



Nessuna impunità per i crimini contro l'umanità

Gian Domenico Caiazza

Non credo vi sia al mondo qualcuno che possa seriamente mettere in discussione la grave crisi che sta investendo, da tempo ma in modo assai accelerato in questi ultimi mesi, la Corte Penale Internazionale. I due più clamorosi - e più recenti - mandati di cattura internazionali emessi nella sua storia - contro Vladimir Putin e Benjamin Netanyahu - ne sono la più plastica dimostrazione. Il primo, tecnicamente dunque un latitante internazionale, viene invitato accoratamente dal Pontefice ad essere ospite nello Stato Vaticano, nel trepidante auspicio di avviare un percorso di pace in quella stessa guerra che gli è costata l'ordine di cattura; il secondo - idem - sta se possibile implementando le strategie belliche che gli vengono contestate come crimini contro l'umanità, incassando preventive rassicurazioni di non esecuzione del mandato, in caso di viaggi all'estero, anche da parte di Stati (tra i quali l'Italia) aderenti al Trattato di Roma.

A conferire un ultimo tocco surreale al quadro della vertiginosa crisi di questa nobile istituzione internazionale, giunge la notizia che la Libia (!) in questi giorni starebbe procedendo al suo riconoscimento, dicendosi esterrefatta per la gravità dei reati dei quali è accusato il suo Generale Almasri (do you remember?), e soprattutto assolutamente estranea alla decisione del governo italiano di non dare esecuzione all'ordine di arresto, restituendolo al suo Paese con un comodo volo di Stato, con tanto di manifestazioni di giubilo al suo arrivo.

Come se non bastasse, occorre dire che sin dalla sua costituzione, e poi nel corso degli anni, sono sorte non poche e non banali perplessità, nella comunità internazionale dei giuristi, sulle regole di funzionamento della Corte, con particolare riguardo alla pienezza ed alla efficacia dell'esercizio dei diritti di difesa delle persone incriminate. Un esempio per tutti: i tempi biblici e praticamente indeterminati della custodia cautelare, in attesa di un definitivo pronunciamento nel merito.

Eppure, le ragioni nobilissime che ispirarono la costituzione della Corte Penale Internazionale restano intatte: i crimini barbari contro l'umanità commessi dagli Stati e dai suoi governanti in tutto il mondo non possono e non debbono rimanere impuniti. La Storia ci ha insegnato la crisi di credibilità dei Tribunali internazionali ad hoc, ad iniziare da quello storico di Norimberga contro il nazismo, inesorabilmente vulnerata dai rapporti di forza squilibrati tra vincitori e vinti. L'istituzione di una Corte Penale Internazionale, cioè di una istituzione giudiziaria pre-esistente alla commissione dei crimini che si intende perseguire, e resa indipendente dalla (ancora una volta) preconstituita multilateralità dei suoi componenti (ovviamente tra i soli Stati che ad essa hanno aderito), fu allora, e resta oggi, l'unica risposta razionale a quella obiezione di fondo. Ed è assolutamente certo, per tutti coloro che abbiano a cuore la tutela e la salvaguardia dei diritti fondamentali della persona aggrediti dalla forza brutale e semplicemente invincibile che uno Stato, in guerra contro altri Stati o al suo interno, è in grado di esprimere, che quella violenza, quell'orrore, non possono rimanere impuniti. I crimini contro l'umanità hanno bisogno di un giudice sovranazionale, preconstituito, indipendente, che li analizzi, li ricostruisca, e li giudichi, in un meccanismo processuale in grado di garantire il diritto di difesa del peggior dei criminali alla stessa stregua e nella stessa misura di qualsivoglia cittadino imputato di qualsivoglia genere di reato.

La Corte Penale Internazionale va certamente ripensata, ma per rafforzarne la credibilità, l'autorevolezza, l'efficacia operativa, non certo per distruggerla, consentendo in tal modo, nei fatti, una sorta di impunità per i crimini internazionali contro l'umanità. Di tutto ciò si occupa PQM questa settimana. Buona lettura!



DENTRO LA CRISI DELLA CORTE PENALE INTERNAZIONALE

Quale giudice per i crimini contro l'umanità?

La conversazione

CPI E CRIMINI INTERNAZIONALI PARLA IL PROF. PALAZZO

Luca Bisori

Corte Penale Internazionale (CPI), Giustizia Penale Internazionale (GPI), crimini internazionali: un acceso dibattito, interno ed internazionale, è tornato ad occuparsi di questi temi. Ne parliamo col prof. Francesco Palazzo, emerito di diritto penale nell'Università di Firenze, co-presidente (col prof. Fausto Pocar) della Commissione ministeriale per la redazione di un progetto di Codice dei crimini internazionali.

La GPI vive una stagione di crisi, che sembra la crisi di un'utopia: vale ancora la pena impegnarsi per essa?

Consentimi una premessa: la domanda viene da un avvocato perché gli avvocati sono costituzionalmente difensori dei diritti della persona nei confronti del potere. Lo sono nel processo, a difesa del cittadino contro i possibili abusi del potere giudiziario; ma il potere è prima di tutto potere dello Stato, di cui i crimini internazionali sono la più barbara manifestazione.

