto d'asilo. Report 2019. Non si tratta solo di Migranti–L'Italia che resiste, l'Italia che accoglie*, Fondazione Migrantes, 2019

Cristina Annibale

L'Italia e la cooperazione con la Corte Penale Internazionale dal 1998 al caso Almasri

«Quello che ci richiede la nostra coscienza e il nostro senso comune è che dovremmo implementare degli strumenti che siano in grado di prevenire e punire anche i crimini più oltraggiosi contro il diritto internazionale (...) in modo tale da mettere in chiaro che anche in guerra, la condotta è soggetta a regole e punizioni»²⁴⁵. Con queste parole il ministro degli affari esteri italiano Dini dichiarava l'obiettivo della Conferenza di Roma, iniziata il 17 giugno 1998. Cinque settimane dopo fu adottato lo Statuto di Roma, il documento fondativo della Corte Penale Internazionale (CPI), che rappresentò l'apice dello sviluppo del diritto internazionale. A quasi trent'anni dall'adozione della Carta, le affermazioni del ministro Tajani, al contrario, reclamano un'inchiesta sul comportamento della Corte Penale Internazionale, quando, relativamente alle sanzioni USA contro i giudici della CPI, egli propone l'avvio di un'inchiesta sulla Corte stessa, perché «bisogna avere chiarimenti su come si è comportata»²⁴⁶.

È evidente il drastico cambio di rotta avvenuto da parte delle istituzioni italiane, o almeno di quella esecutiva, di un Paese che non solo è stato uno dei principali promotori della costituzione della CPI, ma anche sede ospitante per l'adozione dello Statuto di Roma. Si vogliono dunque comprendere le ragioni di tale esito, in un momento in cui la CPI affronta una crisi di fiducia da parte degli Stati, il cui supporto materiale e politico è essenziale per l'efficacia di un sistema fondato sui principi di complementarità e cooperazione²⁴⁷.

Alla fine del secolo scorso, in seguito alla dissoluzione dell'Unione Sovietica, sembrava che gli Stati Uniti e gli Stati democratici avessero definitivamente vinto sui regimi autoritari, e che gli ideali di libertà e uguaglianza potessero essere gli unici riferimenti teorico-politici possibili per

²⁴⁵ Visone A.E. (a cura di) Traduzione di *Intervento del Ministro degli Esteri on. Dini alla Conferenza Diplomatica delle Nazioni Unite sulla istituzione di una Corte Penale Internazionale (Roma, 17 giugno)*, da *Testi e Documenti sulla politica estera dell'Italia* di Ministero degli Affari Esteri, 1998, p. 462.

²⁴⁶ RaiNews.it, 79 Paesi firmano una dichiarazione a difesa della Corte Penale Internazionale, ma non l'Italia, 7 febbraio 2025. <https://www.rainews.it/articoli/2025/02/79-paesi-firmano-una-dichiarazione-a-difesa-della-corte-penale-internazionale-ma-non-litalia-161cb4fe-94ad-4f04-98ab-aa825fbca227.html>

²⁴⁷ Petrangeli F. (a cura di), *La Corte Penale Internazionale al tempo dell'incertezza*, in *Servizio studi e Servizio delle Commissioni del Senato*, n. 159, marzo 2017, pp. 5–6.

l'intero pianeta²⁴⁸. Negli stessi anni, la giustizia penale aveva visto due importanti tribunali internazionali supportare tale visione del mondo: il Tribunale Penale Internazionale per l'ex Jugoslavia nel 1993 e il Tribunale Penale Internazionale per il Ruanda nel 1994. Tali Corti *ad hoc* rappresentarono un nuovo momento di slancio per il progetto, da tempo in cantiere, di una Corte Penale Internazionale permanente, precostituita e non geograficamente limitata²⁴⁹. Così, nel dicembre del 1994, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite compose un nuovo Comitato preparatorio per l'elaborazione di una Carta istitutiva²⁵⁰. Quando la Conferenza dei plenipotenziari fu fissata per l'estate del 1998, le istituzioni italiane si mostrarono da subito interessate a proporsi come Paese ospitante²⁵¹.

Il corpo diplomatico italiano svolse un ruolo fondamentale nella mediazione tra le parti sostenitrici della Corte e le grandi potenze, prima fra tutte gli Stati Uniti. Queste ultime si mostravano scettiche a lasciare nelle mani di un organo indipendente e slegato dal Consiglio di Sicurezza la persecuzione di crimini che potessero coinvolgere i propri cittadini, specialmente i militari²⁵². L'impegno italiano si rivelò determinante anche nei momenti finali della Conferenza, quando, nonostante i forti contrasti che ne minacciavano l'esito, l'azione della delegazione permise allo Statuto di essere approvato con l'ampio consenso di 120 voti²⁵³. L'anno successivo il Parlamento italiano formalizzò il proprio vincolo internazionale attraverso la ratifica dello Statuto²⁵⁴.

Questo approccio nei confronti della storia e del diritto internazionale si scontrò presto con un evento che cambiò radicalmente la percezione dello scenario internazionale: l'attentato alle Torri Gemelle dell'11 settembre 2001. Se inizialmente la posizione di alcune potenze era apparsa solo incerta, nel 2002 il disimpegno esplicito, fra gli altri, degli Stati Uniti, Israele,

²⁴⁸ Fukuyama F., *The end of History?*, in *The National interest*, n. 16, 1989.

²⁴⁹ Petrangeli F. (a cura di), *La Corte Penale Internazionale al tempo dell'incertezza*, cit., p. 1.

²⁵⁰ *Ibidem*.

²⁵¹ *Atto finale della Conferenza diplomatica dei plenipotenziari delle Nazioni Unite per l'istituzione di una Corte Penale Internazionale*, Roma, UN Doc. A/CONF.183/10, 15 giugno-17 luglio 1998.

²⁵² Ronzitti N. (a cura di), *La Giustizia Penale Internazionale Nei Rapporti Transatlantici*, in *Documentazione per le Delegazioni presso Assemblee internazionali-XIV Legislatura*, novembre 2004, pp. 3-5.

²⁵³ Visone A.E. (a cura di) *Approvazione dello Statuto per la creazione della Corte Penale Internazionale (18 luglio) da Testi e Documenti sulla politica estera dell'Italia* di Ministero degli Affari Esteri, 1998, p. 466.

²⁵⁴ Legge 12 luglio 1999, n. 232 (in Suppl. ordinario n. 135/L, alla Gazz. Uff. n. 167, del 19 luglio): *Ratifica ed esecuzione dello Statuto istitutivo della Corte Penale Internazionale, con atto finale ed allegati, adottato dalla Conferenza diplomatica delle Nazioni Unite a Roma, 17 luglio 1998*.

India, Cina e Russia sancì una profonda frattura nella comunità internazionale²⁵⁵. Tale opposizione ancora oggi compromette l'efficacia operativa della Corte, rendendo evidenti, soprattutto negli sviluppi geopolitici più recenti, i limiti di un organismo privo del supporto dei principali attori globali.

Con lo scoppio della "Guerra al Terrorismo", l'Italia si trovò divisa tra l'appoggio all'alleato NATO e il rispetto dello Statuto di Roma. Gli Stati Uniti iniziarono a negoziare globalmente per la stipula di accordi bilaterali che respingessero l'autorità della CPI, chiedendo che un eventuale cittadino statunitense sotto mandato d'arresto della Corte fosse invece estradato negli USA²⁵⁶.

Se in quel caso l'Italia si uniformò all'approccio dell'Unione europea, rifiutando di aderire a tali accordi, negli anni successivi il distacco dai principi dello Statuto divenne man mano più evidente.

Benché lo avesse ratificato, l'Italia mancò infatti di adeguare le proprie norme alle disposizioni dello Statuto sino al 2012, quando il Parlamento approvò la Legge n. 237/2012²⁵⁷. Questo lento adeguamento ha posto per anni l'Italia in una posizione ambigua: Paese promotore e primo firmatario dello Statuto, a cui, tuttavia, evitava di conformarsi concretamente²⁵⁸. Nonostante il progresso procedurale che ha reso operativa la cooperazione tra Italia e CPI, la norma ha comunque lasciato delle lacune dal punto di vista sostanziale: gran parte delle fattispecie previste dallo Statuto, in particolare nei crimini di guerra, crimini contro l'umanità e genocidio non sono tuttora opportunamente codificate nell'ordinamento penale interno²⁵⁹.

L'immobilismo legislativo non fu l'unica ripercussione della posizione italiana durante la Guerra al Terrorismo. Nel 2004 il Governo Berlusconi dovette confrontarsi con le conseguenze del sequestro dell'imam milanese Abu Omar, avvenuto l'anno precedente da parte di agenti della CIA con l'assenso dei servizi segreti italiani²⁶⁰. Il processo, iniziato nel 2007, fu

²⁵⁵ Servizio Studi-Dipartimento affari esteri, *Settima Assemblea Parlamentare consultiva sulla Corte Penale Internazionale e lo Stato di diritti-XXXIV Forum annuale di PGA (Parliamentarians for Global Action)*, n. 398, 6 dicembre 2012.

²⁵⁶ Human Rights Watch, *Bilateral Immunity Agreements*, 20 giugno 2003, p. 1.

²⁵⁷ Legge 20 dicembre 2012, n. 237, *Norme per l'adeguamento alle disposizioni dello Statuto istitutivo della Corte Penale Internazionale*.

²⁵⁸ Meloni C., *Il lento adeguamento dell'Italia allo Statuto della Corte Penale Internazionale: pubblicata la legge sulla cooperazione giudiziaria con la Corte e sull'esecuzione dei suoi provvedimenti*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 11 gennaio 2013.

²⁵⁹ *Ibidem*.

²⁶⁰ Il Post, *Il rapimento dell'imam Abu Omar a Milano, venti anni fa*, 17 febbraio 2023. <https://www.ilpost.it/2023/02/17/rapimento-abu-omar-20-anni/>.

estremamente rilevante perché mise i magistrati italiani di fronte alla decisione governativa di porre sulla maggior parte della documentazione il segreto di Stato, paralizzando di fatto l'azione penale contro le autorità italiane²⁶¹. Tale contrapposizione giunse al suo apice con la sentenza n. 106/2009 della Corte costituzionale, la quale sancì la prevalenza del segreto di Stato sull'obbligo di accertamento penale, nel caso in cui relazioni internazionali o sicurezza nazionale fossero messe in gioco²⁶². Questa decisione determinò il sacrificio dei principi di legalità internazionale a favore della ragion di Stato e, nonostante non abbia coinvolto direttamente la Corte Penale Internazionale, può essere individuata come un primo, più latente, accenno della dicotomia strutturale che caratterizza il rapporto italiano con la giustizia penale internazionale: da un lato, continuando a presentarsi formalmente come un pilastro della CPI; dall'altro, applicando internamente una "giustizia d'eccezione" che garantisse l'impunità per crimini gravi, come il sequestro di persona finalizzato alla tortura, in nome della Realpolitik e delle questioni di sicurezza.

