

PER UNA NUOVA CONFIGURAZIONE DELLA
FISIONOMIA E DEI POTERI DELL'ACCUSA NEL
SISTEMA DELLA CORTE PENALE
INTERNAZIONALE



*Massimo Bolognari**

SOMMARIO 1. Da una crisi...un'opportunità? – 2. Un'inedita concezione della sussidiarietà: la c.d. *positive complementarity* – 3. Le strategie operative della Procura della Corte penale internazionale: la partecipazione a squadre investigative comuni e gli accordi di cooperazione con gli Stati – 4. L'emersione di un nuovo modello di accusa: verso una gestione decentrata dell'azione repressiva.

1. Da una crisi...un'opportunità?

“*A giant without arms and legs*”. Con questa efficace metafora Antonio Cassese tratteggiava icasticamente i limiti operativi che caratterizzavano il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia¹, di cui era stato presidente per quattro anni. Un gigante, perché imponente era il sistema di giustizia concepito dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite con l'obiettivo di perseguire i crimini commessi in quell'area geografica lacerata da un catastrofico conflitto di matrice etnica²; un gigante – si diceva – ma privo di braccia e di gambe, poiché tale tribunale non disponeva di poteri autonomi di raccolta del materiale probatorio e di esecuzione delle misure limitative della libertà personale, dovendo necessariamente rivolgersi agli Stati per lo svolgimento di queste attività.

Una simile immagine sembra oggi riferibile anche alla Corte penale internazionale³, che è stata istituita nel 1998 con un accordo internazionale multilaterale, lo Statuto di Roma⁴. Infatti, pur volendo rappresentare, negli auspici, un sistema giudiziario di nuovo conio, non più creato *ad hoc* per perseguire crimini commessi prima della

* Ricercatore di diritto processuale penale nell'Università di Padova

¹ A. CASSESE, *On the Current Trends towards Criminal Prosecution and Punishment of Breaches of International Humanitarian Law*, in *European Journal of International Law*, 1998, p. 13.

² Cfr. risoluzione n. 827/1993, par. 2.

³ In questo senso cfr., in particolare, J. NYAMUYA MAOGOTO, *A Giant Without Limbs: The International Criminal Court State-Centric Cooperation Regime*, in *The University of Queensland Law Journal*, 2004, p. 102 ss.; O. BEKOU, R. CRYER, *The International Criminal Court And Universal Jurisdiction: A Close Encounter?*, in *International and Comparative Criminal Law Quarterly*, 2007, p. 60.

⁴ Entrato in vigore il 1° luglio 2002. Ad oggi 123 Stati fanno parte del sistema della Corte.

sua istituzione all'interno di un arco temporale e di un'area territoriale predeterminati, come i tribunali penali internazionali postbellici⁵ e quelli per l'ex Jugoslavia e per il Ruanda⁶, ma *permanente e sussidiario*, con il compito di giudicare in una dimensione mondiale i crimini di sua competenza (genocidio, crimini di guerra, contro l'umanità e di aggressione), la Corte soffre in realtà una grave crisi dovuta agli alti costi di gestione, alla lentezza dei procedimenti⁷ e alla scarsa (se non del tutto assente) cooperazione da parte degli Stati.

Tali criticità investono in modo particolare la Procura, alla quale lo Statuto di Roma assegna la funzione d'accusa⁸. Essa, infatti, non dispone di proprie forze di polizia giudiziaria, dovendo necessariamente avvalersi della collaborazione degli Stati, sia per lo svolgimento delle indagini⁹, sia per l'esecuzione delle misure limitative della libertà personale, né dispone di poteri coercitivi in caso di inosservanza delle richieste di cooperazione¹⁰.

Si tratta, all'evidenza, di un quadro per molti versi sconcertante.

Di recente, però, con la nomina del nuovo Procuratore questo scenario sembra essere suscettibile di poter subire un mutamento. Sin dal suo insediamento, nel tentativo di risolvere le criticità di cui s'è detto, egli ha mostrato di voler inaugurare un nuovo corso sotto un duplice profilo. Per un verso, partecipando a due squadre investigative comuni costituite al fine di reprimere i crimini internazionali commessi rispettivamente in Ucraina durante il conflitto contro la Federazione russa¹¹ e in Libia

⁵ Ci si riferisce, in particolare, al Tribunale penale militare di Norimberga e a quello per l'estremo oriente, i quali erano stati istituiti al termine del secondo conflitto mondiale per perseguire i crimini commessi rispettivamente dai nazisti e dalle forze imperiali giapponesi durante quel conflitto.

⁶ Istituito con risoluzione n. 955/1994 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

⁷ Nell'arco di vent'anni la Corte ha pronunciato solo sette sentenze definitive (quattro condanne e tre assoluzioni) a fronte di trentuno procedimenti aperti, tra i quali, ad oggi, ben nove risultano sospesi a causa della latitanza degli inquisiti, non essendo possibile celebrare il dibattimento in absentia (art. 63 Statuto).