Segue a pag. II

Il nodo del fair trial

GIUSTIZIA INTERNAZIONALE E DIRITTO DI DIFESA

Nicola Canestrini

La nascita della Corte Penale Internazionale (CPI), sancita dallo Statuto di Roma del 1998, ha rappresentato una svolta nel consolidamento di un sistema giuridico internazionale volto a garantire la responsabilità penale individuale per i crimini internazionali più gravi. Tuttavia, il principio di legalità e la tutela effettiva dei diritti della difesa restano fondamentali imprescindibili, senza le quali la giurisdizione universale rischia di perdere legittimità.

Nel diritto penale internazionale, l'esigenza di repressione dei crimini più efferati ha storicamente prevalso sulla codificazione delle garanzie procedurali. Solo con la CPI si è giunti a un corpus normativo articolato (Statuto, RPE, Regulations) che riconosce, in via formale, diritti fondamentali all'indagato e all'imputato. Gli articoli 55, 66 e 67 dello Statuto garantiscono il diritto al silenzio, alla difesa tecnica, alla presunzione di innocenza, a un processo equo e alla piena partecipazione informata dell'imputato.

Segue a pag. II

Il dilemma irrisolto

CPI, UN SIMULACRO DI GIURISDIZIONE

Gaetano Pecorella

Chi potrebbe negare che sia stato un passo decisivo verso un mondo più umano la costituzione di un Tribunale per contrastare i crimini di genocidio, di aggressione, di guerra, o, in generale, contro l'umanità? Ma la questione va vista in un'altra prospettiva, perché sognare è bello, ma talvolta crea delle illusioni che si scontrano con la realtà, con i limiti delle cose di questo mondo. Il diritto privo di "effettività" ha effetti peggiori dell'inesistenza di quello stesso diritto, porta inevitabilmente alla convinzione che quei valori siano irrealizzabili, o, addirittura, che l'istituzione serva a coprire le malefatte dei potenti. La (inesistente) forza coercitiva del Tribunale penale internazionale è stata dimostrata da quanto sta accadendo in Palestina e in Ucraina; è di tutta evidenza che Putin si è reso responsabile di più di uno dei crimini di competenza del Tribunale: il crimine di aggressione, i crimini di guerra, i crimini contro l'umanità.

Segue a pag. III

LA CONVERSAZIONE

CPI e crimini internazionali

Colloquio con il Prof. Palazzo

Parla il Professore emerito di diritto penale nell'Università di Firenze

Luca Bisori*

SEGUE DALLA PRIMA

Dunque, è naturale che gli avvocati abbiano una sensibilità "costituzionale" verso la GPI. Inoltre, i crimini internazionali rappresentano un'esorbitanza del male, così che anche la reazione di giustizia può essere altrettanto esorbitante: anche qui la funzione equilibratrice dell'avvocatura è irrinunciabile. È vero che la GPI attraversa un momento di crisi, ma non dovremmo adoperare il termine "utopia" se l'abbiamo a cuore. Coi suoi limiti, è una realtà viva e funzionante, come attestano i procedimenti dinanzi alla CPI. Inoltre, parlare di utopia accredita l'idea di una realtà apparente, per la quale neppure valga la pena di spendersi. Al contrario, la GPI è il baluardo contro le manifestazioni più atroci del potere politico: debole e flebile quanto si vuole, ma non possiamo farne a meno.

L'attuale crisi nasce soprattutto dall'atteggiamento assunto da alcuni governi verso la CPI come organo giurisdizionale sovranazionale: è una crisi legata alla contingenza politica o trae ragioni più in profondo?

La GPI, come molte cose umane, vive una contraddizione interna, che è chiarissima in due celebri motti di Cicerone: "silent leges inter arma", tace il diritto quando parlano le armi, e "cedant arma togae", cedano le armi alla toga. Da un lato, pretende di opporsi al massimo potere costruito dall'uomo, quello dello Stato; dall'altra parte, è però, oramai, una realtà affermata. Il diritto disciplina oggi sia l'esercizio della guerra (*ius in bello*) sia persino l'iniziativa bellica (*ius ad bellum*). La tragedia della Seconda guerra mondiale ha innescato un processo virtuoso, coi tribunali di Norimberga e Tokyo che tuttavia ponevano problemi, non tanto di legalità o retroattività, quanto per essere strumenti di una giustizia esercitata dai vincitori del conflitto. Siamo poi passati ai tribunali cosiddetti *ad hoc* (es. per il Ruanda), indipendenti perché espressione dell'intera comunità internazionale, ma ancora istituiti *post factum*, che rappresentano la tappa intermedia verso lo Statuto di Roma, che istituisce un organo giurisdizionale indipendente e finalmente preconstituito all'illecito, vocato a rappresentare l'intera comunità interna-