Il caso Almasri

Il recente caso di Osama Elmasry Njeem (noto come Almasri) non rappresenta, quindi, una anomalia, ma l'ultima tappa nel percorso di delegittimazione del diritto penale internazionale da parte dell'Italia. Nel gennaio 2025 il comandante libico fu arrestato a Torino a seguito del mandato d'arresto emanato dalla CPI. Ciononostante, il Governo Meloni lo ha ricondotto con volo di Stato in Libia, contravvenendo alle norme internazionali e alla Legge interna n. 237/2012²⁶³. Tali azioni sono state giustificate menzionando una richiesta di estradizione da parte delle autorità libiche, che, tuttavia, non risulta esistere, e a cui ad ogni modo non è stato dato seguito, dal momento che Almasri è stato riconsegnato in condizioni di uomo libero²⁶⁴. In questo contesto l'ostruzionismo non è più celato dietro ragioni di Stato, ma rivendicato come scelta politica sovrana, in netto contrasto con gli obblighi derivanti dallo Statuto di

²⁶¹ *Ibidem*.

²⁶² Corte Cost., 11 marzo 2009, n. 106, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 2, 2009, p. 865.

²⁶³ Pivetta J.– De Stefani P., *Corte Penale Internazionale: Il Procuratore conferma che l'Italia va deferita all'Assemblea degli Stati Parte e/o al Consiglio di Sicurezza per non aver eseguito l'ordine della Corte di arrestare Osama Elmasri Njeem (conosciuto anche come Almasri)*, in *Centro di Ateneo per i Diritti Umani Antonio Papisca*, 28 luglio 2025.

²⁶⁴ *Ibidem*.

Roma. In particolare, il Governo ha scelto di salvaguardare i propri interessi nazionali sulla gestione della questione migratoria rispetto alla persecuzione dei crimini di guerra e contro l'umanità che il comandante è accusato di aver commesso nella prigione di Mitiga, tra cui omicidio, tortura, violenza sessuale, trattamenti crudeli e inumani, persecuzione e detenzione arbitraria²⁶⁵. Questa opposizione nei confronti della Corte ha portato non solo a una tensione diplomatica, ma anche al deferimento all'Assemblea degli Stati parte. Tale evento ha incrinato l'immagine del nostro Paese come culla dello Statuto ed evidenziato la crisi della giustizia penale internazionale: alcuni Stati sovrani, dall'evitare gli obblighi, sono giunti ad opporvisi sfacciatamente²⁶⁶.

La parabola italiana mostra, dunque, una inversione di rotta radicale: la Corte Penale Internazionale è trasmutata da pilastro indispensabile della giustizia universale ad ingombrante ostacolo nelle relazioni strategiche tra Stati. In questo scenario, il Governo italiano ha smesso i panni di promotore per vestire quelli di oppositore, assumendo un atteggiamento neutrale persino di fronte alle sanzioni statunitensi contro l'istituzione della CPI²⁶⁷. Se nel 1998 l'Italia invocava a Roma il primato della coscienza sulla forza, oggi è sostenitrice di una visione del mondo in cui il diritto internazionale deve necessariamente arretrare davanti alla ragion di Stato.

Bibliografia

FUKUYAMA F., *The end of History?*, in *The National interest*, n. 16, 1989

MELONI C., *Il lento adeguamento dell'Italia allo Statuto della Corte Penale Internazionale: pubblicata la legge sulla cooperazione giudiziaria con la Corte e sull'esecuzione dei suoi provvedimenti*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 11 gennaio 2013

PETRANGELI F. (a cura di), *La Corte Penale Internazionale al tempo dell'incertezza*, in *Servizio studi e Servizio delle Commissioni del Senato*, n. 159, marzo 2017

PIVETTA J.-DE STEFANI P., *Corte Penale Internazionale: Il Procuratore conferma che l'Italia va deferita all'Assemblea degli Stati Parte e/o al Consiglio di Sicurezza per non aver eseguito*

²⁶⁵ *Ibidem*.

²⁶⁶ *Ibidem*.

²⁶⁷ RaiNews.it, *cit.*, 7 febbraio 2025.

l'ordine della Corte di arrestare Osama Elmasri Njeem (conosciuto anche come Almasri), in Centro di Ateneo per i Diritti Umani Antonio Papisca, 28 luglio 2025

RONZITTI N. (a cura di), *La Giustizia Penale Internazionale Nei Rapporti Transatlantici*, in *Documentazione per le Delegazioni presso Assemblee internazionali–XIV Legislatura*, novembre 2004

VISONE A.E. (a cura di), *Approvazione dello Statuto per la creazione della Corte Penale Internazionale (18 luglio)*, in *Testi e Documenti sulla politica estera dell'Italia di Ministero degli Affari Esteri*, 1998

VISONE A.E. (a cura di), *Intervento del Ministro degli Esteri on. Dini alla Conferenza Diplomatica delle Nazioni Unite sulla istituzione di una Corte Penale Internazionale (Roma, 17 giugno)*, da *Testi e Documenti sulla politica estera dell'Italia di Ministero degli Affari Esteri*, 1998

PARTE QUARTA

LA CORTE PENALE INTERNAZIONALE TRA GIUSTIZIA E LIMITI: UN'ANALISI CRITICA

Asia Tamburrini

La Corte Penale Internazionale è una Corte di giustizia?

A quasi trent'anni dall'adozione dello Statuto di Roma e dall'istituzione della Corte Penale Internazionale (CPI), agognata ed ostacolata, sembra attuale e non meramente retorico interrogarsi sulla sua natura e funzione: se essa possa essere qualificata, a pieno titolo, come un tribunale di giustizia atto a contrastare i crimini internazionali più gravi; oppure se rappresenti, almeno in parte, il riflesso di un'aspirazione ancora incompiuta verso una autentica giustizia universale. Appare lecito domandarsi, in altri termini, se la Corte costituisca realmente un foro universale, emancipato dalla logica della "giustizia dei vincitori" — incarnata da esperienze quali il Processo di Norimberga e i Processi di Tokyo — ovvero se sia espressione di un progetto incompleto ed utopistico di giustizia penale internazionale.

Giurisdizione e funzionamento della Corte Penale Internazionale

Al fine di comprendere le criticità che interessano il ruolo della Corte Penale Internazionale, appare opportuno delinearne preliminarmente il funzionamento e i limiti della relativa giurisdizione. La Corte esercita la propria giurisdizione nei seguenti casi: segnalazione di uno Stato parte che ha ratificato lo Statuto, il quale chiede alla Corte di indagare su crimini avvenuti nel proprio territorio o in un altro Stato parte; per iniziativa del Procuratore (*motu proprio*), previa autorizzazione dei giudici della Camera preliminare; a seguito di Deferimento del Consiglio di Sicurezza ONU, circostanza in cui l'ONU può forzare l'intervento della Corte anche per gli Stati non firmatari (art. 13(b) Statuto di Roma). Qualora l'attività della Corte inizi per deferimento di uno Stato parte per atti commessi sul proprio territorio o sul territorio di un altro Stato avente ratificato lo Statuto di Roma, a prescindere dall'autore del crimine la Corte può indagare e processare. Nel caso in cui invece la Corte agisca per libera iniziativa del

Procuratore, questi deve agire nei confronti di un cittadino di uno Stato parte oppure di un soggetto che, a prescindere dalla sua provenienza, abbia compiuto i crimini, di cui all'articolo 5 dello Statuto, sul territorio di uno Stato che abbia accettato la giurisdizione del Tribunale. Quando, nei casi più gravi e specifici, come caso al-Bashir e caso Gheddafi, la Corte viene attivata attraverso il processo di *referral*, essa ha il potere di indagare e processare senza limiti soggettivi o oggettivi.

Gli ostacoli che limitano l'attuazione a pieno titolo di un progetto di giustizia universale

Il primo limite affinché la Corte possa essere identificata quale un tribunale universale di giustizia sembra potersi individuare nella riluttanza di alcune influenti potenze come i tre membri permanenti ONU (Cina, Russia e Usa) o Israele, ad aderire allo Statuto di Roma, non riconoscendo essi la giurisdizione della Corte. La CPI, fortemente voluta dalle democrazie liberali per limitare l'utilizzo arbitrario della forza, è avversata dalle grandi potenze militari le quali vedono in essa l'espressione di un ordinamento giuridico che rappresenta un *limes* intollerabile alla loro libertà d'azione geopolitica. Dunque per poter definire la CPI un organo di giustizia universale la sua giurisdizione dovrebbe essere riconosciuta da tutti gli Stati. Possiamo dunque affermare che il primo grande limite della Corte risiede nel fatto di non poter perseguire un soggetto che si ritenga abbia commesso un grave crimine internazionale in assenza dei due criteri di cui all'articolo 12 dello Statuto di Roma: il criterio territoriale e quello personale.

Ancora, il Tribunale de L'Aia appare distante dalla concreta attuazione di una giustizia universale a causa del principio di complementarità, della dipendenza dalla cooperazione degli Stati e infine a causa della politicizzazione da parte delle Nazioni Unite, seppur solo nel caso del deferimento da parte del Consiglio di Sicurezza.

Il principio di complementarità, in virtù dell'articolo 1 e dell'articolo 17 dello Statuto di Roma, prevede che la Corte non sostituisca i tribunali nazionali: in caso di litispendenza, la Corte deve riconoscere priorità ad essi e dichiarare inammissibile il caso. Lo Statuto afferma che il Tribunale de L'Aia può agire solo quando lo Stato non voglia (*unwilling*) o non possa procedere (*unable*).

La giustizia internazionale appare dunque subordinata alla capacità o volontà di esercitare l'azione da parte dei singoli Stati, ma soprattutto incontra la difficoltà di dimostrare l'eventuale inerzia dello Stato in questione. Ne è esempio il caso del conflitto in Darfur iniziato nel 2003, in occasione del quale vennero commessi gravi crimini internazionali contro la popolazione non araba. Il Governo di Omar al-Bashir istituì un Tribunale Penale Speciale per i crimini nel Darfur e invocò il principio di complementarità. Ciononostante, la CPI dichiarò il caso ammissibile considerando tale Tribunale uno scudo per proteggere i vertici militari, poiché completamente inattivo.