⁸ La Corte rappresenta un sistema giudiziario completo costituito sia da un organo giurisdizionale, che presenta una diversa configurazione a seconda della fase in cui esso opera (*Pre-Trial Chamber* per le indagini, *Trial Chamber* per il dibattimento e *Appeals Chamber* per l'appello), sia da un organo d'accusa, che, come si è accennato, è rappresentato dall'ufficio di Procura (*Office of the Prosecutor*).

⁹ Salvo nell'ipotesi eccezionale in cui venga autorizzato dalla *Pre-Trial Chamber* – organo giurisdizionale simile al nostro giudice per le indagini preliminari – a compiere singoli atti investigativi all'interno di uno Stato il cui sistema giudiziario si trovi una situazione di tale precarietà da non consentire l'attivazione dei meccanismi di cooperazione previsti dallo Statuto (art. 57.3 lett. d).

¹⁰ Al riguardo, lo Statuto si limita a prevedere che gli Stati sono tenuti a cooperare con la Corte (art. 86), ma senza prevedere una sanzione in caso di inosservanza di tale obbligo.

¹¹ *Statement by ICC Prosecutor, Karim A.A. Khan QC: Office of the Prosecutor joins national authorities in Joint Investigation Team on international crimes committed in Ukraine*, 25 aprile 2022

nei confronti dei migranti¹²; crimini rispetto ai quali egli ha già aperto due indagini autonome¹³. Per altro verso, facendosi promotore di un accordo internazionale con il governo della Colombia con l'obiettivo di assicurare la persecuzione a livello interno di coloro che si sono resi responsabili di crimini internazionali in quel Paese¹⁴.

Le iniziative in questione non appaiono isolate, ma si collocano all'interno di un più ampio progetto di riforma avviato dal Procuratore¹⁵ con l'obiettivo di trasformare il suo ufficio, il quale, pur mantenendo la connotazione di organo votato alla persecuzione di crimini internazionali, dovrebbe rappresentare al contempo una sorta di *hub* per la comunità internazionale¹⁶, favorendo lo scambio di buone pratiche con le autorità giudiziarie nazionali, potenziando le infrastrutture tecnologiche per garantire una migliore raccolta, elaborazione e conservazione del materiale probatorio, costituendo uffici della Procura all'interno degli Stati e fornendo assistenza ai Paesi che desiderino reprimere tali reati attraverso la realizzazione di inedite forme di cooperazione, anche con il coinvolgimento di altre organizzazioni internazionali¹⁷.

2. Un'inedita concezione della sussidiarietà: la c.d. *positive complementarity*

Le nuove strategie elaborate dal Procuratore, oltre ad essere funzionali ad un potenziamento dell'efficacia operativa dell'ufficio, sembrano, inoltre, potersi

(<https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-aa-khan-qc-office-prosecutor-joins-national-authorities-joint>).

¹² *Statement of ICC Prosecutor, Karim A.A. Khan QC: Office of the Prosecutor joins national authorities in Joint Team on crimes against migrants in Libya*, 7 settembre 2022 (<https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-aa-khan-qc-office-prosecutor-joins-national-authorities-joint-0>).

¹³ Rispettivamente il 2 maggio 2022 (ICC-01/22) e il 15 marzo 2011 (ICC-01/11).

¹⁴ Cfr. *Cooperation Agreement Between the Office of the Prosecutor of the International Criminal Court and the Government of Colombia*, 28 ottobre 2021, recentemente implementato da un Action Plan del 7 giugno 2023, che rinnova gli impegni presi dal Procuratore e dal governo colombiano in materia di cooperazione giudiziaria e politica (<https://www.icc-cpi.int/news/icc-prosecutor-karim-aa-khan-kc-concludes-visit-colombia-signing-action-plan-renewed>).

¹⁵ Compendiato all'interno del *Policy on Complementarity and Cooperation*, 25 aprile 2024, nel quale il Procuratore ha tracciato le linee strategiche dell'ufficio in materia di sussidiarietà e cooperazione con gli Stati.

¹⁶ Cfr., da ultimo, il *Policy on Complementarity and Cooperation*, cit., par. 6, che richiama l'*Office of the Prosecutor Strategic Plan - 2023-2025*, 13 giugno 2023, secondo il quale “*the Office aims to deliver impactfully to affected communities through its work in the courtroom and will establish itself as a global hub for international criminal justice. It will achieve this by transforming itself into a technology driven, agile, field-centric and victim centred organization, capable of operating at pace of relevancy*” (par. 25).

¹⁷ Così il *Policy on Complementarity and Cooperation*, cit., par. 27.

innestare in un complessivo ripensamento di uno degli aspetti nodali del sistema della Corte: il principio di sussidiarietà, sul quale conviene ora soffermarsi.

In via generale, lo Statuto afferma che la Corte è sussidiaria (*complementary*) rispetto alle giurisdizioni nazionali (art. 1)¹⁸. Una simile impostazione, che segna una significativa differenza rispetto a quella che caratterizzava le precedenti esperienze di giustizia penale internazionale, nell'ambito delle quali veniva esercitata giurisdizione primaria sui crimini di loro competenza¹⁹, si ricollega ad una precisa scelta da parte dei redattori dello Statuto, i quali miravano a responsabilizzare gli Stati, affidando loro la responsabilità di perseguire prioritariamente i crimini internazionali.

