

Una finestra sul diritto internazionale

A cura di Gabriele Porretto

I primi passi della Corte penale internazionale

La Corte penale internazionale (CPI), con sede all'Aja (Paesi Bassi), è un tribunale internazionale esistente dal luglio 2002 per giudicare individui autori di crimini di guerra, crimini contro l'umanità e atti di genocidio. È auspicabile che in futuro la sua competenza venga estesa anche al crimine di aggressione, se e quando un accordo sulla definizione di tale crimine potrà essere raggiunto.

Per molti aspetti la CPI rappresenta il compimento di un percorso cominciato nel secondo dopoguerra con i Tribunali Militari internazionali di Norimberga e Tokyo e proseguito con i Tribunali penali internazionali ad hoc per la ex-Iugoslavia e per il Ruanda, che, istituiti negli anni novanta dalle Nazioni Unite, sono ancora in attività. La CPI rappresenta però anche un punto di svolta, poiché è una Corte permanente, il cui mandato può coprire potenzialmente i crimini internazionali ovunque e da chiunque commessi dopo l'entrata in vigore dello Statuto della Corte (c.d. Statuto di Roma). Firmato a Roma nel luglio 1998, lo Statuto è in vigore dal primo luglio 2002. La Corte è composta da diciotto giudici, che rappresentano i principali sistemi giuridici del mondo, e da un ufficio del Procuratore. Oltre la metà degli Stati oggi esistenti hanno ratificato lo Statuto e fanno quindi parte del sistema della Corte.

Ad oggi, la CPI è stata investita di quattro « situazioni » (nel testo inglese dello Statuto « situations »). La prima riguarda i presunti crimini commessi sul territorio della Repubblica democratica del Congo (RDC) a partire dal luglio 2002. La seconda situazione concerne invece il nord dell'Uganda e il Lord's Resistance Army. Completano la lista il caso della Repubblica Centrafricana e quello del Darfur, una regione del Sudan. I primi tre casi sono stati deferiti alla Corte dai governi dei rispettivi Stati dove i presunti crimini sono stati commessi. Nel caso del Darfur la Corte è invece stata attivata da un « referral » da parte del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Lo Statuto di Roma stabilisce una netta distinzione tra l'esame preliminare di una situazione da parte del Procuratore e l'avvio di un'indagine per la ricerca delle prove. Il Procuratore capo, accertati i requisiti per l'ammissibilità di una situazione davanti alla Corte, ha deciso di procedere all'apertura di procedimenti per i casi della RDC (giugno 2004), dell'Uganda (luglio 2004) e del Darfur (giugno 2005). Il caso della Repubblica Centrafricana è attualmente al vaglio di una c.d. « Pre-Trial Chamber » della Corte, e si potrebbe quindi arrivare a un procedimento in futuro.

Anni addietro non molti avrebbero scommesso su un inizio così promettente per la CPI. La stesura dello Statuto di Roma aveva difatti visto una netta opposizione tra, da un lato, il gruppo dei c.d. « like-minded States » e, dall'altro lato, Stati Uniti, Russia e Cina. Il primo gruppo includeva, tra gli altri, Australia, Canada, Francia, Germania, Italia, Regno Unito e altri Stati di altre regioni, tutti in favore di una Corte indipendente e con poteri effettivi; Stati Uniti, Russia e Cina invece si opponevano a questo disegno. Lo Statuto di Roma è senz'altro più vicino al progetto degli Stati « like-minded ». Dalla sua adozione nel luglio 1998, gli Stati Uniti hanno assunto una

posizione nettamente contraria alla Corte; posizione che si è tradotta non soltanto nel ritiro della firma dallo Statuto ma anche in un vigoroso impegno al fine di convertire alla loro causa il maggior numero possibile di Stati.