La complementarità sembra depotenziare la natura della Corte facendo apparire la sua giustizia reattiva e non proattiva in quanto limitata dall'inversione dell'onere della prova incarnato nell'articolo 17. Tale articolo cristallizza una presunzione di improcedibilità, prevedendo che la Corte possa agire solo nel caso in cui rilevi un elemento patologico nel sistema nazionale. Dunque, il principio di complementarità, se da un lato garantisce la sovranità degli Stati, dall'altro rende la CPI, come afferma il Professor Cassese: «(...) solo un'istanza di supplenza, la cui attività è subordinata alla mancata attività degli Stati»²⁶⁸. Ciò costituisce un limite intrinseco alla portata universale dell'organo.

Altro limite risiede nel fatto che l'esecutività delle pronunce della Corte si fonda sull'obbligo di cooperazione degli Stati in virtù dell'articolo 86 dello Statuto. La Corte infatti non dispone di un potere coercitivo autonomo ma fa affidamento sulla volontà politica degli Stati, i quali sono chiamati ad adempiere alle sue pronunce spesso in collisione con i loro interessi geopolitici. Di conseguenza, tali pronunce rimangono spesso ineseguite.

Riprendendo le parole di Mirjan R. Damaška, l'efficacia della giustizia penale internazionale appare «fatalmente compromessa» (*fatally compromised*) dalla sua dipendenza strutturale dagli Stati²⁶⁹. Secondo la dottrina, la Corte non esercita una giurisdizione «universale», ma «delegata». Il suo mandato incontra un ostacolo invalicabile nella realtà politica: esso «cessa di funzionare laddove gli Stati decidono di non esercitare il loro potere coercitivo per conto della Corte»²⁷⁰. A sostegno di ciò, possiamo citare il mancato arresto da parte della Mongolia,

²⁶⁸ Cassese A., *Diritto Penale internazionale*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 338.

²⁶⁹ Damaška M.R., *The International Criminal Court between Aspiration and Achievement*, in *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, vol. 14, n. 1, 2004, p.19.

²⁷⁰ Ambos K., *Treatise on International Criminal Law, International Criminal Procedure*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 624.

Stato firmatario dello Statuto di Roma, di Vladimir Putin in visita nel paese, sul quale da marzo 2023 pende un mandato d'arresto da parte della CPI.

Ancora, ulteriore ostacolo alla realizzazione di una giustizia penale universale e indipendente risiede nel potere di *referral* del Consiglio di Sicurezza, spesso esercitato selettivamente. Si pensi al veto sulla Siria da parte di Russia e Cina²⁷¹, che impedì alla CPI di esercitare giurisdizione in merito ai crimini commessi dal Governo di Bashar al-Assad a partire dal 2011. Anche il potere di *deferral* concesso al Consiglio di Sicurezza ONU dall'articolo 16 dello Statuto, che prevede la possibilità di paralizzare l'azione della Corte per ragioni di pace e sicurezza internazionale, fa sì che la giustizia sia subordinata all'attività della diplomazia, confermando la CPI come un'istituzione la cui operatività rimane ostaggio degli equilibri di potere tra i membri permanenti del Consiglio. Riportando le parole di Robert Cryer: «Il potere del Consiglio di Sicurezza di deferire o sospendere le situazioni dinanzi alla CPI crea una sorta di "centrale di smistamento" della giustizia internazionale, dove i principi giuridici sono spesso subordinati agli interessi politici dei membri permanenti. Questa dipendenza strutturale assicura che la portata della CPI non sia realmente universale, ma piuttosto subordinata alle sabbie mobili del consenso geopolitico»²⁷².

Alla luce delle considerazioni svolte, la CPI non appare configurabile come una Corte di giustizia universale, permanendo in essa limiti strutturali derivanti dalla sua dipendenza dagli Stati e dalle dinamiche del potere internazionale. Nondimeno, essa non può essere ridotta a mera espressione di giustizia selettiva: la CPI si configura piuttosto come un'istituzione liminale, nella quale si riflettono le tensioni irrisolte tra sovranità e universalismo giuridico. In tale prospettiva, essa rappresenta non già il compimento, bensì il divenire della giustizia penale internazionale. Più che una giurisdizione compiuta, dunque, la Corte si presenta come un progetto normativo *in fieri*, il cui consolidamento resta affidato alla progressiva emancipazione del diritto dalle logiche della potenza.

Bibliografia

²⁷¹ Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Draft Resolution S/2014/348*, 22 maggio 2014.

²⁷² Cryer R., *Prosecuting International Crimes: Selectivity and the International Criminal Law Regime*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, p. 232.

- AMBOS K., *Treatise on International Criminal Law, International Criminal Procedure*, Oxford, Oxford University Press, 2016
- CASSESE A., *Diritto Penale internazionale*, Bologna, Il Mulino, 2006
- CRYER R., *Prosecuting International Crimes: Selectivity and the International Criminal Law Regime*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005
- DAMAŠKA M.R., *The International Criminal Court between Aspiration and Achievement*, in *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, vol. 14, n. 1, 2004

Linda Volonté

La Corte Penale Internazionale e i suoi nemici: oltre il visibile. Il ruolo della lingua

«Là dove vi è un grave errore di vocabolario, è difficile che non vi sia un grave errore di pensiero»

S. Weil

A oltre venticinque anni dalla nascita, nel 2026, la Corte Penale Internazionale (CPI) conta 125 Stati parte, ha emesso 61 mandati di arresto e ottenuto 13 condanne²⁷³. Eppure, rimane un gigante dai piedi d'argilla. I suoi "nemici", infatti, non sono soltanto gli imputati che processa: resistenze politiche e limiti strutturali sono ampiamente discussi, ma esiste un terzo ostacolo, sistematicamente sottovalutato nel dibattito pubblico, ossia le barriere linguistiche. È proprio questo nemico invisibile — la traduzione giuridica imperfetta, il concetto che cambia lingua e perde significato, la testimonianza filtrata attraverso interpreti — che costituisce l'elemento di novità di questa analisi.

La Corte Penale Internazionale deve fare i conti con due tipi di opposizione politica e con limiti strutturali che ne indeboliscono l'efficacia.

Sul piano politico, la prima resistenza viene da potenze come Stati Uniti, Russia e Cina, che non riconoscono la giurisdizione della Corte in nome della sovranità nazionale, temendo procedimenti contro i propri leader o militari. Nonostante 125 Stati membri la sostengano, l'assenza delle grandi potenze ne limita la portata globale. La seconda opposizione viene invece da gran parte del continente africano, che accusa la Corte di selettività: la maggioranza dei procedimenti aperti riguarda infatti Paesi africani — Kenya, Sudan, Repubblica Democratica del Congo, Uganda, Libia e altri. Il caso emblematico è il mandato d'arresto del 2009 contro Omar al-Bashir, che portò l'Unione Africana a invitare i propri membri a non cooperare con la Corte, sebbene molte delle indagini avviate nei Paesi africani fossero nate su richiesta degli stessi governi coinvolti o del Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Resta il fatto che la percezione di una giustizia diseguale continua a intaccare la legittimità dell'istituzione²⁷⁴.

²⁷³ CPI, *About the Court–Key Figures*, 2026 <https://www.icc-cpi.int/>.

²⁷⁴ Gissel L.E., *A Different Kind of Court: Africa's Support for the International Criminal Court, 1993-2003*, in *European Journal of International Law*, vol. 29, n. 3, 2018, pp. 725–748; Du Plessis M.–Maluwa T.–O'Reilly A., *Africa and the International Criminal Court*, London, Chatham House, 2013, pp. 3–4.

A questo si sommano limiti strutturali concreti: la CPI non ha una propria forza di polizia e dipende interamente dalla cooperazione volontaria degli Stati per arresti, testimonianze e prove. Gli strumenti a disposizione — la *moral suasion* e le segnalazioni all'Assemblea degli Stati parti o al Consiglio di Sicurezza dell'ONU, ai sensi degli artt. 87 e 112 dello Statuto di Roma — si sono rivelati spesso inefficaci²⁷⁵, come dimostra il rifiuto del Sudan di consegnare al-Bashir. I procedimenti, inoltre, durano tipicamente anni. Infine, i governi sotto indagine spesso reagiscono con strategie di delegittimazione, dipingendo la Corte come strumento di ingerenza straniera e alimentando così sfiducia nelle istituzioni globali. Ne emerge una contraddizione di fondo: un organo giuridico che opera in un sistema ancora dominato dalla politica.

Fin qui, i nemici della CPI che abbiamo incontrato sono di natura politica e strutturale. Esiste però un ulteriore tipo di ostacolo, meno visibile e raramente discusso nei grandi dibattiti pubblici: il problema del linguaggio. Più precisamente, il problema della traduzione giuridica e delle conseguenze che una traduzione imperfetta può avere sull'esito di un processo penale internazionale, e sulla stessa idea di giustizia.

Lo Statuto di Roma è autenticato in sei lingue ufficiali: arabo, cinese, francese, inglese, russo e spagnolo. La pluralità linguistica è quindi inscritta fin dall'atto di nascita della Corte. Non si tratta di un dettaglio tecnico, ma di un segnale politico preciso: la giustizia internazionale non può imporsi attraverso un'unica lingua. Le lingue ufficiali della Corte riflettono la composizione della comunità internazionale, mentre le lingue di lavoro, principalmente francese e inglese, rispondono a esigenze pragmatiche.

Nella pratica, tuttavia, i processi riguardano Paesi e comunità in cui si parlano lingue ben diverse: lingue africane come il lingala, il kinyarwanda, l'acholi, lingue dell'Asia centrale e dialetti locali che a volte non hanno nemmeno una forma scritta standardizzata. Il divario tra le lingue ufficiali della Corte e le lingue di chi vi compare come imputato, testimone o vittima è spesso abissale. Questo non è un problema tecnico secondario: è una questione che tocca il cuore stesso del processo penale, che è la comprensione.

Il diritto penale internazionale ha sviluppato un lessico tecnico molto preciso: un insieme di termini che hanno un significato giuridico specifico, definito da anni di giurisprudenza, e che

²⁷⁵ Hillebrecht C.–Straus S., *Who Pursues the Perpetrators? State Cooperation with the ICC*, in *Human Rights Quarterly*, vol. 39, n. 1, 2017, pp. 162–188, pp. 165–166.

non possono essere tradotti meccanicamente in un'altra lingua senza perdere qualcosa di essenziale. Tradurre un concetto giuridico non significa semplicemente trovare una parola corrispondente, ma trasferire un intero sistema di significati.

Se i problemi terminologici riguardano principalmente la struttura giuridica dei processi, esiste un secondo livello del problema linguistico ancora più delicato: la traduzione delle testimonianze delle vittime. Nei processi della CPI, le vittime e i testimoni sono spesso sopravvissuti a eventi di violenza estrema: massacri, stupri di massa, deportazioni forzate, distruzione di intere comunità. Raccontare questi eventi è già di per sé un atto complesso. Farlo attraverso un interprete, dover aspettare che ogni frase venga tradotta, dover affidare il proprio dolore a qualcuno che lo restituirà in un'altra lingua davanti a giudici appartenenti a un contesto culturale completamente diverso, aggiunge un livello di difficoltà che può compromettere sia l'efficacia della testimonianza sia la dignità del testimone.

