

XIV legislatura

Documentazione per le Delegazioni presso
Assemblee internazionali

**LA GIUSTIZIA PENALE
INTERNAZIONALE NEI RAPPORTI
TRANSATLANTICI**

A cura di Natalino Ronzitti dell'Istituto Affari
Internazionali

Contributi di Istituti di ricerca specializzati

Novembre 2004



servizio affari
internazionali
del Senato



Senato della Repubblica
Servizio affari internazionali

XIV legislatura

Documentazione per le Delegazioni presso
Assemblee internazionali

**LA GIUSTIZIA PENALE
INTERNAZIONALE NEI RAPPORTI
TRANSATLANTICI**

A cura di Natalino Ronzitti dell'Istituto Affari
Internazionali

Contributi di Istituti di ricerca specializzati

Novembre 2004

Servizio affari internazionali

Direttore

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706_2405

Segreteria

Simona Petrucci

Marzia Aizpuru

Fax 06 6706_4336

_2989

_3666

Ufficio dei Rapporti con gli Organismi Internazionali

(Assemblee Nato e Ueo) fax 06 6706_4807

Consigliere parlamentare capo ufficio

Alessandra Lai

_2969

Segretario parlamentare

Documentarista

Elena Di Pancrazio

_3882

Coadiutori parlamentari

Nadia Quadrelli

_2653

Laura E. Tabladini

_3428

Ufficio per le Relazioni Interparlamentari

(Assemblee Consiglio d'Europa, OSCE, INCE)

fax 06 6865635

Consigliere parlamentare capo ufficio

Giovanni Baiocchi

_2679

Segretario parlamentare Documentarista

Giuseppe Trezza

_3478

Coadiutori parlamentari

Daniela Farneti

_2884

Ufficio dei Rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea

fax 06 6706_3677

Consigliere parlamentare capo ufficio

Luigi Gianniti

_2891

Consigliere

Davide A. Capuano

_3477

Segretari parlamentari Documentaristi

Patrizia Borgna

_2359

Luca Briasco

_3581

Viviana Di Felice

_3761

Coadiutori parlamentari

Silvia Perrella

_2873

Antonia Salera

_3414

Unità Operativa Attività di traduzione e interpretariato

fax. 06 233237384

Segretario parlamentare

Interprete Coordinatore

Paola Talevi

_2482

Segretari parlamentari Interpreti

Alessio Colarizi Graziani

_3418

Patrizia Mauracher

_3397

Claudio Olmeda

_3416

Cristina Sabatini

_2571

Angela Scaramuzzi

_3417

LA GIUSTIZIA PENALE INTERNAZIONALE NEI RAPPORTI TRANSATLANTICI

di Natalino Ronzitti

1. Premessa

La repressione dei crimini internazionali può essere opera di tribunali interni oppure di tribunali internazionali. Fino alla fine della II guerra mondiale, i crimini internazionali venivano puniti dai tribunali interni e di regola si trattava della repressione, ad opera del belligerante, di crimini di guerra che l'avversario aveva commesso nei confronti delle sue forze armate o della popolazione civile.

Dopo la II guerra mondiale, le potenze vincitrici istituirono i Tribunali di Norimberga e di Tokyo per processare i criminali tedeschi e giapponesi. Esaurita la funzione di questi due tribunali, un riferimento ai tribunali internazionali è individuabile nella Convenzione per la repressione del genocidio del 1948 e in quella per la repressione del crimine di *apartheid* del 1973. Tali convenzioni prevedevano la possibilità di far reprimere i crimini di genocidio e di *apartheid* da una corte penale internazionale quando questa fosse stata istituita. Ma in quel periodo, la creazione di tribunali internazionali per la repressione dei crimini internazionali era ancora un'ipotesi avveniristica.

Questa lunga parentesi si conclude, almeno in parte, con la creazione del *Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia* e del *Tribunale penale internazionale per il Ruanda* istituiti, rispettivamente, con le risoluzioni 827-1993 e 995-1994 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Le due risoluzioni, essendo adottate nel quadro del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, sono obbligatorie per gli Stati membri, con la conseguenza che la giurisdizione dei due tribunali non deve essere accettata dagli Stati. Si è preferito procedere con il meccanismo delle risoluzioni del Consiglio, poiché una convenzione avrebbe comportato tempi lunghi per la negoziazione e l'entrata in vigore, essendo necessaria la ratifica di un certo numero di Stati.