Un'analisi delle ragioni per le quali gli Stati Uniti si oppongono alla CPI andrebbe al di là dell'oggetto di questa nota. Per approfondimenti sul punto mi permetto di rinviare anche il pubblico non specializzato ad un brillante e ben documentato saggio di Philippe Sands, internazionalista autorevole.¹ Sands fa notare come la preoccupazione principale degli Stati Uniti sia l'indipendenza del Procuratore, con il conseguente rischio, a loro avviso, di indagini « politicamente orientate ». I primi passi della CPI dimostrano tuttavia come queste paure, condivise peraltro da vari Stati, non abbiano motivo di esistere.

Il potere del Procuratore di avviare indagini *motu proprio* genera il timore che questi possa agire senza controlli e senza alcuna responsabilità nei confronti degli Stati e del Consiglio di sicurezza – che, come si è visto più sopra, possono portare all'attenzione del Procuratore una situazione. In realtà, ogni indagine che il Procuratore decida di avviare *motu proprio* deve necessariamente essere autorizzata da una « Pre-Trial Chamber » della CPI, cioè da un organo giudiziario indipendente. Inoltre, il caso della RDC prova come il Procuratore abbia saputo esercitare con equilibrio i propri poteri. Benché avesse cominciato a seguire da vicino la situazione nella RDC sin dalla metà del 2003, il Procuratore aveva deciso di non aprire indagini di propria iniziativa, ritenendo che l'attività investigativa sarebbe comunque stata facilitata da una denuncia presentata dallo stesso Stato e da un suo convinto sostegno. E difatti poco tempo dopo la RDC accoglieva con favore l'attenzione della CPI verso i fatti avvenuti sul proprio territorio e quindi decideva di portare la situazione all'esame del Procuratore (aprile 2004).

Il timore di indagini politicamente orientate spiega ugualmente la tradizionale opposizione di vari Stati c.d. « non-allineati » nei confronti del potere del Consiglio di sicurezza di portare una situazione all'attenzione della CPI. Tuttavia, si noti che nel caso del Darfur il Consiglio di sicurezza ha potuto investire della questione la CPI, tramite la Risoluzione 1593 (2005), proprio perché gli Stati Uniti non hanno votato contro ma si sono astenuti, nonostante la loro tradizionale ostilità alla Corte.

È infine opportuno ricordare che i poteri e l'efficacia dell'azione della Corte dipendono per molti aspetti dall'efficace cooperazione degli Stati. Ai sensi dello Statuto di Roma, la CPI è soltanto complementare rispetto alle giurisdizioni nazionali, nel senso che la Corte può esercitare la propria giurisdizione soltanto quando gli Stati si dimostrino riluttanti o impossibilitati ad avviare procedimenti penali. Il principio di complementarità è basato non solo sul rispetto del primato della giurisdizione degli Stati, ma anche su considerazioni di efficienza e di effettività, poiché sono gli Stati ad avere generalmente più facile accesso alle prove e ai testimoni e ad avere le risorse necessarie per l'attività repressiva.² In altre parole, la CPI interviene quando gli Stati non sono in grado di fare adeguatamente il loro lavoro. I quattro casi attualmente all'attenzione della Corte illustrano bene l'operare di questo principio.

Si afferma nel Preambolo dello Statuto di Roma che i crimini più gravi che interessano la comunità internazionale nel suo insieme non devono restare impuniti e che una repressione effettiva deve essere assicurata attraverso l'adozione di misure a livello

nazionale e lo sviluppo della cooperazione internazionale. Non vi è dunque ragione per cui gli Stati sinceramente impegnati nella repressione dei crimini di guerra, dei crimini contro l'umanità e degli atti di genocidio debbano temere interferenze della CPI nella loro attività giudiziaria.

1 Philippe Sands, *Lawless World. America and the Making and Breaking of Global Rules*, Penguin, 2005, p.60 ff. Philippe Sands è professore presso l'University College London.

2 Si veda in proposito il seguente rapporto informale preparato da alcuni esperti per l'Ufficio del Procuratore: "The principle of complementarity in practice" (<http://www.icc-cpi.int/library/organs/otp/complementarity.pdf>).

Dr Gabriele Porretto

Research Associate and Sparke Helmore Lecturer,
ANU Faculty of Law
Email: Gabriele.Porretto@anu.edu.au