Il principio enunciato dall'art. 1 viene poi declinato in una serie di regole, che individuano i 'casi clinici' (le c.d. situazioni di *inadmissibility*) al ricorrere dei quali la Procura deve astenersi dall'aprire un'indagine, o, qualora essa sia già stata avviata, sospendere la prosecuzione, trasmettendo gli atti all'autorità giudiziaria nazionale. Si tratta, in particolare, dell'ipotesi in cui l'organo d'accusa sia stato informato da uno Stato del fatto che a livello interno è in corso (art. 17.1 lett. *a*) o si è concluso (art. 17.1 lett. *b* e *c*) un procedimento penale sugli stessi fatti e nei confronti delle stesse persone, oppure rilevi che le condotte criminose non presentino una gravità sufficiente da giustificare la repressione a livello internazionale (art. 17.1 lett. *d*)²⁰.

¹⁸ In generale, su tale principio cfr., tra gli altri, E. FRONZA, *Complementarità, esercizio della giurisdizione e adeguamento a livello interno*, in E. AMATI, M. COSTI, E. FRONZA, P. LOBBA, E. MACULAN, A. VALLINI (a cura di), *Introduzione al diritto penale internazionale*, Giappichelli, 2020, p. 27 ss.; M.M. EL ZEIDY, *The Principle of Complementarity in International Criminal Law*, Martinus Nijhoff, 2008, p. 157 ss.; J.T. HOLMES, *The Principle of Complementarity*, in R.S. LEE (ed.), *The International Criminal Court: elements of crimes and rules of procedure and evidence*, Transnational Publishers, 2001, p. 41 ss.; W.A. SCHABAS, *Art. 17. Issues of admissibility*, in ID., *The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute*, Oxford University Press, 2016, p. 446 ss.; C. STAHN-M.M. EL ZEIDY (eds.), *The International Criminal Court and Complementarity: From Theory to Practice*, Cambridge University Press, 2011.

¹⁹ Si tratta della c.d. *primacy* sulle giurisdizioni nazionali, che caratterizzava i sistemi di giustizia *ad hoc* per l'ex Jugoslavia e per il Ruanda e quelli istituiti dopo il secondo conflitto mondiale. Su tale concetto, cfr., *ex multis*, G. ACQUAVIVA, *Primacy (of ad hoc Tribunals)*, in A. CASSESE (ed.), *The Oxford Companion to International Criminal Justice*, Oxford University Press, 2009, p. 461 ss.; B.S. BROWN, *Primacy or Complementarity: Reconciling the Jurisdiction of National Courts and International Criminal Tribunals*, in *Yale Journal of International Law*, 1998, p. 383 ss.; A. CASSESE, *Lineamenti di diritto internazionale penale. II. Diritto processuale*, il Mulino, 2006, p. 36 ss.

²⁰ La necessità di accertare il superamento di una certa soglia di gravità, pur presupponendo l'esercizio di un notevole margine di discrezionalità da parte del Procuratore, non essendo fissati normativamente i parametri in funzione dei quali 'misurare' il grado di offensività di un fatto criminoso, risponde ad una logica condivisibile di gestione delle limitate risorse a disposizione della Procura. Su questi aspetti, cfr. M. BOLOGNARI, *Studio sulla funzione d'accusa nel sistema della Corte penale internazionale*, Giappichelli, 2023, p. 172 ss.

La preferenza per una gestione nazionale della persecuzione dei crimini internazionali si desume anche dalle regole che disciplinano i casi in cui la pretesa repressiva internazionale può rivivere. In particolare, lo Statuto, al fine di evitare che si creino pericolosi spazi di impunità, autorizza il Procuratore a monitorare le iniziative giudiziarie statali (art. 18.5), consentendogli, però, di “avocare” il procedimento interno solo ove dimostri che l’autorità giudiziaria nazionale non abbia voluto (*unwilling*) o non sia stata in grado (*unable*) di perseguire i crimini internazionali. Sotto il primo profilo, essa deve verificare, ad esempio, se a livello interno è stata emessa una decisione proscioglitrice al solo scopo di sottrarre l’inquisito dal processo (art. 17.2 lett. *a*), si sono verificati ingiustificati rallentamenti al procedimento (art. 17.2 lett. *b*), o l’autorità giudiziaria non offre sufficienti garanzie di indipendenza e imparzialità (art. 17.2 lett. *c*). Sotto il secondo profilo, la c.d. *unability* ricorre quando il sistema giudiziario di uno Stato si trova in condizioni di tale precarietà da impedire la persecuzione dei crimini internazionali (art. 17.3)²¹. L’onere di dimostrare l’esistenza di tali situazioni ricade in via esclusiva sul Procuratore e appare assai gravoso, traducendosi sostanzialmente in una *probatio diabolica*²². È, infatti, remota la possibilità che gli Stati, la cui collaborazione appare imprescindibile per effettuare le verifiche richieste dallo Statuto, forniscano gli elementi necessari per provare la loro mancanza di volontà o incapacità di perseguire i crimini internazionali, soprattutto se si considera che i responsabili di tali reati ricoprono spesso posizioni apicali all’interno dell’apparato statale.