Il procedimento di creazione dei due tribunali ha destato perplessità tra gli studiosi, ma non ha creato nessuna frattura nei rapporti transatlantici. Francia, Regno Unito e Stati Uniti, membri permanenti del Consiglio di sicurezza, non hanno sollevato nessuna obiezione ed anzi hanno promosso l'istituzione dei tribunali. Avendo essi una competenza territorialmente e temporalmente limitata, i membri permanenti del Consiglio di sicurezza non avevano ragione di temere che i loro cittadini potessero essere coinvolti. Ma la "guerra del Kosovo" ha smentito questa previsione. Poiché il Tribunale per la ex-Jugoslavia ha giurisdizione su tutti i crimini commessi nel territorio della ex Repubblica federale socialista di Jugoslavia a partire dal 1991, il Procuratore del Tribunale ha istituito una Commissione per indagare se i piloti americani che avevano bombardato la Serbia nel 1999 avessero commesso dei crimini internazionali. La Commissione ha concluso nel senso che non si dovesse procedere a loro carico.

Completamente diverso è stato il percorso per la creazione della *Corte penale internazionale*. È stata negoziata una convenzione internazionale, aperta alla firma a

Roma il 17 luglio 1998 ed entrata in vigore il 1° luglio 2002, dopo il deposito del sessantesimo strumento di ratifica¹.

All'esperienza della Corte penale internazionale occorre aggiungere quella dei cosiddetti *Tribunali "ibridi"*. Si tratta di tribunali interni, dove siedono però anche giudici internazionali in virtù di una convenzione stipulata tra lo Stato sede del tribunale e le Nazioni Unite o in virtù di altri atti internazionali. Tali tribunali sono in funzione in Sierra Leone, Cambogia, Kosovo e Timor Est. Il tribunale che dovrà processare Saddam Hussein (Tribunale speciale dell'Iraq per i crimini contro l'umanità, istituito il 10 dicembre 2003) è difficilmente ascrivibile a tale categoria, sia perché è stato creato dall'autorità occupante (la *Coalition Provisional Authority*) sia perché l'integrazione di giudici non iracheni è solo eventuale.

2. La giurisdizione della Corte Penale Internazionale

A differenza dei Tribunali per la ex-Jugoslavia e il Rwanda, la Corte penale internazionale non ha "giurisdizione prioritaria" rispetto ai tribunali nazionali. La sua competenza è fondata sul *principio di "complementarietà"* (decimo considerando del preambolo e art.1), nel senso che la Corte può giudicare solo nei casi in cui un tribunale nazionale non voglia o non sia in grado (ad es. per il collasso delle strutture statali) di portare avanti il procedimento (art. 17). Il principio accolto è quello secondo cui coloro che hanno commesso crimini internazionali non debbono godere d'impunità. La regola traduce il principio *aut iudicare aut dedere*, con la variante che la consegna del presunto colpevole deve aver luogo nei confronti di un tribunale internazionale e non nei confronti di un tribunale interno. Detto in altri termini, il principio di complementarietà non si discosta dalla regola del previo esaurimento dei ricorsi interni, normalmente applicabile in materia di diritti dell'uomo: prima di poter adire un organismo internazionale, occorre esperire il giudizio davanti ai tribunali nazionali. Da notare che il principio di complementarietà vale nei confronti di qualsiasi giurisdizione nazionale che vanti un titolo per processare il reo.

Le nozioni di "non volontà" e "incapacità" sono definite nello Statuto (art. 17), ma è *facile prevedere che sorgessero dei conflitti di giurisdizione tra Corte penale internazionale e tribunali interni*, che rischiano di dilazionare o addirittura paralizzare un procedimento giudiziario. L'art. 17 elenca tra i casi di "non volontà" l'ingiustificato ritardo dei procedimenti o la mancanza di imparzialità. Tra i casi di "incapacità" sono ricordati il collasso delle strutture statali o la mancanza di un sistema giudiziario.

La Corte penale internazionale non ha giurisdizione universale. Essa può giudicare solo quando: a) il crimine sia commesso da un cittadino di uno Stato parte; b) il crimine sia commesso nel territorio di uno Stato parte; c) una situazione in cui uno o più crimini siano stati commessi è deferita alla Corte, tramite il Procuratore, dal Consiglio di sicurezza, che agisce in virtù del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.