Il problema non è solo psicologico. È anche, e profondamente, giuridico. Le testimonianze sono prove. La loro credibilità, precisione e coerenza interna vengono valutate dai giudici per determinare se un fatto è stato dimostrato oltre ogni ragionevole dubbio. Quando una testimonianza viene filtrata attraverso due o tre passaggi linguistici — dalla lingua locale all'interprete di campo, dall'interprete di campo all'interprete di aula, dall'interprete di aula ai giudici — ogni passaggio introduce margini di variazione. Una parola può essere resa in modo leggermente diverso, una sfumatura temporale può andare perduta, un riferimento culturale può essere eliminato perché l'interprete non sa come renderlo comprensibile.

Hassan Emara mostra come nel corso di determinati procedimenti siano emerse e abbiano dovuto essere affrontate questioni terminologiche specifiche, soprattutto nelle lingue «delle situazioni», lingue parlate nei contesti e nei Paesi oggetto delle indagini della Corte²⁷⁶. Ad esempio, la questione delle direzioni geografiche si è posta nel corso del procedimento *Prosecutor v Ongwen*, in cui l'acholi, lingua della situazione rilevante, pur disponendo dei quattro punti cardinali, mancava di elementi lessicali più specifici per indicare con precisione il luogo in cui si erano svolti certi eventi. Ciò è evidentemente cruciale in procedimenti tenuti al solo scopo di accertare la verità. Se certi luoghi non possono essere individuati con precisione, difficilmente sarà possibile stabilire con esattezza la dinamica di determinati

²⁷⁶ Emara H., *Translation: International Criminal Court (ICC)*, in *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law*, Oxford, Oxford University Press, 2020, para. 17.

crimini. In tali casi, la Language Services Section (LSS)²⁷⁷ convoca commissioni di esperti, di norma composte da esperti giuridici e linguistici, incaricati di risolvere tali problemi e di elaborare la terminologia specifica da utilizzare da parte dei traduttori e degli interpreti delle lingue delle situazioni in aula.

Un aspetto critico riguarda inoltre le espressioni idiomatiche e i riferimenti culturali. In molte culture, le persone non descrivono gli eventi in modo lineare e cronologico come ci si aspetterebbe in un contesto giuridico occidentale. Il racconto può essere circolare, può intrecciare il presente e il passato, può fare ricorso a immagini metaforiche che hanno un senso preciso all'interno di quella cultura ma che risultano opache o addirittura fuorvianti se tradotte letteralmente.

Le difficoltà linguistiche della CPI non si limitano al confronto tra le lingue ufficiali della Corte e le lingue dei Paesi coinvolti nei procedimenti. Esiste anche una tensione linguistica interna alla Corte stessa, che riflette la coesistenza di due grandi tradizioni giuridiche: la *civil law*, di matrice romano-germanica e prevalente in Europa continentale, e la *common law*, di matrice anglosassone e prevalente nei Paesi di tradizione britannica.

Questi due sistemi divergono non solo sul piano procedurale: pensano il diritto in modo diverso. Questo si riflette nel linguaggio con cui lo descrivono. La *civil law* si basa su principi generali codificati, espressi in norme scritte di applicazione astratta; la *common law* si basa invece sul "precedente", costruendo il diritto caso per caso attraverso le decisioni dei giudici. Le categorie concettuali dei due sistemi spesso non coincidono, e alcune nozioni fondamentali in uno non hanno un equivalente preciso nell'altro.

Inoltre, l'uso dominante dell'inglese nei tribunali e nelle corti internazionali ha anche sollevato interrogativi sul fatto che ciò possa accordare al *common law* una posizione privilegiata rispetto al *civil law*.

In questo contesto, traduttori e interpreti diventano figure centrali. La mediazione linguistica è ciò che permette alla giustizia di esistere concretamente: è il ponte tra culture, tra sistemi giuridici e tra le narrazioni delle vittime. Il diritto dell'imputato a comprendere le accuse nella propria lingua è una garanzia fondamentale del giusto processo. Allo stesso modo, vittime e

²⁷⁷ Language Services Section (LSS): la sezione della Corte Penale Internazionale responsabile dei servizi linguistici, tra cui la traduzione, la revisione dei documenti e l'interpretariato. Cfr. CPI, *Language Services Section*, 2026, <https://www.icc-cpi.int/>.

testimoni devono poter esprimersi senza barriere linguistiche. Senza comprensione linguistica non può esistere responsabilità penale effettiva: la lingua non è un elemento accessorio, ma una condizione di legittimità. Non a caso, anche Kritika Sharma apre il suo articolo richiamando le parole di un traduttore giuridico della CPI raccolte da Swigart, sul compito di adeguarsi al grado di ambiguità del testo originale²⁷⁸.

La Corte è consapevole di questo problema e ha sviluppato nel tempo strumenti per affrontarlo: unità di traduzione specializzate, protocolli per la selezione e la formazione degli interpreti, procedure per contestare le traduzioni in aula. Questi strumenti tuttavia non eliminano il problema: lo gestiscono, con maggiore o minore efficacia a seconda dei casi. La gestione di un problema strutturale non è la stessa cosa della sua soluzione.

Il multilinguismo della Corte è, da questo punto di vista, al tempo stesso una necessità e un elemento di vulnerabilità: una necessità perché la giustizia penale internazionale non può imporsi in una sola lingua senza essere percepita, giustamente, come un atto di dominio culturale; un elemento di vulnerabilità perché ogni atto di traduzione è anche un atto di interpretazione, e ogni interpretazione introduce una distanza dal testo originale che, in un contesto giuridico, può avere conseguenze rilevanti.

La complessità delle traduzioni comporta talvolta una perdita di sfumature di significato, mentre la necessità di interpretazione rallenta i procedimenti. La pluralità linguistica, pur essendo una garanzia di inclusività, rende la giustizia internazionale più lenta e complessa, generando tensioni interpretative. Questo mostra come un limite linguistico sia anche il riflesso di un limite politico: l'universalità del diritto non elimina le differenze, ma le incorpora. Come riporta Swigart, un traduttore francese intervistato nel corso della sua ricerca — la cui identità la fonte non rivela, secondo la prassi di anonimizzazione degli intervistati adottata dall'autrice — spiega: «C'è creatività nella forma della resa, ma non nel messaggio. È completamente contraddittorio rispetto al lavoro di un traduttore letterario. Bisogna essere davvero molto, molto umili, al punto da mimare la struttura della frase. Perché anche ciò che non è detto, una transizione che non c'è, una causalità che non c'è... non bisogna interferirvi, non bisogna aggiungere nulla. Perché lo useranno in appello... Se "dunque" non c'è, non aggiungere *donc* solo perché suona come un francese migliore». Anche qualora il testo originale non dovesse risultare chiaro, non spetterebbe al traduttore chiarirlo: «la funzione del

²⁷⁸ Sharma K., *Translation of Judgments: International Criminal Court (ICC)*, in *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law*, Oxford, Oxford University Press, 2020, para. 1.

traduttore giuridico è quella di riprodurre il medesimo grado di ambiguità, perché è lì che avviene il dibattito giudiziario. È lì che si svolge la conversazione giudiziaria. E se si levigano le traduzioni, se si rimediasse ai difetti dell'originale, si interverrebbe di fatto nella discussione giudiziaria»²⁷⁹.

Vi sono inoltre sfide legate alla natura bilingue della Corte. La giurisprudenza si sviluppa attraverso sentenze e decisioni, che vengono redatte in una delle due lingue di lavoro e successivamente tradotte nell'altra. Esistono situazioni e casi in cui l'inglese è predominante e altri in cui lo è il francese. La giurisprudenza viene tradotta da una delle due lingue di lavoro all'altra. Ciò pone un problema per le altre lingue in cui la decisione deve essere tradotta — siano esse lingue ufficiali o lingue delle situazioni — perché chi traduce potrebbe basarsi non sul testo originale, ma sulla sua traduzione nell'altra lingua di lavoro, la quale nel frattempo è divenuta essa stessa un precedente citato in altre decisioni. Hassan Emara riporta un esempio concreto: può già esistere una versione araba del riferimento citato, basata però sulla traduzione inglese anziché su quella francese. Se il nuovo testo in fase di traduzione cita invece la versione francese, quest'ultima non coinciderà con la versione araba — a sua volta tradotta dall'inglese — generando così una discrepanza fra le fonti.

Vi è infine una dimensione ancora più profonda che riguarda la natura stessa del diritto penale internazionale. La CPI è chiamata a produrre un diritto "universale" valido per tutti gli esseri umani, in ogni parte del mondo, ma lo fa attraverso lingue e categorie concettuali che universali non lo sono.

Alla luce delle considerazioni effettuate, sembra potersi affermare che il nucleo contraddittorio dell'operato della Corte Penale Internazionale risiede nella circostanza per cui questa è chiamata a produrre un diritto "universale" valido per tutti gli esseri umani, in ogni parte del mondo, ma lo fa attraverso lingue e categorie concettuali che universali non sono. I nemici visibili sono le grandi potenze che non la riconoscono, i governi che ne contestano la legittimità, le strutture politiche che ne limitano la cooperazione. I nemici meno visibili sono le parole, o meglio, lo spazio esistente tra una parola e la sua traduzione, tra un concetto

²⁷⁹ Swigart L., *Unseen and Unsung: ICC Language Services and Their Impact on Institutional Legitimacy*, in Baetens F. (a cura di), *Legitimacy of Unseen Actors in International Adjudication*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019, p. 279.

giuridico e il modo in cui viene reso in un'altra lingua, tra la testimonianza di una vittima e ciò che di quella testimonianza arriva ai giudici.

La sua struttura multilingue dimostra che l'universalità della giustizia non è un dato acquisito, bensì un processo fragile, complesso e profondamente umano. La lingua rappresenta quell'argilla di cui si parlava in apertura: attraverso discrepanze terminologiche e vuoti di traducibilità può far vacillare l'intera struttura del processo penale. Le parole non sono neutre: ogni errore di vocabolario rischia di tradursi in un grave errore di pensiero giuridico. Tuttavia, il multilinguismo è allo stesso tempo il cemento che tiene insieme il progetto di una giustizia universale: la pluralità linguistica è una necessità democratica, permette alla giustizia di non essere percepita come dominio culturale o imperialismo linguistico.

Rimane aperta la domanda: «Se il multilinguismo nei tribunali internazionali rappresenta semplicemente uno strumento di comunicazione oppure rivela che la giustizia stessa è inevitabilmente mediata dal linguaggio e dalle diverse visioni del mondo che ogni lingua porta con sé».