Intesa in questi termini, la complementarietà presenta una configurazione, per così dire, *negativa*. Essa, infatti, integra un limite all’azione repressiva della Procura della Corte, la quale, salvo che si ricada nelle ipotesi eccezionali indicate dai par. 2 e 3 dell’art. 17, si deve arrestare ove si verificano le situazioni di *inadmissibility* disciplinate nell’art. 17.1²³.

²¹ Su questi concetti v., per tutti, W.A. SCHABAS, M.M. EL ZEIDY, *Article 17. Issues of Admissibility*, in O. TRIFFTERER, K. AMBOS (eds.), *The Rome Statute of the International Criminal Court. A Commentary*, Beck-Hart-Nomos, 2016, p. 817 ss.

²² Secondo J. WOUTERS, S. VERHOEVEN, B. DEMEYRE, *The International Criminal Court’s Office of the Prosecutor: Navigating between Independence and Accountability?*, in *International Criminal Law Review*, 2008, p. 283, “*the issue of assessing a State’s inability or unwillingness to prosecute, is fraught with procedural and substantive hurdles, whereby the Office of the Prosecutor has anything but the last word and the power to decide*”. V. anche, in senso analogo, M.A. FAIRLIE, *Establishing Admissibility at the International Criminal Court: Does the Buck Stop with the Prosecutor, Full Stop?*, in *The International Lawyer*, 2005, p. 817.

²³ Inoltre, una tale impostazione sembra volta pure ad assoggettare le iniziative della Procura ad un controllo da parte degli Stati, nella prospettiva di evitare un’eccessiva intromissione di un tale organo

A tale forma di sussidiarietà sembra però possibile affiancarne anche una seconda, che si è affermata con sempre maggiore forza negli ultimi anni²⁴ e che assume, invece, una connotazione *positiva*²⁵. In base a tale nozione, la Procura non dovrebbe limitarsi ad un atteggiamento di *self-restraint*, ma svolgerebbe un ruolo attivo di assistenza agli Stati nella persecuzione dei crimini internazionali²⁶, comportandosi così alla stregua di un organo di cooperazione.

Le due visioni della complementarità, inoltre, differiscono profondamente tra loro per le ragioni di fondo che le giustificano e per le norme che le disciplinano.

Infatti, mentre la prima nozione di sussidiarietà c.d. negativa è ancorata ad un’impostazione più tradizionale dei rapporti tra autorità sovranazionale e autorità nazionali, mirando a privilegiare l’intervento di quest’ultime rispetto alla prima, la seconda apre ad una concezione ‘sinergica’ nella repressione del crimine

internazionale in vicende che, pur potendo costituire una minaccia per gli equilibri mondiali, assumono ovviamente (e ancor prima) anche una connotazione nazionale.

²⁴ Un primo riferimento, seppur implicito, ad una nozione positiva della complementarità compare, per la verità, già nel 2003 all’interno del *Paper on some policy issues before the Office of the Prosecutor*, 2003, p. 3, nell’ambito del quale si evidenzia come il Procuratore “*will encourage national prosecutions, where possible, for the lower-ranking perpetrators, or work with the international community to ensure that the offenders are brought to justice by some other means*”. Una più compiuta elaborazione di tale concetto si rinviene in un successivo documento relativo alle strategie operative della Procura (*Prosecutorial Strategy 2009-2012*, 1 febbraio 2010), nel quale ci si riferisce espressamente, anche se in modo fugace, alla positive complementarity e si precisa che essa consentirebbe, tra l’altro, all’organo d’accusa di scambiare informazioni con le autorità giudiziarie nazionali e di supportare la formazione di magistrati e forze di polizia (p. 5). Va, inoltre, menzionata la *Resolution RC/Res.1* adottata dall’Assemblea degli Stati parte dello Statuto di Roma l’8 giugno 2010 all’esito di un’importante conferenza diplomatica che si è tenuta a Kampala e che, tra le altre cose, ha approvato alcune importanti modifiche normative dello Statuto (tra le quali spicca l’introduzione del crimine di aggressione), promuovendo, al contempo, una visione positiva della complementarità. In particolare, tale documento invita la Corte, gli Stati parte e le organizzazioni internazionali ad immaginare “*ways in which to enhance the capacity of national jurisdictions to investigate and prosecute serious crimes of international concern*” (par. 8).

²⁵ Su questa concezione della complementarità cfr., tra i molti, W. BURKE-WHITE, *Implementing a Policy of Positive Complementarity in the Rome System of Justice*, in *Criminal Law Forum*, 2008, p. 59 ss.; ID., *Proactive Complementarity: The International Criminal Court and National Courts in the Rome System of International Justice*, in *Harvard International Law Journal*, 2008, p. 53 ss.; H. TAKEMURA, *Positive Complementarity*, in *Max Planck Encyclopedia of International Law*, 2018, p. 1 ss.; J. TILLER, *The ICC Prosecutor and Positive Complementarity: Strengthening the Rule of Law?*, in *International Criminal Law Review*, 2013, p. 507 ss.