¹ La Corte, che ha sede all'Aja, si compone di 18 giudici. Sono organi della Corte: la Presidenza. La Sezione d'appello, la Sezione di primo grado e la Sezione preliminare, l'Ufficio del Procuratore, la Cancelleria. Le funzioni giudiziarie della Corte sono svolte in ciascuna Sezione dalla Camere. Lo Statuto ha anche istituito un'Assemblea degli Stati parti, cui spettano importanti funzioni amministrative. L'Assemblea gioca inoltre un ruolo importante per quanto riguarda la procedura di emendamento dello Statuto.

Un procedimento dinanzi alla Corte può essere messo in moto non solo da uno Stato parte o dal Consiglio di sicurezza ma anche dal Procuratore (art. 13), cui spetta il potere di condurre le necessarie indagini. Si tratta di un risultato positivo, anche se il pericolo di un Procuratore "radicale", temuto soprattutto dagli Stati Uniti, non va sottovalutato. Gli Stati sono spesso restii a mettere in moto un procedimento internazionale, qualora i loro interessi non siano strettamente coinvolti. Il Consiglio di sicurezza è un organismo politico e calcoli politici possono consigliare di non iniziare un procedimento. Inoltre, un membro permanente potrebbe impedire l'adozione di una risoluzione volta a portare il caso dinanzi alla Corte. Al contrario, il Procuratore agirà in piena indipendenza e sarà più disponibile ad innescare la procedura, benché la sua azione possa essere paralizzata dalla "Camera di primo grado", che costituisce un potente filtro. Processi in contumacia non sono ammessi e la cattura e consegna del reo costituisce uno dei nodi fondamentali per la Corte come per qualsiasi altro tribunale internazionale, che non eserciti la propria giurisdizione in territorio occupato.

Nonostante non sia stata accolta la formulazione secondo cui la Corte non può giudicare quando il Consiglio di sicurezza sia investito di una situazione ricompresa sotto l'art. 39 della Carta delle Nazioni Unite (minaccia alla pace, violazione della pace, aggressione), *le prerogative del Consiglio di sicurezza restano incisive*. Infatti questo organismo ha il potere di investire la Corte anche quando lo Stato nel cui territorio il crimine sia stato commesso non è parte dello Statuto o il presunto reo non è cittadino di uno Stato parte, venendo praticamente a supplire la mancanza di giurisdizione universale della Corte. Inoltre *il Consiglio può bloccare l'inizio del procedimento o sospenderne la prosecuzione per 12 mesi (rinnovabili)*, qualora venga inoltrata una richiesta alla Corte mediante una risoluzione adottata nel quadro del Capitolo VII della Carta (art. 16). Questo significa che i membri permanenti del Consiglio di sicurezza che non hanno ratificato lo Statuto possono incidere sull'amministrazione della giustizia internazionale, poiché possono concorrere all'adozione di una risoluzione che metta in moto il procedimento dinanzi alla Corte o diretta alla sua sospensione. *Un conflitto tra Consiglio di sicurezza e Corte non è quindi escluso.*

3. Posizione e iniziative degli Stati Uniti

3.1 Critiche degli Usa allo Statuto della Corte penale internazionale

Gli Stati Uniti non hanno (o almeno non avevano) obiezioni di principio all'istituzione di una giurisdizione penale internazionale che, al contrario, hanno sempre caldeggiato. Essi hanno partecipato attivamente alla negoziazione dello Statuto della Corte, riuscendo a imporre il proprio punto di vista in vari settori, in particolare per quanto riguarda la definizione dei crimini, l'inserzione di una clausola sugli elementi del crimine, l'ordine superiore e altri punti fondamentali dello Statuto. In breve, gli Stati Uniti non contestano la parte materiale dello Statuto, che anzi hanno concorso a plasmare, quanto le parti "giurisdizionali" e di organizzazione della Corte penale internazionale. *Il vero problema, per gli Usa, è chi accerta la responsabilità penale del presunto colpevole*, cioè il punto fondamentale è la competenza del procuratore e dei giudici della Corte.

