



UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE OSSERVATORIO EUROPA

È IN ARRIVO UNA RIVOLUZIONE COPERNICANA NELLA STRUTTURA DELLA CORTE PENALE INTERNAZIONALE?

REPORT SUL DOCUMENTO INTITOLATO: “PROPOSAL OF THE REGISTRAR ON THE PRINCIPLES GUIDING THE ESTABLISHMENT OF A VICTIMS OFFICE AND A DEFENCE OFFICE”

Abstract: Every year in July international justice celebrates its important anniversary. In fact, the International Criminal Court (ICC) was established in July 1998 by the Rome Statute, a treaty that came into force in July 2002, after obtaining the ratification by 60 Countries. The International Criminal Court, after more than a decade, is now going through a quite delicate stage, being the target of criticism both from the organizational point of view and as regards its future as a judicial body in itself. The Court is currently working at full capacity even if, as each international Body, it is affected by the global instability of the current geopolitical scenario. Other issues have been arising from an internal perspective, because of a recent initiative by the Registrar of the Court, with the goal of a deep changing in the organizational structure of the Registry. The Registrar's proposal concerning the creation, as part of the Registry ReVision project, of a single Defence Office, merging the relevant functions of the Counsel Support Section (CSS) and the Office of Public Counsel for the Defence (OPCD), as well as the proposed creation of a single Victims Office, merging the relevant functions of the Victims Participation and Reparations Section (VPRS) and the Office of Public Counsel for Victims (OPCV). According to the official statements by the Registry, the ReVision Project pursues the aim of eliminating duplicates, increasing effectiveness and efficiency, as well as creating synergies, having being authorized to do so by the twelfth session of the ASP held in November 2013. As a result of such a relevant debate, the views expressed by the stakeholders have led the Registrar to reconsider some of the original ideas and the Registrar has reviewed, as a consequence, the initial proposals in order to take such concerns into account. The revised proposals have been presented in a document named “Proposal of the Registrar on the Principles Guiding the Establishment of a Victims Office and a Defence Office”; this draft represents the updated stage of the reform process and it offers the basis for the necessary amendments to the Regulations of the Court (RoC) that are required to implement these initiatives.

oooooooo

Anche quest'anno a luglio si celebra un'importante ricorrenza per quanto riguarda la Giustizia internazionale.

Infatti, nel luglio del 1998 veniva adottato lo Statuto di Roma, ovvero il Trattato istitutivo della Corte Penale Internazionale (CPI), che sarebbe poi entrato in vigore nel luglio del 2002, dopo aver ottenuto la ratifica da parte di 60 Paesi.

La Corte Penale Internazionale, dopo oltre un decennio dalla sua istituzione, sta ora attraversando una fase assai delicata, che la pone al centro di riflessioni e critiche, sia sotto il profilo organizzativo sia dal punto di vista del suo stesso futuro come organo giurisdizionale.

Unione Camere Penali Italiane

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma Tel +39 06 32500588 Fax +39 06 3207040 www.camerepenali.it
segreteria@camerepenali.it camerepenali@libero.it C.F. 05386821002 P.I 08989681005



La Corte, dopo le iniziali evidenti difficoltà operative ed organizzative, lavora attualmente a pieno ritmo, con costante evoluzione nella prassi giudiziaria e nella sua elaborazione giurisprudenziale. Ma bisogna porre a mente che la CPI, ancorché di natura indipendente, è comunque un organismo internazionale, ed in quanto tale non può che risentire dell'instabilità scaturente dall'attuale panorama geopolitico mondiale.

Basterà solo ricordare la recentissima adesione allo Statuto da parte della Palestina, ovvero l'attuale dibattito sull'opportunità (possibilità) che il Consiglio di Sicurezza Onu sottoponga alla competenza giurisdizionale della Corte i crimini commessi dall'ISIS.

Su questo più ampio scenario, si inserisce un ulteriore fronte interno, destinato a modificare profondamente, se non addirittura a sconvolgere, gli attuali assetti organizzativi su cui si fonda il funzionamento della Corte.

Per comprendere appieno il significato di questo epocale passaggio per il futuro stesso della CPI, è opportuno rammentare che la Corte annovera fra i propri organi istituzionali il Registry (Greffé nella traduzione francese), un complesso apparato che non ha uguali nella nostra tradizione giudiziaria domestica, la cui ampiezza di poteri e funzioni è difficilmente spiegabile in via esemplificativa.