²⁶ Come evidenziato da L.J. LAPLANTE, *The Domestication of International Criminal Law: A proposal For Expanding the International Criminal Court’s Sphere of Influence*, in *John Marshall Law Review*, 2010, p. 635 ss.

internazionale²⁷, in base alla quale l'iniziativa spetta agli Stati, i quali, però, beneficiano di un supporto in grado di potenziare in modo significativo le loro possibilità operative²⁸.

Per altro verso, va osservato che, se la concezione negativa della complementarietà trova una sua chiara base legale, la quale coincide con le norme che individuano le situazioni di *inadmissibility* (art. 17) e in quelle che regolano il riparto di competenze tra la Procura della Corte e le autorità giudiziarie nazionali (artt. 18 e 19), altrettanto non può dirsi per la nozione positiva. Essa, infatti, sembra potersi desumere implicitamente dai principi generali contenuti nella premessa dello Statuto e dalle regole in materia di cooperazione contenute nella parte IX del medesimo.

Anzitutto, sembra venir in gioco il principio in base al quale la persecuzione dei crimini internazionali va assicurata attraverso l'adozione delle misure necessarie per consentirne la repressione sia a livello interno, sia mediante l'attivazione di meccanismi di cooperazione internazionale (*considerando 4*)²⁹. Viene così costruito un sistema punitivo che si articola su due livelli – quello interno e quello sovranazionale – e che mira ad evitare che si creino perniciosi spazi di impunità rispetto a tali fattispecie di reato³⁰. Esse, infatti, non solo presentano una rilevanza mondiale, costituendo una

²⁷ In una simile prospettiva, v. anche H. TAKEMURA, *Positive Complementarity*, cit., p. 1, secondo il quale “*the positive approach to complementarity implies that an international criminal tribunal and the State have agreed upon a consensual division of labour*”.

²⁸ Ovviamente, per garantire l'effettiva persecuzione a livello interno dei crimini internazionali, è imprescindibile che gli Stati recepiscano nei propri ordinamenti le norme dello Statuto. Tale processo, che in taluni Paesi appare in una fase piuttosto avanzata, risulta però in altri casi sostanzialmente incompiuto. Si pensi solo all'Italia, che, pur rappresentando uno dei primi Stati ad aver ratificato lo Statuto di Roma (l. 12 luglio 1999 n. 232) e avendo adottato regole per l'adeguamento dell'ordinamento italiano agli obblighi di cooperazione con la Corte (l. 23 dicembre 2012 n. 237), non si è però dotata di uno strumento legislativo volto ad introdurre nell'ordinamento le disposizioni necessarie per assicurare che i crimini disciplinati nello Statuto potessero essere sottoposti alla propria giurisdizione. Si tratta di una lacuna particolarmente grave, che espone il nostro Paese “a un giudizio della Corte dichiarativo dell'assenza di volontà o di incapacità di perseguire crimini internazionali”: così la relazione redatta dalla Commissione incaricata dal Ministero della Giustizia nel marzo 2022 di redigere un “Codice dei Crimini internazionali” (p. 2). Concepito come un corpus normativo separato rispetto al codice penale, sul presupposto condivisibile che le peculiarità contenutistiche e strutturali che caratterizzano i crimini internazionali ne sconsigliassero l'inclusione all'interno dell'apparato codicistico, l'articolato elaborato dalla Commissione si apprezza particolarmente per il fatto di aver trovato un punto di equilibrio tra le specificità che caratterizzano il diritto penale internazionale e le categorie interne. Sorprende, dunque, che il legislatore non abbia dato seguito all'iniziativa, che ci avrebbe finalmente allineato ai Paesi a noi culturalmente più vicini, come Francia e Germania, che da tempo celebrano processi per crimini internazionali.

²⁹ In questo senso, anche se non in modo del tutto perspicuo, si vedano il *considerando 3* e dal par. 3 della *Resolution RC/Res.1*, cit.

³⁰ Analogamente v. W. BURKE-WHITE, *Complementarity in Practice: The International Criminal*

minaccia per la pace e la sicurezza globali, ma, ancor prima, mettono in pericolo gli equilibri politici e sociali interni agli Stati³¹.

In secondo luogo, occorre fare riferimento all'art. 93.10 lett. *a*³², il quale prevede che, su richiesta di uno Stato, la Corte, in tutte le sue articolazioni (compresa, quindi, la Procura), offre assistenza alle autorità giudiziarie interne per lo svolgimento delle indagini e del processo relativi a crimini internazionali. Tale previsione non indica in modo tassativo quali attività possono essere compiute a tal fine, limitandosi a precisare che tale collaborazione può tradursi, tra l'altro, nella consegna di documenti o di materiale probatorio (lett. *b*), aprendo così alla possibilità di prevedere, anche grazie ad una lettura congiunta della norma con il *considerando* 4, ulteriori forme di cooperazione rispetto a quelle previste dallo Statuto. Ad esempio, l'organo d'accusa potrebbe assistere le autorità giudiziarie interne attraverso lo scambio di informazioni, la formazione degli operatori (magistrati e forze di polizia) e la costituzione di banche dati³³. In questo senso, appare assai significativa, come si dirà, la sua partecipazione alle squadre investigative con una funzione di coordinamento e di supporto alle indagini simile a quella che svolge Eurojust³⁴.