zionale. Lo Statuto si fa anche carico dei principi di garanzia del diritto punitivo: legalità, personalità della responsabilità, proporzionalità della sanzione, con significativo rifiuto della pena di morte. Con rammarico, prendo atto della crisi di cui dici, che però non coinvolge solo la GPI: è una crisi più generale, indotta dall'insofferenza del potere alle regole del diritto. La GPI è manifestazione del costituzionalismo, cioè dell'idea che il potere abbia sempre dei limiti, quale che sia la sua legittimazione, anche popolare e diretta. La crisi della GPI si iscrive in questo più generale fenomeno di insofferenza del potere ai limiti, che si acutizza per una ragione strutturale. La GPI ha due polarità, una sovranazionale, espressa dalla CPI, ed una nazionale, comunque irrinunciabile: la CPI non dispone infatti di una sua polizia giudiziaria, né potrebbe fronteggiare da sola tutte le situazioni di violazione dei diritti umani. Ha dunque bisogno degli Stati. Ma soprattutto, la CPI è configurata come giurisdizione complementare, poiché lascia priorità d'azione giurisdizionale agli Stati: l'appello agli Stati a farsi diretti partecipi di un sistema planetario di amministrazione della GPI è una delle scelte più importanti dello Statuto. Proprio questo coinvolgimento fa sì che la GPI entri in crisi quando gli Stati rivendicano l'esercizio della loro sovranità, manifestando insofferenza ai limiti eterni al loro potere.

Alla GPI si obietta anche che il suo esercizio, in situazioni di guerra, può ostacolare il ritorno alla pace: lo si è detto sia per Gaza che per l'Ucraina.

Il 9 maggio si è tenuta a Leopoli una riunione dei rappresentanti di molti Stati europei, Italia compresa, dell'Ue e del Consiglio d'Europa (che esprime la Corte EDU), e si è preso l'impegno di istituire un tribunale *ad hoc* per giudicare l'aggressione della Russia ai danni dell'Ucraina. Anche questo è un segnale di crisi: si regredisce allo stadio precedente dei tribunali *ad hoc* e *post factum*. Ma nello stesso tempo è un segno di vitalità poiché la CPI non ha giurisdizione per l'aggressione della Russia. Qui si innesta il tuo interrogativo: è opportuno che, mentre si svolgono colloqui di pace, nella stanza accanto ci si impegni su un tribunale *ad hoc* per giudicare il crimine di aggressione? Cicerone ritorna, attualissimo.

L'attività della CPI assomiglia talvolta alla giustizia delle nazioni più forti: l'Occidente vuol fare giustizia altrove

ma non consente che quella giustizia sia esercitata in vicende che comunque lo riguardano.

Occorre distinguere. Un conto è la GPI dei più forti, che istituiscono tribunali ad hoc in situazioni di debolezza politica: non è questa la meta ideale della GPI, che qui si connota di una componente di forza. Proprio per questo lo Statuto di Roma va salvaguardato, perché rappresenta un superamento di questi limiti. Certo, la CPI dà l'impressione di muoversi a due velocità: va preso atto, con realismo, che imbastire un processo contro personalità di uno Stato forte apre al pericolo di ritorsioni, anche nei confronti della CPI. Il sistema dello Statuto di Roma ha però chance maggiori di garantire l'esercizio di una GPI più condivisa: chiamando gli Stati a farsi partecipi del sistema, si attenua il rischio di ritorsioni, perché la giurisdizione può essere esercitata direttamente dagli Stati forti, che non hanno ragione di temere ritorsioni né da altri Stati né da autori di crimini rispetto ai quali non hanno alcun collegamento. Al contempo, la possibilità che gli Stati forti esercitino una giurisdizione universale su fatti rispetto ai quali non hanno collegamento, sollecita gli Stati che lo hanno a esercitare per primi la giurisdizione, per non restare alla mercé dei primi. È un gioco di equilibri, fondato sul principio di giurisdizione universale, che presuppone però una forte maturazione politica. Purtroppo è vero che non siamo ancora capaci di una GPI "uguale per tutti". Ma siamo sicuri che le singole giustizie nazionali siano uguali per tutti?

Veniamo alle questioni italiane: l'adeguamento incompleto allo Statuto di Roma e le vicende del caso Al Masri.

L'Italia si è adeguata allo Statuto, nel 2012, disciplinando gli obblighi di cooperazione processuale con la CPI, ma non si è ancora munita dei necessari strumenti di diritto sostanziale; il nostro ordinamento non prevede in quanto tali i crimini contro l'umanità, né il crimine di aggressione. Questo ci espone ad un esproprio di giurisdizione: non possiamo perseguire quei crimini, siano essi commessi in altri Stati o nel nostro, ciò che consente l'intervento della CPI, e persino di un altro Stato aderente, per fatti che ci riguardano o su persone presenti sul nostro territorio. La nostra è quindi una posizione di debolezza, non di forza. Quanto alla vicenda del generale libico, parlo da giurista: la legge del 2012 stabilisce un obbligo di cooperazione con la CPI