In estrema sintesi, e dunque con tutte le approssimazioni del caso, si può affermare che il Registry è la struttura amministrativa portante su cui tutta l'attività della Corte si fonda. Organo previsto dallo Statuto, il Registry è dotato di amplissimi poteri, di più varia natura, che vanno dalla rappresentanza alla sicurezza, da quelli economico-finanziari, a quelli di carattere organizzativo.

Di precipuo interesse per i penalisti, spiccano in capo al Registry tutte quelle funzioni inerenti ai rapporti con la Difesa, a partire dalla selezione degli avvocati da includere nella Lista dei difensori abilitati al patrocinio davanti alla Corte, fino ai poteri (decisionali e dispositivi) in materia di Legal Aid.

Nell'ambito della sua complessa compagine organizzativa, attualmente la Corte annovera anche due importanti Uffici autonomi, chiamati a svolgere un ruolo essenziale nei rapporti con l'Avvocatura. Concepiti e regolati come unità indipendenti, entrambe queste strutture sono finalizzate ad offrire sostegno ed assistenza agli avvocati impegnati nei processi avanti alla Corte.

Senza vincoli gerarchici e/o funzionali con il Registry, L'OPCD (Office of Public Counsel for the Defence, l'ufficio Pubblico per la Difesa) e l'OPCV (Office of Public Counsel for Victims, l'Ufficio Pubblico per le Vittime) hanno sinora svolto un ruolo essenziale per garantire l'effettività del diritto di Difesa nell'ambito dei procedimenti penali davanti alla CPI.

Esperienze assolutamente uniche e senza precedenti, anche nel panorama della giustizia penale internazionale, è davvero impossibile riassumere in poche righe il ruolo e le funzioni esercitati dall'OPCD e dall'OPCV.

In questa sede valgono alcune indicazioni limitate all'OPCD, utili tuttavia per apprezzare quali siano i cambiamenti e le poste in gioco che si profilano all'orizzonte.

La creazione dell'Ufficio pubblico per la Difesa (OPCD), ai sensi del Regolamento della Corte, costituisce una grande innovazione nell'architettura giudiziaria dei tribunali penali internazionali.

La caratteristica distintiva di questa struttura si riflette nel suo stesso mandato, che è quello di rappresentare e tutelare i diritti della Difesa, al fine di rafforzare la parità delle armi e per consentire un processo equo ai sensi dello Statuto di Roma.



Tra i compiti del OPCD meritano particolare menzione quelli di:

- Rappresentare e tutelare i diritti della Difesa durante le fasi iniziali di indagine
- Fornire supporto ed assistenza all'avvocato dell'accusato o dell'imputato, sia fornendo consulenza legale, sia anche comparando in udienza, in relazione a specifiche questioni
- Agire come Counsel ad hoc, se nominato dalla Corte, o come Duty Counsel, se scelto da un sospettato cui non sia ancora stata garantita la rappresentanza legale permanente
- Agire da mediatore, su proposta del Cancelliere, in caso di controversia tra l'avente diritto all'assistenza legale e il suo avvocato.

L'OPCD ha dunque sinora rappresentato "il punto di raccordo e d'interfaccia" tra la Difesa degli imputati e accusati e la Corte.

L'OPCV può definirsi invece come l'ufficio omologo (ma con rilevanti differenze di compiti e funzioni) all'OPCD, per ciò che attiene alla difesa e alla rappresentanza delle vittime nei processi innanzi alla Corte.

Se questo è il quadro generale di riferimento, va ora rammentato che nel novembre 2013, durante la sua dodicesima sessione, l'Assemblea degli Stati Parte (ASP) ha autorizzato il Cancelliere (Registrar) a riformare e semplificare la struttura organizzativa e le funzioni del Registry, con l'obiettivo di aumentare l'efficacia e l'efficienza, in un'ottica evidente, seppur non totalmente esplicita, di contenimento e razionalizzazione dei costi.

Per conseguire questa sua *mission*, l'attuale Registrar (l'olandese Mr. Herman Von Hebel) ha istituito un Team *ad hoc*, finalizzato allo studio preliminare e quindi alla redazione e implementazione di quello che è definito, ormai anche ufficialmente, *ReVision Project*.

Va anzitutto evidenziato che, per una lunga fase - protrattasi per mesi e in verità non completamente superata - il metodo di approccio, prima ancora che il merito del lavoro affidato al Team *ad hoc*, ha suscitato un ampio fronte di censure e di critiche, indirizzate essenzialmente alla scarsa trasparenza nella circolazione delle informazioni e nella condivisione della documentazione. In sostanza, questo "difetto di comunicazione" non ha consentito un adeguato livello di conoscenza dello "stato dell'arte" da parte dei soggetti primariamente interessati, rappresentando un vizio genetico in grado di minare alla base l'intera iniziativa di riforma.