Le critiche formulate dagli Usa possono essere così riassunte:

- *La Corte può avere giurisdizione su cittadini di uno Stato non parte.* Infatti, secondo l'art. 12 dello Statuto, la Corte ha giurisdizione sui crimini commessi dai cittadini di uno Stato parte o sul territorio di uno Stato parte. Pertanto, se i cittadini di uno Stato non parte si trovano sul territorio di uno Stato parte, la Corte ha giurisdizione nei loro confronti. Questo espone gli Stati Uniti, che hanno truppe all'estero in varie parti del mondo impegnate in operazioni di *peace-keeping*, ad effetti indesiderati.
- *- Gli emendamenti adottati con la procedura dell'art. 121 (5) dello Statuto non sono validi erga omnes, ma solo per gli Stati che li hanno ratificati.* Tali emendamenti hanno per oggetto i crimini su cui la Corte ha giurisdizione. La Corte non può avere giurisdizione sui crimini, coperti dagli emendamenti, commessi dai cittadini o sul territorio di uno Stato che non ha ratificato gli emendamenti stessi. Il combinato disposto dall'art. 12 e dall'art. 121 (5) produce un'assurda conseguenza: la Corte può avere giurisdizione, anche in relazione ai crimini coperti dagli emendamenti, in relazione ai cittadini di uno Stato non parte, qualora il crimine sia stato da questi commesso nel territorio di uno Stato parte che abbia ratificato l'emendamento; la Corte, invece, stante il disposto letterale dell'art. 121 (5), non può avere giurisdizione sui cittadini di uno Stato parte che non abbia ratificato l'emendamento stesso.
- *- Tra i crimini su cui la Corte ha giurisdizione è stata inserita l'aggressione,* nonostante che sia stato impossibile raggiungere un consensus sulla sua definizione. La mancanza di consensus avrebbe consigliato di non inserire tale crimine nella lista di cui all'art. 5 dello Statuto.
- *- Non è stata inserita nessuna disposizione relativa all'amnistia.* Si tratta di un provvedimento che talvolta si rende necessario per provvedere alla pacificazione sociale, specialmente durante la transizione dalla dittatura alla democrazia. Esempi recenti di conflitti etnici dimostrano come l'amnistia è opportuna per la stabilità regionale. Le “commissioni di verità e riconciliazione” rappresentano un'utile alternativa alla mera repressione penale.
- *- Il ruolo del Consiglio di sicurezza è stato sminuito,* in una materia che concerne il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Il Consiglio può solo sospendere il procedimento dinanzi alla Corte per un periodo di 12 mesi rinnovabili. Il Consiglio, però, non è più l'organo, come era scritto nel progetto presentato alla Conferenza di Roma, da cui dipende la messa in moto della giurisdizione della Corte, quando si debbano perseguire crimini relativi ad una situazione ricadente sotto il Capitolo VII della Carta o quando si debba giudicare del crimine di aggressione.
- *- Lo Statuto non ammette riserve.* Secondo gli Stati Uniti, non è stata una decisione felice, specialmente quando si negozia un testo per la cui adozione non è necessario il consensus, ma la maggioranza.
- *- È inaccettabile la pretesa di sottoporre i cittadini Usa alla giurisdizione della Corte a partire dall'entrata in vigore dello Statuto.* Qualora gli Stati Uniti dovessero ratificarlo, la Corte avrebbe giurisdizione solo dopo 60 giorni a partire dal deposito dello strumento di ratifica.

Altre obiezioni si possono ricavare dalla tradizione penale americana. Negli Stati Uniti, un procuratore indipendente non è in sintonia con il sistema giudiziario, dove la procura non è indipendente dall'esecutivo. Sarebbe stato diverso se il procuratore della Corte avesse dovuto sottostare alle decisioni del Consiglio di sicurezza

per iniziare l'azione penale. Taluni, come Adam Roberts, hanno criticato l'opposizione degli Stati Uniti alla Corte, ricordando che il Tribunale per la ex-Jugoslavia ha competenza per eventuali crimini commessi dagli occidentali durante l'intervento armato contro la Repubblica federale di Jugoslavia, nel 1999. Nessuna incriminazione ha avuto luogo contro gli occidentali e quindi il timore Usa di vedere i propri soldati trascinati di fronte alla Corte penale internazionale è quantomeno esagerato. Probabilmente, però, gli Usa, nel momento in cui hanno consentito all'istituzione del Tribunale non si sono resi ben conto del suo potenziale. Altrimenti, come hanno affermato alcuni esperti americani, gli Stati Uniti si sarebbero opposti. Il Tribunale speciale per l'Iraq è competente a giudicare i crimini commessi in Iraq e i crimini commessi contro il Kuwait e l'Iran tra il 17 luglio 1968 e il 1° maggio 2003, ma è competente solo nei confronti di cittadini iracheni o di persone residenti in Iraq! Gli Stati Uniti non hanno ripetuto l'errore fatto con la creazione del Tribunale per la ex-Jugoslavia e la competenza del Tribunale per l'Iraq è ben determinata, in senso restrittivo, quanto alle persone soggette alla sua giurisdizione.