sostanzialmente incondizionato. Il mandato di arresto viene trasmesso al Ministero, che lo trasmette a sua volta alla Corte e alla relativa Procura. Dalla legge di attuazione non si ricava un potere di valutazione in capo al Ministro: se mai un simile potere esistesse, sarebbe della Corte d'appello. In tema di estradizione è previsto che il Guardasigilli possa ritenere prevalenti esigenze di sicurezza dello Stato e non dar seguito alla richiesta: ma l'estradizione è un istituto molto diverso da quello del mandato di cattura della CPI. Mi è parsa più lineare la posizione del Ministero degli Interni, che ha appunto evocato l'esistenza di problemi di sicurezza nazionale. Di certo, i ministri non avevano alcun potere di sindacare nel merito l'atto della CPI. La vicenda, insomma, è politicamente comprensibile, perché era in gioco uno Stato col quale abbiamo rapporti rilevanti: meno chiare e un po' eccentriche rispetto al quadro normativo sono state semmai le motivazioni addotte.

*Avvocato penalista

Giustizia internazionale e diritto di difesa

Un equilibrio ancora (troppo) lontano

Nicola Canestrini*

SEGUE DALLA PRIMA

Tuttavia, l'attuazione pratica di tali disposizioni solleva interrogativi. In particolare, la procedura di conferma delle accuse (art. 61), nata come meccanismo di filtro, si è in taluni casi trasformata in uno spazio processuale ibrido che ha compromesso la funzione di garanzia. In procedimenti quali Prosecutor v. Gbagbo o v. Ntaganda, la Pre-Trial Chamber ha interrotto l'udienza per consentire alla Procura di colmare carenze istruttorie, compromettendo la terzietà giudiziale e la parità delle armi. L'assenza, già nel Preambolo dello Statuto, di un esplicito richiamo al fair trial rappresenta una lacuna concettuale che si riflette nell'equilibrio complessivo del sistema. Il principio della parità delle armi, che impone una reale simmetria tra accusa e difesa, incontra ancora limiti strutturali. Nonostante l'istituzione dell'Office of Public Counsel for

the Defence, la difesa si confronta con risorse sensibilmente inferiori rispetto alla Procura, la quale può contare su apparati investigativi e cooperazione statale più estesi. Esempio il caso Lubanga, in cui la Camera ha sospeso il procedimento per consentire l'accesso a prove a discarico, riconoscendo implicitamente l'asimmetria materiale tra le parti.

Operatori della difesa segnalano altresì l'utilizzo estensivo e a tratti opaco di redazioni nei documenti da parte dell'accusa, restrizioni nelle comunicazioni con l'imputato e persino iniziative disciplinari contro avvocati ritenuti eccessivamente attivi nel proprio mandato difensivo. Particolare rilievo assume la gestione della custodia cautelare. La prassi della Corte mostra, in più casi, una durata prolungata della detenzione preventiva, talvolta per molti anni prima dell'apertura del dibattimento o della definizione del

giudizio. Casi come quelli di Gbagbo (oltre 6 anni) e Bemba (oltre 10 anni) pongono interrogativi circa la proporzionalità della misura e la compatibilità con l'art. 66 dello Statuto. Pur in un contesto processuale complesso, la custodia cautelare non può trasformarsi in un'anticipazione della pena, né tanto meno giustificare una compressione strutturale dei diritti dell'imputato.

La CPI si confronta oggi con critiche non solo giuridiche, ma anche politico-istituzionali. La percezione di una giustizia selettiva – rivolta principalmente contro esponenti di Stati non influenti sul piano geopolitico – ha alimentato accuse di neocolonialismo e doppi standard. L'impossibilità di perseguire crimini commessi da potenze globali, spesso protette dal veto nel Consiglio di Sicurezza, compromette la percezione di universalità e imparzialità



dell'azione penale internazionale. Il rispetto sostanziale del diritto a un processo equo, la valorizzazione del ruolo della difesa quale coesistente alla funzione giurisdizionale e una più rigorosa disciplina delle misure cautelari rappresentano direttrici imprescindibili per un rafforzamento dell'architettura procedurale della Corte.

È necessario, in questo senso, un aggiornamento normativo e culturale: inserire espressamente il principio del fair trial nello Statuto; disciplinare in modo simmetrico e trasparente le regole sulla disclosure; garantire piena autonomia e mezzi alla difesa; circoscrivere la fase di confirmation of charges alla sua funzione originaria, senza derive inquisitorie.

La legittimazione della giurisdizione penale internazionale si misura anche nella capacità di tutelare i diritti dell'accusato. Rafforzare la difesa significa rafforzare la Corte. In un'epoca di regressione dello Stato di diritto e crisi della legalità internazionale, una giustizia che ignora la centralità del contraddittorio e della difesa rischia di diventare strumento politico. Per evitare ciò, la CPI deve assumere con determinazione il compito di garantire un processo equo come fondamento della sua stessa autorevolezza.

*Avvocato penalista, abilitato alla difesa dinanzi alla C.P.I.