Quando, nel corso del 2014, sono state diffuse le prime stesure del progetto, rimaneva ancora arduo comprendere le reali ragioni poste alla base della riforma.

E difatti, al di là di vaghe formule di stile, non è emersa la volontà di chiarire i motivi per i quali la rivisitazione strutturale e funzionale della Cancelleria debba riguardare, come fulcro centrale (e pressoché esclusivo), proprio e solo quegli uffici e quelle sezioni finalizzati a rendere effettivo il diritto di Difesa dinanzi alla Corte.

In un quadro di carente comunicazione, le note ufficiali sulle linee programmatiche e sugli obiettivi della riforma parlano di un'esigenza di modificare l'attuale assetto, poiché (a parere del Registrar) si descrive come caratterizzato da inefficienze, conflitti e spreco di risorse, a cagione della duplicazione di ruoli e della scarsa sinergia fra i vari organi e uffici. La necessità di redistribuzione e ottimizzazione delle risorse, con l'obiettivo appunto di contenere i costi, non è andata tuttavia al di là di generiche petizioni di principio, tanto che le reiterate richieste degli "stakeholders di avere delucidazioni sulle concrete criticità riscontrate non hanno ottenuto risposta alcuna.



In tale situazione, la Conferenza di Esperti indetta all'Aia nel marzo scorso ha rappresentato il primo effettivo momento di dialogo allargato, ove finalmente è stato possibile mettere a confronto le diverse opinioni espresse dagli Avvocati, dalle ONG nonché dai Funzionari degli uffici e degli organi coinvolti (*rectius travolti*) dalla riforma. Nel corso delle varie sessioni, la scelta del Registrar e del suo Team è stata quella di non assumere la leadership del dibattito, mantenendo un profilo di dialogo all'apparenza paritario ed orizzontale.

Come già riportato nel precedente resoconto, l'UCPI ha avuto l'opportunità di partecipare a questo importante incontro, cogliendo l'occasione di portare la voce dell'Avvocatura Penale Italiana direttamente nel pieno di un dibattito così rilevante e per certi aspetti epocale:

<http://www.camerepenali.it/public/file/Documenti/Osservatorio%20Europa/Report%20Conferenza%20ICC%2023-24%20marzo%202015.pdf>.

La Conferenza di Esperti, oltre a rappresentare il primo, necessario (diremmo doveroso) momento collettivo di riflessione e discussione, ha dato sicuro impulso al processo di elaborazione del già menzionato ReVision Project.

Infatti, nei giorni scorsi il Registrar ha fatto pervenire a tutti i soggetti interessati sia il report ufficiale dell'evento, sia il documento intitolato "Proposal of the Registrar on the Principles Guiding the Establishment of a Victims Office and a Defence Office" (*Registry Proposal*), la cui lettura d'insieme consente una visione dell'intero progetto meno nebulosa rispetto ai precedenti elaborati, offrendo maggiori indicazioni sulle linee guida e sui pilastri a fondamento della riforma. Si legge nel citato "Registry Proposal" che le opinioni espresse nel corso del processo di consultazione hanno portato il Cancelliere a riconsiderare alcune delle idee originarie, ricalibrando la sua proposta alla luce delle diffuse preoccupazioni suscitate dalla riforma.

Ne è scaturito un testo che, anche sotto il profilo normativo, scende finalmente nel dettaglio delle singole proposte che, così come rivisitate, sono presentate in vista delle necessarie modifiche al Regolamento della Corte (ROC), passaggio essenziale al fine di dare attuazione all'intera iniziativa riformatrice.

Il documento è strutturato in sezioni. La prima è dedicata all'Ufficio pubblico della Difesa (OPCD) mentre la sezione n. 2 è riservata alle linee di riforma dell'Ufficio pubblico per le vittime (OPCV); per ciascuna di esse è offerto un quadro riassuntivo dell'attuale status funzionale ed organizzativo, cui fa seguito una sintesi delle proposte di ristrutturazione. Il documento si conclude con una terza sezione, ove si delinea la possibilità di costituire un'Associazione di carattere internazionale, con compiti istituzionali di rappresentanza degli Avvocati abilitati ad esercitare davanti all'ICC.