Le potenzialità operative delle norme in esame non sembrano ridursi a questo, consentendo alla Procura di realizzare altresì inedite forme di cooperazione che presentano una dimensione *lato sensu* politica. Si pensi, ad esempio, come si desume dall'accordo internazionale stipulato con il governo colombiano, alla possibilità di favorire l'implementazione a livello nazionale di meccanismi di giustizia riconciliativa, che consentono di ricomporre il conflitto generato dalla commissione dei crimini internazionali attraverso un percorso alternativo rispetto al processo penale, ricostruendo i legami sociali e favorendo la transizione democratica³⁵.

Court as Part of a System of Multilevel Global Governance in the Democratic Republic of Congo, in *Leiden Journal of International Law*, 2005, p. 589-590.

³¹ In questi termini, M. BOLOGNARI, *Studio sulla funzione d'accusa nel sistema della Corte penale internazionale*, cit., p. 75.

³² Come sembra potersi desumere da *Prosecutorial Strategy 2009-2012*, cit., p. 5, nonché dal *Policy on Complementarity and Cooperation*, cit., par. 18.

³³ Cfr. L.E. CARTER, M.S. ELLIS, C.C. JALLOH, *The International Criminal Court in an Effective Global Justice System*, Edward Elgar Cornwall, 2016, p. 56-57.

³⁴ Sulle attività che quest'organo può compiere nelle varie fasi che caratterizzano la "vita" della squadra, dalla sua costituzione sino alla sua chiusura, cfr. L. PULITO, *Le squadre investigative comuni*, cit., p. 72 ss.

³⁵ Appartengono a questa categoria le commissioni per la verità e la riconciliazione, i meccanismi di giustizia tradizionale, e i provvedimenti di amnistia. Per uno studio di tali strumenti cfr., tra i molti, T.H. CLARK, *The Prosecutor of the International Criminal Court, Amnesties, and the "Interests of*

3. Le strategie operative della Procura della Corte penale internazionale: la partecipazione a squadre investigative comuni e gli accordi di cooperazione con gli Stati

a. La partecipazione alle squadre investigative comuni c.d. miste. Una prima iniziativa che si iscrive nel progetto di trasformazione dell'ufficio varato dal Procuratore della Corte è rappresentata, come si è accennato, dalla partecipazione della Procura a due squadre investigative comuni (SIC). Esse costituiscono, come noto, una forma di cooperazione tra autorità giudiziarie provenienti da Stati diversi volta a reprimere fenomeni criminali di rilevanza transnazionale³⁶. In particolare, le squadre a cui ha aderito la Procura della Corte sono state istituite con il supporto rispettivamente di Eurojust e di Europol per reprimere i crimini internazionali commessi in Ucraina³⁷ e quelli perpetrati contro i migranti in Libia³⁸. Il coinvolgimento nelle SIC di entità diverse dagli organi inquirenti nazionali non appare un aspetto inedito, essendo espressamente previsto dalle fonti normative che disciplinano tale strumento³⁹, le quali stabiliscono che, ove il diritto interno lo consenta, è ammessa la partecipazione alla squadra di soggetti diversi dai rappresentanti delle autorità giudiziarie nazionali, anche se con differenti prerogative rispetto a queste ultime. Nello specifico, le Agenzie europee – e, in particolare, Eurojust – assolvono ad un'importante funzione di

Justice": *Striking a Delicate Balance*, in *Washington University Global Studies Law Review*, 2005, p. 389 ss.; G. FORNASARI, *Giustizia di transizione e diritto penale*, Giappichelli, 2013; C. STAHN, *Complexity, Amnesties and Alternative Forms of Justice: Some Interpretative Guidelines for the International Criminal Court*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2005 p. 695 ss.

³⁶ Per uno studio di questo meccanismo di cooperazione giudiziaria si veda per tutti, anche per gli opportuni riferimenti bibliografici, L. PULITO, *Le squadre investigative comuni*, cit.

³⁷ A tale squadra, dal 10 ottobre 2023, partecipa anche Europol.

³⁸ Tali squadre vedono, inoltre, la partecipazione di autorità giudiziarie provenienti sia da Stati membri dell'Unione europea sia da Paesi terzi. Se alla squadra costituita per reprimere i crimini internazionali commessi in Ucraina partecipano Polonia, Lituania, Estonia, Lettonia, Slovacchia, Romania come membri UE e Ucraina e Stati Uniti come Stati terzi, la SIC creata per perseguire i reati contro i migranti in Libia coinvolge Olanda, Spagna e Italia come membri UE e il Regno Unito come Stato terzo.