3.2 Il processo a Saddam Hussein

Come si è detto, gli Stati Uniti, tramite il Consiglio di sicurezza, possono sottoporre un caso alla Corte pur restando fuori dallo Statuto. Ma la loro profonda opposizione, specialmente da parte dell'attuale amministrazione, ha impedito finora che la Corte fosse investita di competenza tramite il deferimento del Consiglio di sicurezza. Il caso esemplare è quello di Saddam Hussein. Si è preferito creare un Tribunale ad hoc, invece di attivare la Corte e di portare il dittatore iracheno, ritenuto responsabile di genocidio (uso di gas contro le popolazioni curde) e di aggressione (invasione e annessione del Kuwait), dinanzi ad un Tribunale internazionale che avrebbe in qualche modo agito come garante della comunità internazionale.

3.3 La firma dello Statuto da parte degli Usa

Gli Stati Uniti hanno firmato il 2 gennaio 2001 lo Statuto della Corte penale internazionale. È stato uno degli ultimi atti dell'amministrazione Clinton, nonostante la ferma opposizione del Pentagono. La firma di un trattato, non seguita da ratifica, non obbliga lo Stato firmatario all'osservanza del trattato. Però qualche obbligo lo produce. L'art. 18 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, non ratificata dagli Stati Uniti, ma sul punto dichiarativa del diritto internazionale consuetudinario, prescrive che lo Stato firmatario non possa porre in essere atti che vanifichino l'oggetto e lo scopo del trattato. Tale obbligo viene meno quando lo Stato firmatario abbia manifestato la volontà di non ratificare il trattato. Gli accordi di eccezione, stipulati dagli Stati Uniti per impedire che i loro cittadini possano essere giudicati dalla Corte penale internazionale quando il crimine sia stato commesso sul territorio di uno Stato parte dello Statuto della Corte, sono chiaramente contrari all'art. 18. Per questo l'amministrazione Bush si è affrettata a notificare, il 6 maggio 2002, al depositario dello Statuto di Roma che non avrebbe mai ratificato la convenzione istitutiva della Corte. La stipula degli accordi di eccezione non è dunque un comportamento da considerare come una violazione di un obbligo internazionale da parte degli Stati Uniti (semmai la violazione è commessa dallo Stato parte dello Statuto che conclude l'accordo di

eccezione). Gli Stati Uniti hanno concluso finora 38 accordi di eccezione. A quanto risulta, essi hanno firmato altri accordi, che sono tenuti però riservati.

3.4 L'Aspa

La netta opposizione degli Stati Uniti alla Corte penale internazionale ha trovato conferma non solo sul piano diplomatico-internazionale, ma anche sul piano interno. Il 2 agosto 2002 gli Stati Uniti hanno adottato l'*American Servicemember's Protection Act* (Aspa), che è volto a boicottare la Corte e gli Stati che ne abbiano ratificato lo Statuto. Schematicamente, l'Aspa stabilisce:

- l'obbligo per l'esecutivo o le giurisdizioni nazionali di non cooperare con la Corte;
- il divieto di aiuti militari agli Stati che hanno ratificato lo Statuto, tranne che abbiano concluso un accordo di eccezione con gli Stati Uniti (la clausola però non si applica ai paesi Nato);
- l'inserzione nelle risoluzioni del Consiglio di sicurezza relative alle missioni di *peace-keeping* o di *peace-enforcement* di una clausola che esenti i militari americani dalla giurisdizione della Corte penale internazionale;
- la possibilità di intervenire per liberare cittadini americani detenuti dalla Corte penale internazionale o in attesa di essere ad essa consegnati.

In applicazione dell'Aspa, il 1° giugno 2003 gli Stati Uniti hanno sospeso l'assistenza militare a 35 Stati, che hanno ratificato lo Statuto di Roma e non hanno concluso un accordo di eccezione. L'elenco di tali paesi comprende la Croazia.