Bibliografia

BAETENS F. (a cura di), *Legitimacy of Unseen Actors in International Adjudication*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019

DU PLESSIS M.–MALUWA T.–O'REILLY A., *Africa and the International Criminal Court*, London, Chatham House, 2013

EMARA H., *Translation: International Criminal Court (ICC)*, in *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law*, Oxford, Oxford University Press, 2020

GISSEL L.E., *A Different Kind of Court: Africa's Support for the International Criminal Court, 1993-2003*, in *European Journal of International Law*, vol. 29, n. 3, 2018

HILLEBRECHT C.–STRAUS S., *Who Pursues the Perpetrators? State Cooperation with the ICC*, in *Human Rights Quarterly*, vol. 39, n. 1, 2017

SHARMA K., *Translation of Judgments: International Criminal Court (ICC)*, in *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law*, Oxford, Oxford University Press, 2020

Walter Bertoli

La giustizia internazionale è vera giustizia?

La giustizia internazionale rappresenta un aspetto sempre più vasto e rilevante nella regolazione dei rapporti tra Stati: dal secondo dopoguerra, infatti, è stato concretizzato un modo comune di intendere il diritto che affonda le sue radici in una tradizione occidentale che risale al 1500²⁸⁰. La collaborazione tra nazioni è attualmente una realtà consolidata, dato che, nonostante le difficoltà, permette di concretizzare una forma di collaborazione pacifica. Il dibattito sulla sua efficacia è molto ampio e le critiche principali rispetto ad essa riguardano la scarsa adesione alle indicazioni sovranazionali.

In tal senso, si vuole indagare se l'unico limite della giustizia internazionale possa rinvenirsi in tale critica o se essa nasconda forme di abusi: se possa essere usata per giustificare schemi di dominio.

Il diritto, infatti, è uno strumento politico: come sostiene Pietro Calamandrei, nello stampo della legalità si può colare l'oro e il piombo. Affinché, dunque, la giustizia internazionale sia vera giustizia, è rilevante individuare i rapporti di potere che ne sottostanno e costruire un meccanismo che sia davvero a tutela di tutta l'umanità.

Innanzitutto, quindi, ci si soffermerà su cosa si intende per giustizia internazionale, al fine di individuare poi un criterio per comprendere se essa sia vera giustizia, proponendo quindi un'analisi generale che parta dai casi più concreti.

Cosa è la giustizia internazionale

Nel 1651 Thomas Hobbes pubblica in lingua inglese il "Leviatano", un'opera fondamentale nella definizione dello Stato liberale. Nel testo, l'autore approfondisce le caratteristiche di uno Stato, confrontandosi anche con i rapporti tra nazioni, definendo che: «come fra gli uomini privi di un padrone c'è la guerra perpetua di ogni uomo contro il suo vicino e non c'è nessuna

²⁸⁰ Per un adeguato approfondimento della storia critica del diritto internazionale si veda Koskenniemi M., *The Gentle Civilizer of Nations. The Rise and Fall of International Law 1870-1960*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

proprietà di beni o di terre, nessuna sicurezza, ma una piena e assoluta libertà in ogni singolo uomo, così, fra gli Stati che non dipendono l'uno dall'altro, ogni Stato ha una libertà assoluta di fare tutto ciò che giudicherà tendente al suo beneficio»²⁸¹.

I rapporti internazionali, quindi, rappresentano pienamente il primitivo stato di guerra teorizzato dal filosofo, in cui l'uguaglianza sostanziale tra esseri umani e la mancanza di un'autorità che garantisca il contratto sociale portano allo scontro di tutti contro tutti. I motivi per cui Hobbes teorizza questa condizione sono molteplici: secondo Pietro Costa, ad esempio, il filosofo inglese aveva coscienza delle dinamiche che regolavano i rapporti sociali nel periodo di sviluppo del capitalismo²⁸².

Questa tematica, aperta da Hobbes, si ritrova in altri autori successivi: fu, però, Kant a sviluppare a pieno la necessità di un'alleanza globale per far fronte a questa continua guerra. Nel testo "Per la pace perpetua", infatti, riprende a pieno il motivo hobbesiano: «Lo stato di pace tra gli uomini, viventi gli uni a lato agli altri, non è uno stato di natura (*status naturalis*) ché anzi questo è piuttosto la guerra, se anche non continuamente dichiarata, pur sempre alla vigilia di esserlo. È pertanto necessario dargli stabilità, giacché l'astensione da atti ostili non è garanzia sufficiente e, ove questa non venga data da un vicino a un altro che nel richieda (il che può solo avvenire in una condizione legale di cose) ei può trattarlo come nemico»²⁸³.

A causa del permanente rischio dello scatenarsi di conflitti e la conseguente necessità di porre in essere una stabilità, Kant promuove un'amministrazione globale della legge, che abbia come priorità la destituzione degli eserciti e la diffusione del diritto degli individui all'ospitalità. Le varie concezioni si stratificano, trovando applicazione nello scenario europeo anche grazie al colonialismo, il quale pone a proprio fondamento la distinzione tra comunità civilizzate e non civilizzate, giustificando l'espansionismo europeo con l'applicazione alle popolazioni conquistate del diritto internazionale²⁸⁴.

Grazie al congresso di Vienna del 1815, ogni autorità riconosce la propria sovranità soltanto sul suo territorio e sudditi, garantendo al contempo l'autonomia degli altri Stati²⁸⁵. Tramite le

²⁸¹ Hobbes T., *Leviatano*, Milano, BUR, 2018, p. 227.

²⁸² Cfr. Costa P., *Il progetto giuridico*, Bologna, DeriveApprodi, 2024, p. 34.

²⁸³ Kant I., *Per la pace perpetua*, Firenze, Firenze University Press, 2011, p. 26.

²⁸⁴ Cfr. Anghie T., *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, p. 2.

²⁸⁵ Cfr. Archibugi D.-Paese A., *Delitto e castigo nella società globale. Crimini e processi internazionali*, Roma, Lit Edizioni, 2020, p. 17.

convenzioni de L'Aia del 1899, poi, viene stabilito il diritto bellico e costituita la Corte permanente di arbitrato, una prima forma di Corte internazionale atta a facilitare la risoluzione delle controversie tra gli Stati membri.

Come sostengono Archibugi e Paese, «questo paradigma tradizionale ha funzionato per almeno un secolo fino alla Prima Guerra Mondiale»²⁸⁶. Soltanto dopo la Grande Guerra, infatti, emerge la necessità di ottenere una riparazione morale, da accertare tramite procedimento giudiziario, per le potenze sconfitte che avevano violato i trattati internazionali scatenando il conflitto. In questo caso, le accuse vennero gestite internamente dalla Germania, che incriminò principalmente imputati di basso rango.

Il primo dopoguerra vede anche la nascita della Società delle Nazioni, con lo scopo principale di prevenire le guerre tramite la gestione diplomatica dei conflitti e il controllo degli armamenti, formalizzando tramite un'istituzione quello che prima vigeva soltanto negli accordi.

È stato, però, il periodo a seguito della Seconda Guerra Mondiale a dare nuovo impulso al sistema internazionale fortemente incrinato dai due conflitti. Innanzitutto la creazione dell'ONU con lo Statuto delle Nazioni Unite del 1945, il quale istituisce anche la Corte Internazionale di Giustizia, un vero e proprio tribunale con la capacità di dirimere le controversie tra Stati e di offrire pareri consultivi ai vari organi delle Nazioni Unite. Così facendo, il diritto internazionale viene trasformato «da sistema pattizio di relazioni tra Stati sovrani basato su trattati, in un ordinamento giuridico nel quale tutti gli Stati sono soggetti a un medesimo diritto»²⁸⁷. Contemporaneamente, per la prima volta gli Stati vincitori del conflitto creano dei tribunali internazionali militari, al fine di giudicare le condotte delle nazioni sconfitte sia in ambito militare che per quanto riguarda i diritti umani. Con i processi di Norimberga e Tokyo, infatti, si apre la strada alla responsabilità personale e all'incriminazione per crimini contro l'umanità, i quali sono così gravi e realizzati in connivenza con l'autorità statale da dover essere processati dalla comunità globale.

Nel periodo successivo fioriscono molteplici trattati e di conseguenza aumentano i campi sottoposti alla giustizia internazionale. Questi accordi, per nominarne solo alcuni, gestiscono le telecomunicazioni globali, gli standard di sicurezza per la navigazione e il volo, la proprietà intellettuale, gli scambi commerciali, la guerra e la tutela dell'ambiente. A livello penale,

²⁸⁶ *Ibidem*.

²⁸⁷ Ferrajoli L., *Per una Costituzione della Terra. L'umanità al bivio*, Milano, Feltrinelli, 2022, p. 72.

tuttavia, si assiste a un rallentamento dell'operato comune, dovuto principalmente alla Guerra Fredda. Soltanto una volta caduta l'Unione Sovietica, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite crea i primi due Tribunali *ad hoc* riprendendo il discorso sulla giustizia penale internazionale, interrotto con Norimberga e Tokyo. Nel 1993 il Tribunale per la ex Jugoslavia e nel 1994 il Tribunale per il Ruanda sono stati incaricati di indagare sui crimini contro l'umanità commessi durante i conflitti nei rispettivi Paesi. Le polemiche e le sollecitazioni generate da questi Tribunali hanno portato molti Stati a «ricercare una soluzione che non fosse più straordinaria»²⁸⁸, costituendo nel 1998 la Corte Penale Internazionale (CPI), entrata in funzione nel 2002.

Durante i primi anni della Corte, inoltre, la comunità internazionale ha avviato i c.d. "Tribunali misti", ossia composti da giudici provenienti dai territori in cui sono stati commessi i reati e da giudici di altri Stati, al fine di garantire sia la specificità data dalle amministrazioni locali sia l'imparzialità dei magistrati internazionali. Sono i casi del Timor Est (2000), il Tribunale cambogiano per i crimini degli Khmer Rossi (2006) e la Corte speciale per la Sierra Leone (2004).

Quali sono i limiti della giustizia internazionale?

Come osservato nel precedente paragrafo, la giustizia internazionale copre molte tematiche, non soltanto di stampo penale, tutte accomunate dalla volontà di gestire pacificamente le controversie e giudicare i crimini che altrimenti rimarrebbero impuniti. Il diritto internazionale nel corso del XXI secolo ha ricevuto sempre maggior attenzione, se ne sono approfondite le dinamiche e le istituzioni, in un coinvolgimento che non ha interessato solo le persone addette ai lavori ma tutta l'opinione pubblica, in quanto sui procedimenti internazionali si gioca la possibilità di una gestione pacifica delle emergenze globali davanti a cui si trova l'umanità, nonché un'alternativa ai conflitti sempre più numerosi.