LA SFIDA GLOBALE

CORTE PENALE INTERNAZIONALE TRA GIURISDIZIONE, DIFESA E CONTROVERSIE ANCORA APERTE

Far cessare i conflitti e diffondere le idee dei diritti umani sono obiettivi che entrano facilmente in contrasto tra loro

Gaetano Insolera*

Si invoca oggi l'intervento della Giustizia penale internazionale. Il pensiero va allo Statuto di Londra del 1945 e all'operato della giustizia in base ad esso amministrata. Quegli avvenimenti costituirono il passaggio storico di un tracciato volto a dar concretezza, non a partire dal penale, a un diritto internazionale capace di bandire la guerra, come alternativa agli strumenti affidati tradizionalmente alla diplomazia e infine alle armi. Nel modello storico di Norimberga, può cogliersi lo spirito impresso da due giuristi ebrei polacchi emigrati in USA. Finita la guerra, scoperto l'orrore di crimini smisurati, si riprese l'idea, presente in nuce nel trattato di Versailles del primo Dopoguerra, di far intervenire accanto alle sanzioni agli Stati quelle penali *stricto sensu*, in specie per il Kaiser.

La macchina punitiva di Norimberga ha informato le esperienze delle Corti penali internazionali poi rese operanti; soprattutto, ha contribuito a sistematizzare e rendere permanente quella giustizia col Trattato di Roma e l'istituzione della CPI, alle soglie del nuovo millennio. Come è noto, ad essa non aderirono le maggiori potenze militari e nazioni in permanente contesto bellico: caso esemplare, Israele. Istituzione e funzionamento della CPI hanno sollevato dubbi o critiche che in parte ripropongono quelle già espresse per Norimberga.

Interrogativi si è posto il comparatista Damaska: l'offensiva dell'idea di un'universalistica protezione dei diritti umani avrebbe potuto inflazionare il coinvolgimento della Giustizia penale internazionale, fomentan-



do la critica già rivolta all'esperienza di Norimberga: quella dei vincitori non potrebbe essere giustizia. Col rischio di regredire ad immunità generalizzate per i crimini smisurati degli Stati e di un ritorno allo spirito delle paci di Westfalia. Un controcanto di cui fu portavoce un raffinatissimo giurista come Carl Schmitt, imprigionato per sostegno al nazismo: l'imputato in Tribunale non smetterebbe di essere un nemico. Nel nome della pace e del rifiuto della guerra, si alza così la posta in gioco, facendo di battaglie militari crociate morali contro i nemici dell'umanità.

Si deve condividere la conclusione di Donini (*Il Riformista*, 16/3/22): le CPI quando operano rispetto a conflitti in corso diventano armi di guerra a loro volta. L'idea kantiana della pace perpetua non esclude il diritto di difesa dell'agredito, ma il potere dello Stato deve trovare un limite nel rispetto dei diritti fondamentali degli individui.

Il modello Norimberga non può che essere discontinuo rispetto alle attuali situazioni del conflittuale disordine mondiale. Come Westfalia segnava la chiusura di 30 anni di

massacri in nome della religione, anche Norimberga guardava al passato. A un'enigmatica tragedia mondiale che in poco tempo aveva abbattuto ogni limite alla disumanità, in nome della razza e dell'assenza di diritti di interi popoli ed etnie di *Untermenschen*, da ridurre in schiavitù, nel cuore della civiltà europea. La portata verso il futuro, con una punizione retributiva, ha una forte natura simbolica, affinché quell'orrore non si ripeta.

L'insediamento permanente della CPI può avere un diverso rapporto col tempo: quando il suo intervento e il suo giudizio si innestano nelle diverse ragioni politiche delle entità in conflitto armato. Una discontinuità rispetto a Norimberga che alimenta altri dubbi. L'immunità delle nazioni militarmente potenti, che non aderirono alla CPI e la sua sperimentazione in realtà deboli, esprimerebbe il perpetuarsi di idee colonialiste. Ancora, i troppi obiettivi perseguiti: far cessare i conflitti, documentare le atrocità, diffondere le idee dei diritti umani. Obiettivi che entrano facilmente in contrasto.

L'opzione di Norimberga per il modello an-



glosassone del giusto processo può collidere con logiche di scopo: coltivando il fine di dar soddisfazione alle vittime, esse si rivolgeranno anzitutto contro gli esecutori dei crimini, piuttosto che verso ispiratori ai vertici. La previsione di fattispecie vincolate all'elemento di contesto eviterà futuri conflitti? Se i giudici sono effettivamente terzi e imparziali non potranno liberarsi del punto di vista legale proprio del diritto penale e della sua grammatica garantista. Vero è che oggi si è riaffacciato, a livello globale, il volto delle guerre: torniamo alla risposta di Freud nel dialogo con Einstein, proposto negli anni Venti del '900 dalla Società delle nazioni. Altro che fine della storia! Per far cessare le guerre troviamo una diffusa richiesta di Giustizia internazionale: al centro sta la CPI col provvedimento di arresto per crimini di guerra contro leader russi, israeliani e di Hamas (peraltro defunti). Il Consiglio d'Europa ha creato un Tribunale speciale per procedere, anche in contumacia, contro Putin per il crimine di aggressione. La CIG, organo dell'ONU, è stata investita dalla richiesta sudafricana di procedere contro Israele per il crimine di genocidio: parola e concetto tremendi che stanno diffondendosi in modo strumentale, nel cuore dell'Europa, grazie al sempreverde antisemitismo, magari in alcuni inconsapevole. Ancora, la sfida proposta alla scienza giuridica, e accolta da alcuni, di internazionalizzare la risposta penale al nuovo crimine di ecocidio: CPI o Corte *ad hoc*, nella prospettiva apocalittica di imminente fine della vita nel pianeta. Vale più che mai il profetico monito finale di Damaska: *"Tentativi precipitosi da parte delle corti penali di imporre il potere del diritto nell'instabile mondo della politica internazionale possono rivelarsi facilmente controproducenti e minare la loro legittimazione. È probabile che la giustizia penale internazionale cresca più vigorosamente se sfrondata dalle aspirazioni irrealistiche e dallo zelo eccessivo. Succisa virescit"*.