4. L'Unione Europea

L'UE si è dichiarata da subito pronta a sostenere la Corte penale internazionale e la ratifica da parte degli Stati membri. L'11 giugno 2001 *ha adottato* in proposito *una posizione comune* (2001/443/Pesc) in cui, tra l'altro, si afferma la necessità dell'universalità della Convenzione di Roma. Un'adesione parziale avrebbe infatti sminuito l'efficacia dello Statuto.

Successivamente, *l'UE ha stabilito che la ratifica dello Statuto fosse una condizione necessaria per i paesi candidati per divenire membri dell'Unione*. L'UE ha ribadito i principi precedentemente formulati nella posizione comune 2002/474/Pesc. Intanto tutti i paesi UE, allora in numero di 15, erano divenuti parti dello Statuto della Cpi. Ma tra i nuovi paesi membri la Repubblica Ceca ha firmato e non ancora ratificato lo Statuto della Corte.

Solo la Francia si è avvalsa della clausola di esenzione stabilita dall'art. 124 dello Statuto, secondo cui uno Stato può richiedere che la Corte non eserciti competenza sui crimini di guerra commessi dai propri cittadini per un periodo di sette anni. A parere del Ministro degli affari esteri francese, l'esenzione temporanea dei cittadini francesi dalla giurisdizione della Corte serve per rendersi conto se la Corte sarà investita da ricorsi abusivi presentati al solo scopo di mettere in difficoltà la Francia. Se questo timore si avverasse, una soluzione andrebbe trovata nell'Assemblea degli Stati parti dello Statuto.

Il Parlamento Europeo si è espresso più volte a favore della Corte penale internazionale ed ha criticato la posizione americana sia con riguardo all'Aspa sia con riguardo agli accordi di eccezione.

Come si è accennato, gli Stati Uniti avevano intrapreso una pressante campagna diplomatica per stipulare tali accordi con gli Stati che avevano ratificato lo Statuto. La stipula di un accordo di eccezione, secondo la Commissione UE, si poneva in contrasto con gli obblighi derivanti dalla partecipazione allo Statuto della Corte. La questione era venuta in considerazione con la conclusione di un accordo di eccezione con la Romania, paese candidato. La Romania, in seguito alle pressioni comunitarie, non ha ratificato l'accordo, nonostante l'avesse firmato. Di fronte all'intensa attività diplomatica americana, il Consiglio UE non poteva non prendere posizione, approvando il 30 settembre 2002 delle linee guida relative agli accordi di eccezione, dove si stabilisce che tali accordi, così come negoziati dagli Stati Uniti, sono contrari allo Statuto della Corte penale internazionale². La Corte penale internazionale si è quindi rivelato un tema dove l'UE mostra una sua coesione, nonostante sia un argomento di divisione nei rapporti transatlantici. Le linee guida, peraltro, non sono prive di ambiguità, poiché non sconfessano interamente gli accordi di eccezione.

5. Le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite

Oltre agli accordi di eccezione, gli Stati Uniti hanno percorso un'altra strada per esentare i loro cittadini dalla giurisdizione della CPI. Hanno coinvolto il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Si trattava di prorogare la Forza di Pace in Bosnia-Herzegovina (Unmibh), paese parte dello Statuto della Corte penale internazionale. Pertanto i membri americani della Forza di Pace sarebbero stati virtualmente soggetti alla giurisdizione della Corte penale internazionale. Gli Stati Uniti sono riusciti a far adottare dal Consiglio di sicurezza la risoluzione 1422 del 12 luglio 2002, in virtù della quale i cittadini di uno Stato non parte dello Statuto della Corte penale internazionale non sarebbero stati soggetti alla giurisdizione della Corte per un periodo di 12 mesi a partire dal 1° luglio 2002. La risoluzione, fondata su una discutibile interpretazione dell'art. 16 dello Statuto della Corte penale internazionale, stabiliva che essa sarebbe stata rinnovata alla scadenza. La risoluzione è stata adottata all'unanimità, quindi con il voto favorevole di Francia e Regno Unito, nonostante le prese di posizione espresse in sede comunitaria. L'anno successivo, la risoluzione è stata rinnovata, nonostante le critiche del Segretario generale delle Nazioni Unite. Ma questa volta la risoluzione (1487 del 12 giugno 2003) è stata adottata con l'astensione di Francia e Germania (oltre che della Siria). Nel 2004, venuta a scadenza la risoluzione 1487, gli Stati Uniti hanno tentato di nuovo di prorogare l'esenzione per il proprio personale. L'opposizione dei membri del Consiglio di sicurezza è stata netta e gli Usa sono stati costretti a ritirare il progetto di risoluzione che avevano in animo di presentare.