Molto spesso, tuttavia, il lavoro delle corti internazionali viene ostacolato dalle potenze mondiali, le quali garantiscono l'impunità a sé e i loro alleati: USA, Russia, Cina ed Israele, ad esempio, non aderiscono alla CPI. Gli Stati Uniti, inoltre, tramite "American service-members'

²⁸⁸ Archibugi D.-Paese A., *Delitto e castigo nella società globale. Crimini e processi internazionali*, cit., p. 48.

protection act"²⁸⁹ del 2002, permettono al presidente di usare tutte le misure necessarie per rilasciare il personale degli Stati Uniti o dei suoi alleati trattenuto dalle corti internazionali. Al contempo, si può osservare l'inefficacia della gestione pacifica da parte della Corte Internazionale di Giustizia per quanto riguarda gli eventi come la guerra in Ucraina da parte della Russia, la guerra e il genocidio a Gaza operato da Israele oppure le azioni di *regime change* degli Stati Uniti d'America in Venezuela e ancor più recente la guerra in Iran. Altre critiche, invece, riguardano la mancata attuazione delle carte dei diritti tramite adeguate garanzie che possano assicurandone l'efficacia²⁹⁰.

Potrebbe sembrare, dunque, che alla giustizia internazionale manchi solo l'applicazione universale per essere una vera giustizia capace di gestire pacificamente le crisi globali. Se, infatti, le nazioni più potenti non si imponessero e dessero seguito alle decisioni delle varie corti, ad esempio assicurando alla giustizia le persone indagate (è il caso di Putin o di Almasri, ma non solo), i procedimenti potrebbero operare senza ostruzioni. Questi aspetti, tuttavia, derivano principalmente da palesi violazioni della giustizia internazionale e non sono limiti della stessa, anzi provengono dalla difficoltà di garantire la collaborazione tra Stati, che vogliono di mantenere la propria posizione immutata nello scacchiere globale. Certamente alle corti sovranazionali manca una forza di polizia che possa condurre gli arresti, ma l'immunità permarrebbe ugualmente all'interno di uno Stato finalizzato a mantenere i propri interessi.

La giustizia internazionale come strumento di potere

Il diritto è una sorta di arma a doppio taglio: se da una parte funge da tutela per i diritti umani e permette la gestione pacifica degli scontri, dall'altra viene adoperato come strumento di dominio. Quest'ultima tesi, in particolare, è sostenuta da Pietro Costa ne "Il Progetto Giuridico", testo in cui è presente una ricostruzione fenomenologica di come il liberalismo moderno abbia fondato la giustizia come uno strumento per diffondere il predominio della classe borghese sulla società. Un lavoro simile con riguardo al diritto internazionale è già stato ampiamente affrontato, in particolar modo da Martti Koskeniemi, che nel suo "The Gentle

²⁸⁹ USA Public Law 107-206—August 2, 2002. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-107publ206/pdf/PLAW-107publ206.pdf>

²⁹⁰ Cfr. Ferrajoli L., *Per una Costituzione della Terra. L'umanità al bivio*, cit., p. 75.

Civilizer of Nations" ricostruisce in maniera critica la formazione del diritto internazionale. Focalizzandosi, dunque, sulla giustizia internazionale, si può comprendere se essa sia una vera giustizia, osservando se e quando essa venga adoperata come strumento di dominio e legittimazione del potere, affinché si respingano questi usi per renderla davvero un mezzo di tutela. Nel prossimo paragrafo si proporrà dunque una disamina degli aspetti più critici, soffermandoci più su aspetti pratici.

Le applicazioni della giustizia internazionale sono molteplici e verranno qui trattate senza presunzione di esaustività, con l'intento di mostrare situazioni emblematiche di come essa abbia la possibilità di determinare quali siano gli attori morali e immorali.

Legittimare il potere politico

Uno tra gli aspetti più rilevanti della giustizia internazionale, in particolare in ambito penale, riguarda chi viene incriminato. Questa scelta, infatti, può diventare modo di trasformare i nemici in criminali, legittimando il controllo politico. Secondo Archibugi e Paese, infatti: «Né la Cig né la Cpi sono sufficientemente indipendenti dal potere esecutivo. Il fatto che i giudici siano nominati dagli Stati membri rende difficile preservare la loro indipendenza. I membri della Cig molto raramente si schierano in modo diverso rispetto all'interesse della propria nazione. (...) È certamente un limite che i giudici siano nominati da Assemblee i cui membri sono rappresentanti degli Stati, e che quindi siano un'emanazione diretta del potere governativo»²⁹¹. La scelta di chi incriminare dipende perciò anche dalla volontà politica: il potere giudiziario della Corte Internazionale di Giustizia e della Corte Penale Internazionale, infatti, non gode della stessa autonomia comunemente assegnata alla magistratura, dal momento che è «legato a quello esecutivo da una cinghia di trasmissione. I giudici sono emanazione diretta del potere politico, nominati direttamente dai governi o dai loro rappresentanti»²⁹². Questo aspetto può spiegare il motivo per cui la Corte Internazionale di Giustizia sia intervenuta così raramente negli eventi più rilevanti della politica internazionale e il perché la CPI nelle sue prime fasi ha principalmente evitato «casi eccessivamente

²⁹¹ Archibugi D.–Paese A., *Delitto e castigo nella società globale. Crimini e processi internazionali*, cit., pp. 107–108.

²⁹² *Ivi*, p. 66.

controversi che potessero creare reazioni ostili da parte delle principali potenze»²⁹³, indagando leader di Paesi africani o provenienti dal Sud-Est asiatico.

Caso emblematico, inoltre, è quello del Tribunale di Norimberga, dove il procedimento è stato una diretta conseguenza della volontà politica di condannare le azioni del Governo nazista: i vincitori, infatti, non vennero indagati. Probabilmente le alternative non erano molte altre, ma questo schema si trova ripetuto nel Tribunale internazionale per la ex Jugoslavia, che viene avviato soltanto dopo che Milošević da interlocutore politico diviene marginalizzato. Anche in questo caso i vincitori rimasero fuori dalle maglie del tribunale, «il Tpij eseguì un'indagine preliminare ma Carla Del Ponte, terzo Procuratore generale del tribunale, annunciò nel giugno 2000 che non sarebbe stata aperta alcuna indagine penale a causa di insufficienza di prove»²⁹⁴. Le campagne legali internazionali, dunque, spesso non mettono in discussione la leadership dei Paesi occidentali e dei loro alleati, evitando di creare un cambiamento politico. Ciò è stato messo in discussione negli ultimi anni con le accuse rivolte a Putin e Netanyahu, ma ancora entrambi i procedimenti sono nelle prime fasi.

Legittimare la violenza

Nel 2013 l'esercito degli Stati Uniti d'America ha eseguito vari attacchi in Yemen. In sei di questi, non dichiarati e rivolti contro presunti membri di Al-Qaida in Yemen, furono uccise 82 persone, 57 delle quali civili. Perugini e Gordon, nel loro saggio "Il diritto umano di dominare", analizzano un rapporto di Human Right Watch, ONG che opera nel campo dei diritti umani, osservando come: Secondo questa ONG liberal, il fatto che gli Stati Uniti conducano attacchi con i droni nello Yemen non è una violazione dei diritti umani eccetto quando i droni colpiscono «solo civili» o usano «armi indiscriminate». In altre parole, se gli Stati Uniti utilizzano armi di precisione, prendono tutte le «necessarie precauzioni», e avendo come obiettivo i militanti di al-Qaida uccidono molti civili, allora il «deliberato assassinio ad opera di un governo» in un altro paese dall'altra parte del globo non costituisce una violazione²⁹⁵.

Similmente, dopo l'operazione "Pilastro di difesa" del 2012 a Gaza, l'ONG B'Tselem, analizzando le eventuali violazioni del diritto internazionale umanitario, nota che, per quanto

²⁹³ *Ivi*, p. 204.

²⁹⁴ *Ivi*, p. 156.

²⁹⁵ Perugini N.–Gordon N., *Il diritto umano di dominare*, Roma, Nottetempo, 2016, p. 201.

riguarda l'esercito israeliano, «non è così semplice decidere se abbia o meno violato le norme del DIU (...) Perché l'utilizzo di armamenti tecnologicamente avanzati, che possono essere guidati e indirizzati con un livello di precisione relativamente alto, ha protetto Israele dal rischio di violare il diritto internazionale, indipendentemente dal reale numero di vittime civili prodotte»²⁹⁶.

Questi casi sono emblematici di come la giustizia internazionale, per quanto riguarda il diritto bellico, favorisca gli Stati *high-tech* (generalmente, i colonizzatori del passato) a discapito degli Stati *low-tech* (generalmente, le ex colonie), dato che la superiorità tecnologica permette di non violare il diritto internazionale, che è «strutturato per favorire i dominanti – cioè, coloro che hanno il potere di definire e determinare i criteri della sua applicazione in specifici contesti storici e geografici»²⁹⁷. Così facendo, la legge può diventare uno strumento di dominazione, soprattutto nei confronti delle popolazioni la cui autonomia viene contestata dalle potenze militari, dato che lascia spazio al dibattito sull'illegalità o legalità della violenza, senza porsi domande sull'effettiva moralità della stessa. Non è un caso, infatti, che nei principali eserciti vi sia sempre più personale esperto in diritto internazionale, al fine di fornire una giustificazione morale per combattere. Come sostiene Benny Gantz, membro del gabinetto di guerra di Israele, «*with one of the strictest moral codes in history, while complying with international law and boasting a robust independent judiciary*»²⁹⁸.

Bibliografia

- ANGHIE T., *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007
- ARCHIBUGI D.–PAESE A., *Delitto e castigo nella società globale. Crimini e processi internazionali*, Roma, Lit Edizioni, 2020
- COSTA P., *Il progetto giuridico*, Bologna, DeriveApprodi, 2024
- FERRAJOLI L., *Per una Costituzione della Terra. L'umanità al bivio*, Milano, Feltrinelli, 2022
- HOBBS T., *Leviatano*, Milano, BUR, 2018

²⁹⁶ *Ivi*, pp. 150–151.

²⁹⁷ *Ivi*, p. 155.