*Professore dell'Alma Mater Studiorum, Università di Bologna

CPI, un simulacro di giurisdizione Ora servono le sanzioni economiche

Gaetano Pecorella*

SEGUE DALLA PRIMA

Tant'è che il Tribunale ha emesso un mandato di arresto, più che giustificato.

Ciononostante, Putin resta al suo posto, continua la guerra di invasione, partecipa a incontri con altri Capi di Stato, che lo consultano e lo rispettano. Lo stesso può dirsi di Netanyahu, che si è reso responsabile di crimini contro l'umanità, e persino di genocidio, facendo uccidere persone del tutto estranee al conflitto, bambini, donne, cittadini inermi, e bloccando la possibilità di distribuire gli aiuti internazionali. Eppure Netanyahu, che è stato raggiunto da un mandato di arresto per crimini di guerra, continua a dettare legge in Israele, incontra Capi di Stato, è considerato un uomo affidabile nei rapporti internazionali. Anzi, c'è stato un politico italiano che ha dichiarato che il primo ministro del governo di Israele poteva venire nel nostro Paese, che sarebbe stato accolto con tutti gli onori, e che poteva stare tranquillo perché nessuno lo avrebbe arrestato. Infine, tutti ricordiamo il caso del generale Osama Elmasry Njeem, conosciuto per i trattamenti disumani praticati in Libia, che è stato "sgraziato" dal nostro ministro della Giustizia, sottratto all'arresto e trasportato fuori dai nostri confini con un aereo di Stato. Eppure, anche lui era oggetto di un mandato di arresto per crimini contro



l'umanità. Sono, questi, tutti episodi che non possono non aver fatto perdere ogni credibilità al Tribunale penale per i crimini contro l'umanità, e convincere il mondo che i grandi criminali fanno sempre franca, e che il diritto colpisce gli ultimi, ma non tocca i potenti. Far perdere la fiducia nella forza del diritto, è anche questo un "crimine". Ma le cose non potevano che andare come sono andate, e questo fallimento era più che prevedibile, per molti motivi. Anzitutto non si poteva pensare che le grandi potenze, e i loro

dirigenti politici, si sarebbero sottoposti al controllo, e alle sanzioni penali, per le loro scelte di governo, e per le aggressioni a Paesi da invadere o da sottomettere. Tant'è che né la Russia, né l'America, né la Cina hanno sottoscritto lo Statuto del Tribunale per i crimini di guerra. Ci sono poi disposizioni dello Statuto di Roma che definiscono dei crimini che sono stati praticati in questi anni da Stati che governano il mondo e che, ovviamente, non avrebbero accettato di vedere giudicati i propri leader da un Tribunale, per di più

privo di un'investitura universale. Si può fare un esempio: i crimini contro l'umanità includono ogni «attacco diretto contro una popolazione civile», e cioè – tra gli altri – «la deportazione o il trasferimento forzato della popolazione». Viene alla mente l'immagine di messicani in catene che vengono trasferiti in un altro Paese per volontà del presidente degli Stati Uniti, o la proposta di Netanyahu, condivisa da Trump, di trasferire in Egitto la popolazione della Striscia di Gaza. Certo, si potrebbe obiettare che è sempre meglio un Tribunale internazionale che censura la violazione dei diritti umani, pur senza poter sanzionare i colpevoli, piuttosto che niente, piuttosto che far passare sotto silenzio certi gravissimi crimini che violano le regole più elementari della convivenza civile. Non credo che sia così. Ogni istituzione giudiziaria che si rivela incapace di colpire i potenti, che risulta priva di effettività, è un fallimento per i valori che vorrebbe tutelare, è la prova che la giustizia non è eguale per tutti. Che fare? Certo non si può tornare indietro, dichiarare il fallimento del Tribunale penale internazionale, mandare a casa i suoi giudici. Neanche si può, però, tenere in vita un simulacro di giurisdizione di cui gli Stati si fanno beffe. L'errore sta nell'aver scelto delle sanzioni che trovano applicazione all'interno di singole nazioni, ma che sono inapplicabili se i giudici non hanno strumenti per far rispettare le loro decisioni. Com'è nel caso di specie. Si dovrebbe ricorrere, perciò, alle sanzioni economiche, o di esclusione da contesti internazionali, che sono applicabili da chi ha sottoscritto il Trattato di Roma. Forse, così, le decisioni del Tribunale avrebbero l'impronta dell'effettività, senza la quale non può parlarsi di diritto, e ancor meno di sanzioni.