1. Ufficio per la Difesa

In questa sezione sono state elencate ed analizzate le funzioni del Registry, in relazione ai tipi di supporto da fornire all'Avvocatura per promuovere i diritti di Difesa, in coerenza con i principi del giusto processo, secondo una classificazione di carattere generale delle diverse responsabilità, distinte tra quelle di tipo amministrativo, finanziario e tecnico.

In particolare, il documento rammenta che esse essenzialmente comprendono: 1) l'assegnazione di assistenza legale agli indagati o imputati attraverso l'attuazione di una efficace politica di Legal Aid; 2) un sostegno pratico e logistico ai Team di difesa; 3) i servizi generali di "consulenza",



compresa quella di natura più prettamente legale; 4) i servizi giudiziari connessi all'adeguata rappresentanza in aula degli indagati ed imputati.

Nel corrente organigramma del Registry, la CSS (Counsel Service Section) è l'ufficio deputato ad espletare le suddette funzioni e competenze, senza che ad oggi siano state riscontrate sovrapposizioni con il diverso ruolo svolto dall'OPCD.

Sullo sfondo dell'assetto esistente, si propone di modificare il regolamento della Corte in modo da creare un unico ufficio, inserito nell'organigramma del Registry, cui affidare tutte le funzioni e responsabilità della Cancelleria relative ai diritti della Difesa. Ciò sarà ottenuto con l'azzeramento degli attuali OPCD e CSS e l'accorpamento delle rispettive strutture, che dovranno fondersi per confluire nel nuovo apparato. L'intento programmatico, si afferma, sarebbe quello di efficienza e razionalizzazione, al fine di aumentare le risorse disponibili per i Team di difesa.

In quest'ottica, il nuovo Ufficio consisterebbe di due unità:

- la c.d. "*Legal Aid e Support Unit*", che dovrebbe svolgere funzioni ai sensi delle norme di cui agli artt. 20 (1) (a) (c) (e), 21 e 22 RPE e a cui sarebbero riservati i compiti relativi alla gestione del Legal Aid, alla conservazione della Lista (List of Counsel), oltre a coordinare a livello centrale i servizi di supporto alla Difesa forniti da altri uffici del Registry;

- la c.d. "*Legal Research Unit*", a cui farebbero capo le attuali funzioni di consulenza e di supporto legale generale secondo le norme di cui all'art. 20 (1) (b) (d), (f) RPE, ivi compreso il compito di fornire pratica assistenza a tutti i Difensori, facilitando l'accesso agli strumenti di ricerca giuridica e di case-law.

In tal senso, questa nuova unità andrebbe a svolgere tutte le funzioni di supporto e assistenza giuridica attualmente svolte dall'OPCD, senza tuttavia essere investita di ruoli di rappresentanza legale per gli accusati. Secondo il nuovo sistema, infatti, questa funzione dovrebbe essere espletata esclusivamente tramite avvocati esterni e nominati dalla Lista.

Nel complesso, il nuovo Ufficio per i servizi alla Difesa avrebbe il compito di coordinare l'attuazione delle responsabilità del Cancelliere ai sensi delle norme 20, 21 e 22 RPE. Nell'ambito di questo ruolo esso si porrebbe anche come interlocutore strategico, seppur non esclusivo, della costituenda associazione rappresentativa dell'Avvocatura.

2. Ufficio per le Vittime

Anche in questo caso, gli obiettivi principali della proposta del Cancelliere mirano ad integrare tutti i servizi relativi alla partecipazione delle vittime in una struttura consolidata, al fine di garantire un approccio coerente e una distribuzione più ottimizzata delle risorse disponibili. A parere del Registrar, l'attuale organizzazione sarebbe affetta da replicazione di compiti e scarsa efficienza nella distribuzione delle varie competenze, con conseguente mancanza di chiarezza su ruoli e responsabilità. La riforma avrebbe lo scopo di affrontare questo problema, rendendo nel complesso più efficiente tutta la struttura organizzativa, in relazione alle funzioni correlate alla tutela delle vittime. In questa prospettiva, il nuovo Ufficio vittime si strutturerebbe in due distinte unità (l'Unità Vittime Partecipazione e Riparazione e la c.d. Legal Support Unit), entrambe incardinate nell'organigramma del Registry.