² Gli Stati Uniti hanno addirittura tentato di stipulare un accordo di eccezione con l'Unione Europea (vedi M. L. P. Groenleer, L. G. van Schaik, "The EU as an international actor: the case of the International Criminal Court", in *CFSP Forum*, vol. 2, no. 6, p. 6). Nell'Accordo sull'estradizione tra Unione Europea e Stati Uniti del 25 giugno 2003 le posizioni delle due parti sono salvaguardate. Nella nota esplicativa allegata all'Accordo è detto espressamente che in caso di richiesta di estradizione o di consegna da parte di più Stati sono lasciati "impregiudicati gli obblighi degli Stati che sono parti dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale e i diritti degli Stati Uniti d'America in quanto non parti nei confronti della Corte penale internazionale".

6. La definizione del crimine di aggressione

Lo Statuto della Corte penale internazionale qualifica come crimine internazionale sia l'aggressione sia l'uso di armi e metodi di guerra che provocano mali superflui o sofferenze inutili o siano indiscriminati. Tali crimini diventeranno concretamente punibili quando saranno adottate disposizioni di attuazione. La questione è particolarmente complessa per il crimine di aggressione. Esiste una definizione di aggressione adottata con risoluzione del 14 dicembre 1974 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ma essa non è obbligatoria, poiché le risoluzioni dell'Assemblea Generale non sono fonti del diritto. La definizione di aggressione, ai fini delle punibilità del crimine, spetta agli Stati parti. Anche questo è un punto di disaccordo tra europei e americani. Secondo gli Usa spetta al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite stabilire se, nel caso concreto, sia stata commessa aggressione. Il Consiglio di sicurezza è un organo politico, dove gli Stati Uniti, al pari degli altri membri permanenti, godono del diritto di veto. I membri permanenti godono quindi di una posizione privilegiata ed è praticamente impossibile che sia loro imputato un atto di aggressione, poiché possono sempre bloccare una delibera. L'aggressione, come crimine internazionale, dovrebbe essere definita dall'Assemblea degli Stati parti dello Statuto della Corte penale internazionale. È tuttavia irrealistico ritenere che essa possa essere definita senza il concorso dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza, che non sono parti dello Statuto della Corte penale internazionale (Cina, Federazione Russa, Stati Uniti).

7. L'interoperabilità giuridica delle coalizioni militari con presenza americana

La mancata ratifica dello Statuto della Corte penale internazionale compromette l'interoperabilità giuridica delle coalizioni militari o delle forze di pace in cui sono presenti gli europei e gli Stati Uniti? Nella Nato il problema non si è posto. La questione riguarda piuttosto gli strumenti di diritto internazionale umanitario, come le quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 e i due Protocolli aggiuntivi del 1977. Mentre gli europei sono parti di tutti questi strumenti, gli Stati Uniti non hanno ratificato i due Protocolli aggiuntivi. Ma nemmeno questa circostanza ha prodotto conseguenze rilevanti, come dimostrano l'esperienza del Kosovo e le operazioni intraprese dalla Nato contro la Repubblica federale di Jugoslavia (1999).

8. Una ricucitura nei rapporti transatlantici?

È possibile una ricucitura nei rapporti transatlantici che faccia venir meno la frattura rappresentata dalla mancata adesione degli Stati Uniti alla Corte penale internazionale?

Se si considera la storia della giurisdizione penale internazionale, a partire dal processo di Norimberga fino ai lavori preparatori dello Statuto della Corte, è facile rendersi conto come gli Stati Uniti non abbiano un'ostilità di principio nei confronti dei tribunali penali internazionali. L'ostilità è nei confronti della Corte penale internazionale, come attualmente organizzata, resa ancora più acuta dall'amministrazione Bush e dalla scarsa fiducia, o quantomeno dello scetticismo, che

essa nutre nei confronti delle istituzioni internazionali. Ma non è detto che questa linea di condotta non possa mutare³.