*Past President Unione Camere Penali Italiane

IL CASO ALMASRI

Giuseppe Belcastro*

PROCESSO E POLITICA LA GIUSTIZIA OVUNQUE

C'è una nuda verità da raccontare: la Corte Penale che vorremmo non è la Corte Penale che abbiamo

La vicenda Almasri, di cui si occupa oggi la Quarta Pagina, ha sollevato alcun tempo addietro un vespaio. Se ne ascolta ancora oggi la eco negli strascichi interni di un procedimento per favoreggiamento, iscritto a carico dei vertici del governo italiano dalla Procura di Roma, e in quelli internazionali di una procedura di verifica del contegno del ministro della Giustizia italiano, attivata dal Procuratore presso la Corte emittente l'ordine di arresto inattuato; contegno che, obbiettivamente, quell'arresto ha impedito.

In disparte la ridda di opinioni che ne è seguita, focalizzata su quanto occorre a rendere dovuta l'iscrizione di taluno nel registro delle notizie di reato (in Italia si contano almeno 56 milioni di studiosi sul tema), il ministro ha risposto al Parlamento, curioso di conoscere le ragioni del suo operato, scrivendole all'area tecnico-giuridica e svolgendo cioè riflessioni sulla validità dell'imputazione e dunque del titolo custodiale di cui la Corte domandava l'esecuzione. Le cadenze di quelle risposte, invero, sono apparse a tratti più di mestiere che di sostanza. Tanto più che lo Statuto della Corte Internazionale, l'atto fondativo insomma dell'organo e della funzione, è stato sottoscritto nel 1998 da 120 Paesi; a Roma. Ciò sta a dire che, tra i 120 Paesi sottoscrittori, quello italiano è stato, per così dire, il più convinto tra i fondatori, tanto da ospitare la storica sottoscrizione, finanziarne l'Assemblea e contribuire a vincere, con una marcia popolare partecipatissima, le resistenze di una cinquantina di Stati che, nell'ultima settimana di lavori prima della firma, ne misero a rischio l'approvazione. Insomma, l'inerzia del governo sulla vicenda Almasri è rumorosa.

Ma quale che sia la ragione per cui il ministro italiano ha interrotto la procedura di arresto, per provare a non aggiungere queste poche righe al novero delle opinioni di cui si diceva, mi pare si debba spingere un poco oltre la riflessione, domandandosi se un sistema che ambisce ad esser definito giurisdizionale possa tollerare



una falla così decisiva da vanificare il corso delle sue procedure. Un sistema giurisdizionale liberale (non si può ambire a niente di meno nel caso che occupa) si caratterizza, tra le altre cose, per la sua impermeabilità istituzionale alle pulsioni della politica; non della politica soggettiva, intesa come quell'insieme di convinzioni che muovono la mente e la coscienza degli operatori, ma della politica nella sua accezione per così dire più frequente: quella dei partiti, delle opinioni ideali che muovono

il loro agire, del compromesso per il governo, della visione collettiva. E questa impermeabilità è a un tempo cifra e limite della giurisdizione che in ragione di essa, se da un lato non può pretendere di indirizzare le sorti comuni o governare fenomeni – a beneficio di qualche nostro pubblico ministero: nemmeno fenomeni criminali – dall'altro può idealmente operare al riparo dalle spinte esogene delle altre strutture statuali. Al contempo, essa origina dai modi di formazione e dalla combinazione

di almeno tre fattori: i criteri di costituzione del giudice; le regole del suo operare; i filtri attraverso i quali si leggono i fatti umani. E qui le cose si complicano. I giudici della Corte internazionale sono eletti dai rappresentanti degli Stati che hanno sottoscritto lo Statuto (oggi 124); nomina politica, dunque. Il diritto sostanziale che essa applica, imperniato sul criterio di "contestualità" di delitti che altrimenti resterebbero a carattere nazionale, è immerso in acqua torbida quando si parla di tassatività

delle fattispecie, riserva di legge, individuazione delle sanzioni (tanto che questo solo tema sommergerebbe tutto il resto). Il suo sistema processuale, infine, come i fatti dimostrano, può incepparsi per il volere di qualcuno che con la Corte non ha rapporti organici (è il caso da cui siamo partiti, appunto), restando dunque agganciato alla cooperazione volontaria, che tale rimane anche quando, chi dovrebbe fornirla, sia stato il più deciso militante dell'istituzione della Corte stessa.