²⁹⁸ Kottasová I.–Araujo M., *Exclusive interview: ICC prosecutor seeks arrest warrants against Sinwar and Netanyahu for war crimes over October 7 and Gaza*, in CNN World, 20 maggio 2024. <https://edition.cnn.com/2024/05/20/middleeast/icc-israel-hamas-arrest-warrant-war-crimes-intl/index.html>

KANT I., *Per la pace perpetua*, Firenze, Firenze University Press, 2011

PERUGINI N.–GORDON N., *Il diritto umano di dominare*, Roma, Nottetempo, 2016

Alessia D’Aniello

Il futuro della giustizia penale internazionale nella cornice della proposta di un nuovo progetto costituzionale su scala globale

L’umanità nella giustizia penale internazionale: un mosaico che rischia in ogni momento di essere distrutto

Nel Preambolo dello Statuto di Roma, del 17 luglio 1998, gli Stati espressero la necessità di garantire «in modo duraturo il rispetto e l’applicazione della giustizia internazionale²⁹⁹», attraverso l’istituzione della Corte Penale Internazionale (CPI), al fine di tutelare le generazioni presenti e future.

Gli Stati membri della comunità internazionale erano ben consapevoli che il genocidio, la guerra, i crimini contro l’umanità e di aggressione, avrebbero potuto ancora turbare la pace ed il benessere del mondo, rischiando di distruggere interi popoli, e di conseguenza il loro patrimonio culturale, definito come un «delicato mosaico che rischia in ogni momento di essere distrutto»³⁰⁰.

È quel mosaico umano che oggi abbiamo ancora il diritto ed il dovere di difendere, in una prospettiva futura di giustizia penale internazionale e di sopravvivenza dell’umanità.

La Federazione di Stati nella prospettiva di pace perpetua di Kant

Un progetto internazionale, a garanzia del raggiungimento della pace, viene teorizzato dal filosofo Immanuel Kant nel 1795, nell’opera "Per la pace perpetua", con cui si rivolge a tutti gli uomini in generale, ma soprattutto ai «capi di Stato che non riescono mai a saziarsi delle guerre»³⁰¹.

Qui Kant considera i trattati di diritto internazionale come meri strumenti di risoluzione di singoli conflitti, ma non dello stato di guerra generale; ragion per cui, gli Stati dovrebbero

²⁹⁹ Statuto della Corte Penale Internazionale, 1998, Preambolo.

³⁰⁰ *Ibidem*.

³⁰¹ Kant I., *Per la pace perpetua*, Milano, Feltrinelli, 1999, p. 43.

rinunciare alla propria libertà selvaggia, per realizzare una repubblica universale che comprenda tutti i popoli della terra, fondata sulla libertà dei membri della società, la legislazione comune e l'eguaglianza dei cittadini.

Per garantire una pace perpetua, senza alcuna riserva di una guerra futura, Kant presuppone alcuni elementi di carattere preliminare: l'indipendenza di ogni Stato dagli altri; la soppressione degli eserciti permanenti che «devono con il tempo scomparire del tutto»³⁰²; la prospettiva secondo cui «nessuno Stato in guerra con un altro si può permettere ostilità tali da rendere necessariamente impossibile la reciproca fiducia in una pace futura»³⁰³.

Proprio di uno Stato umano universale è il diritto cosmopolitico, cioè il diritto di proprietà comune della superficie terrestre, la quale spetta a tutti gli uomini perché «nessuno ha più diritto di un altro ad abitare una località della Terra»³⁰⁴. In virtù del principio di ospitalità universale, lo straniero non deve essere trattato come un nemico soltanto perché arriva sulla terra di un altro. È il diritto pubblico dell'umanità che realizza la pace perpetua, perché accomuna il sentire dei popoli della Terra, al punto che «una violazione di un diritto commessa in una parte del mondo viene sentita in tutte le altre parti»³⁰⁵.

In tale progetto di pacifismo giuridico, tutti i cittadini esprimono il proprio consenso o dissenso nei confronti della guerra, così da valutare «l'inizio di un gioco così brutto»³⁰⁶, considerando che sarebbero loro stessi a subire le calamità che una guerra comporta.

La federazione di liberi Stati costituisce l'unica possibilità di conservazione della specie umana. In caso contrario, il diritto internazionale resta una parola vuota, senza contenuto, perché «si poggia su trattati che, nello stesso atto che li ratifica, contengono anche la riserva della loro violazione»³⁰⁷.

Per Kant è il diritto degli uomini ad essere sacro, non la sovranità del potere dominante.

Verso la pace universale o verso la guerra sterminatrice?

³⁰² *Ivi*, p. 47, «L'essere assoldati per uccidere e venire uccisi», prosegue Kant, «sembra comportare un uso degli uomini come semplici macchine o strumenti nelle mani di un altro (dello Stato), un uso che non si accorda con il diritto dell'umanità nella nostra propria persona».

³⁰³ Kant I., *Per la pace perpetua*, cit., p. 49.

³⁰⁴ *Ivi*, p. 65.

³⁰⁵ *Ivi*, p. 68.

³⁰⁶ *Ivi*, p. 56: «il combattere di persona; il pagare di tasca propria i costi della guerra; il riparare con grande fatica le rovine che lascia dietro di sé; [...] il caricarsi di debiti che, a causa delle prossime nuove guerre, non si estingueranno mai».

³⁰⁷ *Ivi*, p. 91.

La Dichiarazione Universale dei Diritti Umani viene approvata e proclamata il 10 dicembre 1948, dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, riconoscendo per la prima volta su scala internazionale i diritti che appartengono a tutti gli esseri umani. Presupposto necessario per garantire, tutelare ed attuare i diritti ivi sanciti nel sistema internazionale è la pace, raggiungibile attraverso un processo di graduale estensione del «riconoscimento e della protezione dei diritti dell'uomo al di sopra dei singoli Stati»³⁰⁸. È quanto afferma il giurista e filosofo Norberto Bobbio le cui riflessioni, al pari di quelle di Kant, risultano oggi particolarmente attuali. Bobbio sostiene infatti che un cammino verso la pace universale e stabile, senza alternativa della guerra, sarà possibile soltanto quando non ci saranno cittadini di questo o quello Stato, ma cittadini del mondo.

Solo laddove prevalga l'interesse collettivo affinché i diritti fondamentali vengano tutelati, si potrà superare l'affermazione per cui: «il mondo andrà sempre così com'è andato sinora»³⁰⁹. Oggi, un percorso orientato al raggiungimento della pace e alla garanzia dei diritti umani può essere intrapreso a partire da un paradigma costituzionale globale.

Per una Costituzione della Terra

Il progetto di "Costituzione della Terra", realizzato dal Comitato esecutivo della Scuola "Costituente Terra" e presieduto dal professore emerito Luigi Ferrajoli, è finalizzato alla stipulazione di un patto di convivenza pacifica tra tutti gli Stati. L'assemblea inaugurale della Scuola, tenutasi a Roma il 21 febbraio 2020, ha sviluppato la prima bozza della costituente su scala globale, formata da cento articoli, prospettando un futuro non solo per la giustizia penale internazionale, ma per la sopravvivenza dell'umanità. L'obiettivo finale è presentare la progettualità agli Stati nazionali e all'Organizzazione delle Nazioni Unite.

L'attuale società civile globale si trova ad affrontare diverse emergenze: il riscaldamento climatico, la minaccia del nucleare, le sanguinose guerre³¹⁰, le perpetuate violazioni dei diritti

³⁰⁸ Bobbio N., *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1992, p. 7.

³⁰⁹ *Ivi*, pp. 154-155.

³¹⁰ CPI, Cam. prel. I, mandati di arresto del 21 novembre 2024, *Situation in the State of Palestine*, ICC-01/18, comunicato consultabile in: www.icc-cpi.int/palestine. La Camera preliminare I della Corte Penale

fondamentali che, per il loro carattere strutturale, possono essere definite "crimini di sistema"³¹¹. Tali crimini possono essere fronteggiati soltanto con un costituzionalismo globale, composto di rigide regole e controlli ai poteri selvaggi politici ed economici. La democrazia cosmopolitica può garantire tutti i popoli, attraverso le norme costituzionali che si configurano come «patti sociali in forma scritta che circoscrivono la sfera dell'indecidibile, cioè tutto ciò che nessuna maggioranza può decidere e che nessuna maggioranza può non decidere»³¹².

Le lacune del diritto internazionale possono essere colmate a partire dall'introduzione delle cosiddette garanzie primarie, utili a tutelare, garantire ed attuare i diritti fondamentali (diritti sociali, civili, politici, di libertà), creando corrispondenti divieti di lesione ed obblighi di prestazione. Inoltre, risulta necessario disciplinare sia le funzioni legislative, esecutive, giudiziarie e globali di garanzia primaria, sia le loro istituzioni, come un servizio sanitario mondiale, un fisco globale, un demanio planetario, un'organizzazione mondiale dell'istruzione.

Al contempo, bisogna rafforzare le istituzioni globali già esistenti, come l'Organizzazione per l'Alimentazione e l'Agricoltura delle Nazioni Unite (FAO), inserendo tra le sue competenze la facoltà di imporre limiti e vincoli alle coltivazioni industriali e agli allevamenti intensivi per la tutela dell'ambiente e la distribuzione delle eccedenze agricole nei Paesi poveri. Ancora, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) potrebbe implementare le sue funzioni, producendo su scala globale vaccini e farmaci salva-vita.

Il progetto di costituente della Terra propone inoltre di introdurre nuove istituzioni come l'Organizzazione internazionale delle prestazioni sociali, tale da garantire ad esempio un reddito di cittadinanza universale; altre istituzioni in materia di lavoro, sicurezza, ambiente.

Oltre all'introduzione delle garanzie primarie, risulta necessario disciplinare le garanzie secondarie, utili a riparare le lesioni delle prime: soltanto una Corte costituzionale globale, sovrastatale, può sancire l'invalidità delle norme in contrasto con la Costituente della Terra. A

Internazionale, nella sua composizione per la situazione nello Stato di Palestina, il 21 novembre 2024, ha emesso mandati di arresto per Benjamin Netanyahu e Yoav Gallant per crimini contro l'umanità e crimini di guerra.

³¹¹ Ferrajoli L., *Per una Costituzione della Terra. L'umanità al bivio*, Milano, Feltrinelli, 2022, pp. 44–45. L'autore chiarisce gli elementi costitutivi dei crimini di sistema: «il carattere indeterminato e indeterminabile sia dell'azione che dell'evento, di solito catastrofico, e il carattere indeterminato e plurisoggettivo sia dei loro autori che delle loro vittime, consistenti queste, di solito, in popoli interi e talora nell'intera umanità».

³¹² Ferrajoli L., *Il paradigma garantista. Filosofia e critica del diritto penale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, p. 9.

ciò si aggiunge una Corte internazionale per i crimini di sistema, volta ad accertare la responsabilità sociale del sistema politico ed economico, colpevole di tutte le azioni ed attività che producono o minacciano di produrre danni all'umanità.