In primo luogo, gli Stati Uniti, sotto la pressione degli europei e del Segretario generale delle Nazioni Unite, sono stati costretti ad abbandonare il tentativo, che per ben due volte era stato coronato dal successo, di subordinare la presenza di contingenti Usa nelle forze di *peace-keeping* all'esonazione dalla giurisdizione della Corte penale internazionale. La giurisdizione della Corte è solo complementare ed essa viene attivata quando lo Stato competente non voglia o non possa processare i colpevoli. Questo non è il caso degli Stati Uniti, come dimostra la punizione dei colpevoli degli abusi commessi nel carcere di Abou Ghraib in Iraq.

In secondo luogo, lo Statuto della Corte può essere sottoposto a revisione sette anni dopo la sua entrata in vigore, cioè nel 2009 e la Conferenza di revisione potrà essere un'occasione per un bilancio dei risultati ottenuti e per verificare il grado di universalità della Corte stessa. Revisioni profonde sono sempre possibili.

In terzo luogo, sarebbe utile dimostrare che la Corte penale internazionale serve l'interesse nazionale degli Stati Uniti, senza necessità che essi ne diventino uno Stato parte. L'attuale dibattito, cui ha contribuito la legge belga ora abrogata sull'universalità della giurisdizione in materia di crimini internazionali⁴, è esacerbato dalle accuse nei confronti dei massimi responsabili politici e militari degli Stati Uniti e dal desiderio, espresso da taluni circoli politici e organizzazioni non governative radicali, di vederli processati dalla Corte penale internazionale. Invece occorre dimostrare che la Corte potrebbe essere uno strumento utile per processare i grandi criminali internazionali e gli Stati Uniti, pur restando fuori dallo Statuto, potrebbero cooperare con la Corte, fornendo ad es. l'*intelligence* necessaria o contribuendo alla cattura dei criminali.

In quarto luogo, la Corte penale internazionale dovrebbe dimostrare che essa è effettivamente un utile strumento per la repressione dei crimini internazionali (ciò che per ora non ha fatto), altrimenti l'istituzione di tribunali internazionali ad hoc o di tribunali ibridi finirà per svuotare di significato la giurisdizione universale, che dovrebbe far capo alla Corte.

In quinto luogo, è bene tener presente che la composizione della Corte non annovera un procuratore o giudici di idee radicali, pronti a trascinare sul banco degli imputati gli Stati Uniti. Timori del genere si sono rivelati infondati.

In sesto luogo, occorre associare più strettamente gli Stati Uniti (e gli altri membri permanenti del Consiglio di sicurezza non membri della Corte) ai lavori per la definizione del crimine di aggressione.

³ Si veda il dibattito sugli Stati Uniti e la Corte penale internazionale in *Journal of International Criminal Justice*, 2004, pp. 2- 37.

⁴ Il Belgio aveva adottato nel 1993 una legge per reprimere i crimini di guerra ispirata al criterio dell'universalità della giurisdizione. Un procedimento poteva essere iniziato nei confronti del presunto reo, anche se questi non era di nazionalità belga, non aveva commesso un crimine nei confronti di un cittadino belga, non si trovasse in territorio belga. La legge del 1993 era stata emendata nel 1999 per estenderla al genocidio e ai crimini contro l'umanità. Un procedimento era stato aperto nei confronti del Primo Ministro Israeliano A. Sharon, nel 2001, cui avevano fatto seguito altre procedure contro i responsabili americani, tra cui C. Powell e il generale T. Franks. Il Belgio è stato condannato dalla Corte internazionale di giustizia (2002) per il procedimento iniziato nei confronti dell'allora ministro degli affari esteri del Congo. Di fronte alle proteste, specialmente da parte degli Stati Uniti, il Belgio è stato obbligato il 5 agosto 2003 ad abrogare la propria legge sull'universalità della giurisdizione. La legge del 2003 subordina l'azione penale alla circostanza che il presunto colpevole sia di nazionalità belga o abbia commesso un crimine nei confronti di un cittadino belga o di persona residente in Belgio da almeno tre anni al momento della commissione del reato.

Queste sono solo alcune proposte, che la diplomazia e le organizzazioni non governative dovrebbero tener presenti.. Occorre impiegare gli anni che ci separano dalla Conferenza di revisione del 2009 per cercare di eliminare un punto di frizione nei rapporti transatlantici, che è diventato particolarmente acuto.