³⁹ Numerose sono le fonti normative che regolano questo meccanismo di cooperazione. Ai nostri fini rilevano, in particolare, l'art. 13.12 Convenzione di Bruxelles del 29 maggio 2000, l'art. 1.12 decisione quadro 2002/465/GAI del 13 giugno 2002, che ne riprende integralmente il testo, e l'art. 20.12 secondo protocollo addizionale della Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale dell'8 novembre 2001. A tali atti normativi se ne affiancano altri che sono stati approvati nel contesto Nazioni unite (si pensi, a titolo esemplificativo, alla Convenzione della Nazioni unite contro la criminalità organizzata), o che consistono accordi bilaterali tra organizzazioni internazionali regionali e singoli Stati (come, ad esempio, il trattato di mutua assistenza giudiziaria tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America).

assistenza operativa, tecnica e finanziaria, svolgendo al contempo un ruolo di coordinamento centralizzato delle indagini⁴⁰.

Dunque, le squadre, pur rappresentando, di regola, una forma di cooperazione tra autorità giudiziarie nazionali, possono essere costituite anche da entità diverse con funzioni di supporto, tra le quali può essere senz'altro inclusa la Procura della Corte penale internazionale. La sua adesione presenta, però, dei profili peculiari.

In primo luogo, va osservato che, anche se i contenuti specifici degli accordi di cooperazione con tale organo non sono noti perché coperti dal segreto investigativo, dai comunicati pubblicati sul sito della Corte pare emergere come la Procura non si limiti solo a svolgere un'attività di coordinamento delle indagini effettuate dai membri della squadra, analogamente ad Eurojust ed Europol, ma sembri assumere pure una funzione ulteriore di tipo operativo⁴¹, raccogliendo elementi utili per i procedimenti che essa ha avviato autonomamente rispetto ai crimini internazionali commessi in Ucraina e in Libia⁴².

Sotto questo profilo, la partecipazione alla squadra rischia di determinare un'indebita sovrapposizione di due piani investigativi il cui coordinamento non appare operazione agevole. Infatti, mentre le indagini autonome del Procuratore vengono svolte

⁴⁰ Come evidenzia G. DE AMICIS, *Le forme e gli strumenti della cooperazione giudiziaria*, in R.E. KOSTORIS (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, V ed., Giuffrè, 2022, p. 343. Analogamente v. anche V. VASTA, *Le linee evolutive della disciplina delle squadre investigative comuni*, in *Processo penale e giustizia*, 2024, p. 229, la quale pone in luce altresì come le norme che regolano le funzioni di Europol (art. 4.11 lett. h regolamento 2016/794/UE) e di Eurojust (art. 4.1 lett. h regolamento 2018/1727/UE) riconoscano a tali soggetti il potere di costituire le squadre.

⁴¹ In una prospettiva parzialmente difforme cfr. K. AMBOS, *Ukrainian Prosecution of ICC Statute Crimes: Fair, Independent and Impartial?*, in *EJIL*, 10 giugno 2022 (disponibile al: <https://www.ejil-talk.org/ukrainian-prosecution-of-icc-statute-crimes-fair-independent-and-impartial/>), secondo il quale la Procura non sarebbe un vero e proprio membro della squadra, ma una mera partecipante. In senso analogo, v. anche M. CAIANIELLO, *The Role of the EU in the Investigation of Serious International Crimes Committed in Ukraine. Towards a New Model of Cooperation?*, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2022, p. 234.

⁴² Cfr., in tal senso, i due comunicati stampa pubblicati sul sito della Corte rispetto alle iniziative intraprese dal Procuratore rispettivamente in Ucraina (*Statement by ICC Prosecutor, Karim A.A. Khan QC: Office of the Prosecutor joins national authorities in Joint Investigation Team on international crimes committed in Ukraine*, cit.: "Through its participation in the JIT, my Office will significantly enhance its ability to access and collect information relevant to our independent investigations.") e in Libia (*Statement of ICC Prosecutor, Karim A.A. Khan QC: Office of the Prosecutor joins national authorities in Joint Team on crimes against migrants in Libya*, cit.: "In formally joining the Joint Team, my Office will seek to further accelerate the already excellent and productive cooperation we have undertaken with its members, which has led to the receipt of valuable information. The deepening of this cooperation will further strengthen the basis for our independent investigations").

secondo le regole fissate dallo Statuto, quelle effettuate nell'ambito della squadra seguono, invece, come noto, la *lex loci*⁴³.

Sarebbe forse stato preferibile che all'adesione alle squadre fosse seguita una sospensione delle 'sue' indagini, come del resto prescrive l'art. 17.1 Statuto, il quale, come si è rilevato, impone all'accusa di astenersi dal proseguire l'attività investigativa quando sia in corso un'indagine nazionale nei confronti delle stesse persone e rispetto alle medesime condotte.