La costituente della Terra si pone l'obiettivo di vietare la guerra, immorale e criminale, volta a trattare le persone come mezzi e non come cittadini. Per tale ragione, viene sancito il diritto alla pace spettante a tutti i popoli del mondo, che le istituzioni pubbliche, statali e globali, hanno il dovere assoluto di garantire. Per attuare il diritto alla pace è necessario sopprimere gli eserciti nazionali, disarmare gli Stati e mettere al bando le armi, nucleari e convenzionali, in quanto beni illeciti e micidiali. Soltanto le forze di polizia locali, statali e globali, che devono garantire la sicurezza pubblica, possono avere il monopolio di produzione e detenzione di armi da fuoco³¹³.

Al centro di tale paradigma costituzionale c'è la sovranità dei popoli, che vivono tra loro in rapporto di fraternità, e a cui spetta il diritto all'autodeterminazione; pertanto, oltre a scegliere democraticamente e liberamente i rappresentanti delle istituzioni che li governano, devono essere immuni da ogni forma di dominazione, violenza ed oppressione.

In questo modello politico e sociale di convivenza pacifica, viene sancito il diritto cosmopolitico, per conferire a tutti gli esseri umani la cittadinanza della Terra, perché abitanti di questa casa comune che è il pianeta vivente. I cittadini del mondo possono godere del diritto di circolare liberamente sulla Terra, di emigrare da qualsiasi paese e di farne ritorno³¹⁴.

Quest'ottica di universalismo dei diritti fondamentali, contrasta con la realtà odierna, in cui la cittadinanza costituisce un privilegio, un fattore di discriminazione e di disuguaglianza: soltanto le persone che godono di questo *status*, infatti, possono beneficiare del diritto alla residenza e alla libertà di circolazione nel proprio e negli altri Paesi³¹⁵. Così come afferma il filosofo del diritto Luigi Ferrajoli, la storia del diritto è fatta di utopie realizzate, ragion per cui è possibile anche ottenere il superamento della dicotomia attuale tra i diritti in quanto esseri umani e i diritti in quanto cittadini.

³¹³ Ferrajoli L., *Per una Costituzione della Terra. L'umanità al bivio*, cit., pp. 96–99, pp. 118–119, pp. 173–174 ove si legge nella bozza del progetto, art. 52: «I beni illeciti sono i beni micidiali, dei quali sono vietate e punite la produzione, il commercio e/o la detenzione. Sono beni illeciti le armi nucleari, le altre armi d'offesa e di morte, i droni omicidi, le droghe pesanti, le scorie radioattive, le emissioni di gas serra e tutti i rifiuti tossici o pericolosi».

³¹⁴ *Ivi*, p. 156, bozza progetto, art. 14: «Tutti hanno diritto di circolare liberamente sulla Terra, salvo le limitazioni stabilite dalla legge per motivi di sanità».

³¹⁵ Ferrajoli L., *Iura Paria. I fondamenti della democrazia costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, pp. 144–145.

Il patto costituzionale ivi prospettato, utile a rifondare diritto e politica, costituisce l'alternativa al diritto internazionale attuale, ma anche il modo per fronteggiare il rischio dell'estinzione dell'umanità, minacciata dalla catastrofe ecologica e dall'uso delle armi nucleari. Secondo il professor emerito Luigi Ferrajoli, non si tratta di un'ipotesi utopistica, ma dell'unica risposta razionale e realistica di fronte ai problemi globali: «la vera utopia, l'ipotesi più irrealistica [...] è che la realtà possa rimanere definitivamente come è: che potremo continuare a lungo a basare le nostre ricche democrazie e i nostri spensierati tenori di vita sulla fame e la miseria del resto del mondo, sulla forza delle armi e sullo sviluppo ecologicamente insostenibile delle nostre economie»³¹⁶.

Una Federazione di Stati della Terra è urgente: perché assistiamo al fallimento dell'ONU nel garantire la pace e la sicurezza internazionale; perché lasciamo riposare silenti nelle dichiarazioni internazionali i diritti fondamentali, anziché attuarli e renderli vivi; perché l'umanità è minacciata dall'uso del nucleare, a causa dei conflitti militari che continuano ad espandersi a macchia d'olio nel mondo, provocando la morte di civili innocenti e devastando intere città; perché è arrivato il momento di ripudiare e di abolire la sanguinosa macchina della guerra, per sempre.

Bibliografia

BOBBIO N., *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1992

FERRAJOLI L., *Il paradigma garantista. Filosofia e critica del diritto penale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016

FERRAJOLI L., *Iura Paria. I fondamenti della democrazia costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016

FERRAJOLI L., *Per una Costituzione della Terra. L'umanità al bivio*, Milano, Feltrinelli, 2022

KANT I., *Per la pace perpetua*, Milano, Feltrinelli, 1999

³¹⁶ Ferrajoli L., *Per una Costituzione della Terra. L'umanità al bivio*, cit., p. 137.

NOTE BIOGRAFICHE DEGLI AUTORI

Delia Palmigiano è laureata in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Catania con una tesi in Storia del Diritto. I suoi interessi di studio riguardano la storia moderna e contemporanea, con particolare attenzione alle trasformazioni dello Stato di diritto italiano e alle sfide poste da fenomeni complessi per il sistema democratico.

Francesco Squeglia è avvocato e funzionario amministrativo-contabile presso il Dipartimento per le Pari Opportunità della presidenza del Consiglio dei Ministri. In precedenza è stato presidente del Collegio dei sindaci dell'ENAIP e consulente giuridico-informatico presso istituti di credito nazionali.

Federica Messina è laureata in Sociologia e funzionaria della pubblica amministrazione. Attualmente lavora presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, dove si occupa di interventi sociali a favore delle persone in condizioni di vulnerabilità e della tutela dei diritti umani.

Emanuele Garofalo è laureato in Giurisprudenza presso l'Università di Siena e specializzato in Scienza delle Amministrazioni Pubbliche. Lavora presso l'Università per Stranieri di Siena e si interessa di *governance* delle risorse umane, equità organizzativa, *accountability* e tutela dei diritti nella pubblica amministrazione.

Emanuela Poerio è laureata in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di RomaTre e ha orientato il proprio percorso verso il diritto internazionale e la tutela dei diritti umani. Frequenta un Master specialistico presso la Sapienza nell'ambito del quale è impegnata in un tirocinio curriculare dedicato all'assistenza legale in contesti di vulnerabilità sociale.

Gianmarco Forlano è laureato in Giurisprudenza presso l'Università di Trento con un *focus* sul diritto internazionale dei diritti umani. Ha maturato esperienze di volontariato per la sensibilizzazione ai diritti umani e ha lavorato nell'accoglienza, nonché come funzionario istruttore per il riconoscimento della protezione internazionale.

Costanza Bruschi è laureata con lode in Giurisprudenza presso l'Università RomaTre ed è praticante avvocato in diritto penale. È destinataria di una borsa di studio e tutoraggio nell'ambito dei diritti umani presso l'Università RomaTre. Ha conseguito il Master in Diritto Penitenziario e Costituzione ed è volontaria presso l'Associazione Antigone.

Giulia Donia è laureata in Scienze Politiche, Relazioni Internazionali e Diritti Umani presso l'Università degli Studi di Padova ed è laureanda magistrale in Politiche per la Sicurezza Globale a RomaTre. Ha maturato esperienza nelle ONG occupandosi di cooperazione internazionale, tutela dei diritti umani in contesti di conflitto.

Viola Pugliese è laureata in Giurisprudenza presso l'Università di RomaTre e ha approfondito la propria formazione con un Master in Studi e Politiche di Genere e uno in Tutela Internazionale dei Diritti Umani.

Maria Ruggiero è avvocatessa penalista e *compliance specialist*, laureata in Giurisprudenza presso l'Università di Trento e ha conseguito un Master in Diritto Penale dell'Impresa all'Università di Bologna. I suoi principali interessi riguardano la giustizia penale internazionale, i diritti delle donne e la responsabilità delle imprese in materia di diritti umani.

Guido Romano è laureato con lode in Politiche per la Sicurezza Globale: Ambiente, Energia e Conflitti presso l'Università di RomaTre con una tesi in Studi Strategici sul ruolo della comunità di intelligence russa nell'invasione dell'Ucraina e nella "guerra ibrida" in Europa.

Ivana Esposito è laureata in Giurisprudenza presso l'Università Federico II di Napoli con una tesi in Diritto Internazionale sull'applicazione giurisprudenziale della CEDU. Attualmente è funzionaria presso la pubblica amministrazione.

Alessandro de Donato è laureato con lode in Cooperazione Internazionale tra l'Università Ca' Foscari di Venezia e l'Université Paul Valéry di Montpellier. Lavora presso l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) Italia, dove si occupa di coinvolgimento delle diaspore e monitoraggio di progetti di co-sviluppo.

Anna Gajano è laureata in Antropologia Culturale ed Etnologia presso l'Università di Bologna. Ha concentrato studi, interessi e attività lavorativa nell'ambito delle migrazioni e delle politiche di asilo, accoglienza e inclusione per richiedenti asilo e rifugiati in Italia.

Cristina Annibale è laureata magistrale in International Relations presso l'Università LUISS Guido Carli. I suoi interessi riguardano i diritti umani e le migrazioni, con particolare attenzione all'*advocacy* e i *public affairs*.

Asia Tamburrini è laureata in Giurisprudenza con una tesi in Diritto Internazionale sulla questione palestinese e ha conseguito un Master in Relazioni Internazionali. Ha frequentato corsi di perfezionamento in Diritti Umani e Comunicazione Internazionale e attualmente lavora nel settore delle relazioni istituzionali.

Linda Volonté è laureata in Lingue e Letterature Straniere presso l'Università degli Studi di Milano, dove sta completando la laurea magistrale in Lingue per la comunicazione e la cooperazione internazionale. Attualmente svolge un tirocinio presso la Casa di Reclusione di Bollate, rivolto al supporto allo studio dei detenuti.

Walter Bertoli è laureato in Filosofia presso l'Università Alma Mater Studiorum di Bologna. È stato operatore volontario del servizio civile presso l'Associazione Antigone nell'anno 2025-2026.

Alessia D'Aniello è giurista e giornalista pubblicista, specializzata in diritti umani. I suoi principali ambiti di interesse riguardano l'esecuzione penale, l'inclusione sociale e le politiche di reinserimento.

Introduzione di Patrizio Gonnella

Contributi di:

Cristina Annibale
Walter Bertoli
Costanza Bruschi
Alessia D'Aniello
Alessandro de Donato
Giulia Donia
Ivana Esposito
Gianmarco Forlano
Anna Gajano
Emanuele Garofalo
Federica Messina
Delia Palmigiano
Emanuela Poerio
Viola Pugliese
Guido Romano
Maria Ruggiero
Francesco Squeglia
Asia Tamburrini
Linda Volonté



Roma Tre



CILD

EDIZIONE DIGITALE – PDF
ISBN 9788-89-8688-51-7