Queste brevi costatazioni, allora, raccontano forse una nuda verità: la Corte Penale che vorremmo non è la Corte Penale che abbiamo. L'ideale di giustizia preme ai confini degli Stati nazionali con maggior vigore che in passato perché gli eventi globali dimostrano non solo che il crimine nella sua accezione più ampia ha esplorato con successo sinapsi impensabili fino al secondo conflitto mondiale, ma anche che la narrazione di tutto ciò viaggia ormai sulle saette della comunicazione in tempo reale. E l'idea che fatti criminali e abominevoli rimangano impuniti per il loro appartenere alla giurisdizione del luogo in cui gli autori continuano magari a governare ripugna e spaventa; la Corte Penale Internazionale non è che il prodotto di una tensione ideale verso quella formula protettiva che potremmo dunque definire la giustizia ovunque. Questa formula, però, mentre presuppone e al contempo potenzia la struttura sovranazionale al costo di deprimere le facoltà dei singoli Stati che la sorreggono, non può implicare la cessione di percentuali rilevanti della forza strutturale del processo liberale. Forse l'inghippo sta tutto lì: la tassatività delle fattispecie, la riconoscibilità puntuale delle regole e l'effettività delle garanzie, la trasparenza meritocratica nella formazione dell'organo sembrano approdi irrinunciabili, ai quali tuttavia quella che in certa misura resta pur sempre la giustizia dei vincitori non riesce ad ormeggiare stabilmente. O non ci è riuscita fino a qui, visto che la navigazione, necessaria e significativa, per fortuna prosegue.

*Avvocato penalista

Laura Finiti*

Il caso Almasri: la scheda del processo

L'imputato

Il Capo della polizia giudiziaria libica Najem Osema Almasri Habish.

L'accusa

Crimini di guerra e contro l'umanità commessi nella prigione di Mitiga, puniti con la pena massima dell'ergastolo: *reclusione; oltraggi sulla dignità personale; trattamento crudele; tortura; violenza sessuale; stupro; omicidio e tentato omicidio; schiavitù; schiavitù sessuale; persecuzione.* È stato ritenuto soddisfatto l'elemento di contesto dei **crimini di guerra** ai sensi dello Statuto di Roma, in quanto i fatti sarebbero stati commessi nel contesto e in connessione con il conflitto armato non internazionale in Libia, con conseguente applicazione del diritto internazionale umanitario a tutela delle vittime. Alcuni dei detenuti nella prigione di Mitiga sarebbero, infatti, stati privati della libertà per motivi legati al conflitto in corso e, come tali, protetti indipendentemente dal loro *status* di combattenti, civili o membri delle forze armate. I crimini di guerra, ai sensi dello Statuto, rilevano infatti in quanto commessi come parte di un piano o di un disegno politico, ovvero come parte di una serie di crimini analoghi commessi su larga scala. Per quanto riguarda i **crimini contro l'umanità**, la Corte ha riconosciuto l'esistenza di un attacco esteso e sistematico contro la popolazione civile detenuta a Mitiga a partire dal febbraio 2015.

Le date

2 ottobre 2024 – La Procura chiede l'emissione di un mandato d'arresto nei confronti di Almasri.

18 gennaio 2025 – La Corte Penale Internazionale (CPI), con due giudici a favore e uno contrario, accoglie la richiesta ed emette il mandato d'arresto.

19 gennaio 2025 – Almasri viene tratto in arresto dalla Digos di Torino, in esecuzione di una *red notice* emessa dall'Interpol.

21 gennaio 2025 – La Corte di Appello di Roma, su conforme richiesta della Procura Generale, ordina il rilascio di Almasri. Le ragioni della scarcerazione, si legge nell'ordinanza, risiedono nella procedura prescritta dalla legge 237 del 2012, secondo la quale la richiesta di arresto trasmessa dalla CPI al Ministro della Giustizia deve essere da questo trasmessa alla Procura Generale presso la Corte d'Appello per la richiesta di emissione di una misura cautelare; nel caso di specie, l'arresto è avvenuto per diretta iniziativa della polizia giudiziaria (la Digos di Torino) e il ministro non ha trasmesso alcuna richiesta alla Procura Generale di Roma. Immediatamente dopo la liberazione, il ministro dell'Interno ha emesso il decreto di espulsione e, lo stesso giorno, Almasri è stato rimpatriato in Libia su aereo di Stato italiano.

23 gennaio 2025 – Per tali fatti l'avvocato Luigi Li Gotti presenta un esposto e la Procura di Roma iscrive nel registro degli indagati il presidente del Consiglio Giorgia Meloni, il ministro della Giustizia Carlo



Nordio, quello dell'Interno Matteo Piantedosi e il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Alfredo Mantovano, per i reati di favoreggiamento e peculato. Gli atti del procedimento – che è ancora in corso – sono stati trasmessi al Tribunale dei ministri, competente a decidere sulla fondatezza della notizia di reato.

10 febbraio 2025 – Il Procuratore della Corte Penale Internazionale comunica di aver aperto un'indagine sul governo italia-

no per la scarcerazione di Almasri, chiedendo di deferire l'Italia all'Assemblea degli Stati e al Consiglio di sicurezza dell'Onu per non aver rispettato l'obbligo di collaborazione e aver consentito il rimpatrio del generale libico. L'Italia ha presentato alla Corte dell'Aja una memoria difensiva e si attende ora la decisione.

*Avvocato penalista