Di indubbio interesse, per le evidenti implicazioni in materia d'indipendenza e di diritto di difesa, è la nuova c.d. *Legal Support Unit*, organizzata secondo schemi simili agli uffici del Difensore



Pubblico presenti nell'esperienza di varie giurisdizioni nazionali. Tale struttura dovrebbe consistere di un pool di avvocati "indipendenti", disponibili all'assegnazione in rappresentanza delle vittime in ogni fase processuale davanti alla Corte. Secondo il nuovo schema elaborato nel ReVision Project, ogni team di difesa nominato per le vittime dovrebbe essere costituito da un nucleo di difensori intraneo al Registry (e dunque inserito nel sistema interno alla Corte) al quale dovrebbe affiancarsi un Legale esterno, in qualità di coordinatore, selezionato e nominato come Avvocato principale per ogni singolo caso. Questo Difensore esterno dovrebbe preferibilmente avere la stessa provenienza nazionale o culturale delle vittime, così da garantire legami più stretti e miglior comunicazione con i rappresentati.

3. La proposta di creazione della ICC Association of Counsel

L'ultima parte del documento programmatico presentato dal Registrar è dedicata all'ipotesi di creazione di un organismo indipendente di rappresentanza dell'Avvocatura.

Come già riferito nel precedente resoconto, uno degli esiti più rilevanti della conferenza dell'Aia svoltasi lo scorso marzo è stata senza dubbio la creazione di una commissione incaricata di redigere il progetto per l'istituzione di un organo rappresentativo degli avvocati.

L'impianto innovativo su cui si regge l'intero ReVision Project dovrebbe infatti prevedere, come terzo pilastro della riforma, la creazione di una tale struttura, del tutto assente nel panorama della giustizia penale internazionale.

Il dibattito è ancora aperto e le opzioni in campo molto "variegate", anche se al termine della prima fase dei lavori della commissione alcune scelte determinanti cominciano a delinearsi.

La più rilevante riguarda la natura giuridica stessa del nuovo organismo; se inizialmente sembrava prevalere la volontà di istituire un Consiglio, sul genere del c.d. Bar anglosassone o Barreau francese, non dissimile dai nostri Consigli Forensi, nella fase attuale questa idea originaria pare essere stata accantonata, in favore della creazione di un'Associazione (ipotesi questa che catalizza il gradimento dell'avvocatura di tradizione anglosassone, molto presente ed attiva nell'ambiente della giustizia penale internazionale).

I temi cruciali sui quali si sta concentrando il dibattito riguardano essenzialmente tre questioni, che rappresentano altrettante criticità da risolvere: l'indipendenza dell'organismo, i mezzi di finanziamento ed i rapporti con la Corte.

In verità, a ben guardare queste problematiche altro non sono che differenti sfaccettature della stessa più ampia questione, che poi assume anche ulteriori declinazioni, in relazione ad esempio all'organizzazione interna o alle regole di ammissione e appartenenza.

Esiste una prima bozza di statuto, elaborata dalla commissione e per ora distribuita agli avvocati iscritti alla Lista. Si tratta di un articolato corposo, fin troppo dettagliato, vista la finalità per il quale è stato elaborato e dato che nulla potrà essere deciso senza i necessari passaggi istituzionali.

Infatti, come ammesso nello stesso documento del Registrar, solo il riconoscimento e l'approvazione dell'ASP (Assemblea degli Stati Parte dell'ICC) potranno conferire a tale organismo legittimazione e poteri di rappresentanza nei confronti della Corte.

Difficile fare pronostici sulla sorte del Progetto e su quali saranno i connotati di una tale organizzazione: il dato certo è che il processo iniziato con il ReVision Project è in pieno



svolgimento e solo la sua conclusione condurrà ad una visione globale più chiara di tutto l'impianto prefigurato dal nuovo Registrar.

Restano in primo piano le incessanti attività di monitoraggio e commento svolte da alcune organizzazioni internazionali, come ADC-ICTY, UIA, CICC e ASF, le cui proposte stanno giocando un ruolo essenziale, ponendosi come contraltare delle posizioni ufficiali espresse dal Registry.

Dalla lettura complessiva dei rispettivi position-papers emerge con evidenza che il ReVision Project è tuttora ben lungi dall'aver ottenuto gli auspicati consensi, sia in ordine alle presunte ragioni fondanti, sia con riguardo alle proposte di modifica degli attuali assetti organizzativi.

I prossimi mesi saranno determinanti e l'UCPI continuerà a seguire attivamente gli sviluppi di questa importante riforma, cogliendo l'opportunità per accorciare sempre più le distanze tra l'avvocatura italiana e i temi attuali di dibattito e confronto su cui si attesta la giustizia penale a livello internazionale.

Se ne parlerà dal 18 al 26 novembre 2015 durante la conferenza degli Stati Parte presso la Corte Penale Internazionale ove parteciperà anche l'UCPI quale componente del Consiglio ICB.

L'Osservatorio Europa