Un secondo profilo critico che si ricollega a quello appena esaminato riguarda la possibilità – auspicata dal Procuratore – di utilizzare il materiale raccolto dalla squadra nei procedimenti instaurati davanti alla Corte. Per garantire un simile risultato le operazioni di acquisizione degli elementi probatori dovrebbero essere svolte secondo le regole probatorie previste dallo Statuto, che però non sembrano trovare applicazione nelle situazioni in esame, dato che, come si è rilevato, le squadre applicano la *lex loci* e, per giunta, operano in Paesi (Ucraina e Libia) che non hanno ratificato l'atto fondativo del sistema della Corte e che, pertanto, non hanno recepito nel loro ordinamento le regole processuali contenute al suo interno.

Tuttavia, va evidenziato che lo Statuto fissa regole assai elastiche in materia di utilizzabilità delle prove. Infatti, per escludere un elemento conoscitivo, l'art 69.7 richiede non solo la violazione formale di una norma statutaria o dei diritti internazionalmente riconosciuti⁴⁴, ma anche che tale violazione si riverberi in concreto sulla credibilità della prova (con un'evidente confusione di piani tra valutazione relativa al rispetto delle forme e quella che riguarda l'affidabilità della prova), o intacchi l'integrità del procedimento nel suo complesso. Ne risulta un sistema onnivoro, che, per ovviare alle difficoltà che incontrano gli organi giudiziari che operano in una dimensione internazionale a reperire il materiale probatorio⁴⁵, ne favorisce un ingresso

⁴³ Al riguardo, v., per tutti, G. DE AMICIS, *Le forme e gli strumenti della cooperazione giudiziaria*, cit., p. 344 ss.

⁴⁴ Diritti che non sono espressamente indicati dallo Statuto, ma che la giurisprudenza individua nelle garanzie contenute nelle carte internazionali e regionali che tutelano i diritti fondamentali. Si allude, in particolare, al Patto internazionale per i diritti civili e politici, alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e alla Carta interamericana dei diritti dell'uomo, nel significato loro attribuito dalle rispettive Corti di riferimento. Per una rassegna delle principali pronunce della Corte penale internazionale in materia, cfr. M.M DEGUZMAN, *Article 21. Applicable Law*, in O. TRIFFTERER, K. AMBOS (eds.), *Rome Statute of the International Criminal Court. A Commentary*, cit., p. 948.

⁴⁵ In questo senso, cfr. M. DAMAŠKA, *Reflections on Fairness in International Criminal Justice*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2012, p. 615.

pressoché indiscriminato⁴⁶. In tal senso, appaiono particolarmente significativi quegli orientamenti giurisprudenziali che tendono ad interpretare l'art. 69.7 nel senso che esso consentirebbe di ammettere ogni prova salvo che la sua raccolta non implichi una grave violazione dei diritti umani⁴⁷. Si tratta di un'impostazione che non convince e che appare ancor più censurabile se si pensa che il sistema della Corte dovrebbe ergersi a modello per gli ordinamenti nazionali.

Un'ultima criticità riguarda specificamente la squadra istituita per svolgere le indagini in Ucraina. Poiché tale Paese costituisce uno dei membri operativi del *team*, è innegabile che possa esservi il rischio che la SIC focalizzi la propria attenzione esclusivamente sui crimini commessi da cittadini della Federazione russa, trascurando quelli eventualmente perpetrati da esponenti politici e militari ucraini, pregiudicando così la credibilità non solo delle attività investigative della squadra ma anche, indirettamente, di quelle svolte in autonomia dalla Procura della Corte. Risulterebbe, in particolare, intaccata la sua imparzialità, che nel contesto della giustizia penale internazionale assume una portata più ampia rispetto a quella rinvenibile in ordinamenti come il nostro, dove, al fine definire la posizione del pubblico ministero, si impiega l'ossimoro della 'parte imparziale', per sottolineare come tale soggetto, pur essendo investito di un ruolo di parte, non ha una vocazione aprioristicamente colpevolista⁴⁸, e che coincide anche con una sorta di 'neutralità' rispetto alle parti in conflitto⁴⁹, la quale imporrebbe all'organo d'accusa di attivarsi indistintamente in rapporto a tutte le condotte criminose che vengano in gioco⁵⁰. Una simile concezione di tale garanzia

⁴⁶ Come efficacemente posto in luce da M. CAIANIELLO, *Ammissione della prova e contraddittorio nelle giurisdizioni penali internazionali*, Giappichelli, 2008, p. 73.

⁴⁷ Si veda, in particolare, Pre-Trial Chamber I, *Decision on the confirmation of charges*, ICC-01/04-01/06, 29 gennaio 2007, par. 86, la quale con riguardo ad una perquisizione e ad un sequestro che erano stati effettuati in violazione dei diritti fondamentali aveva evidenziato che i diritti della persona accusata dovessero essere bilanciati con le aspettative di giustizia delle vittime e della comunità internazionale, stabilendo, infine, che “*only a serious human rights violation can lead to the exclusion of evidence*”.

⁴⁸ Per una ricostruzione del complesso dibattito sviluppatosi in Italia sulla figura del p.m. come parte imparziale, v. tra i tanti M. CHIAVARIO, *La fisionomia del titolare dell'azione penale, tema essenziale di dibattito per la cultura del processo*, in AA.VV., *Pubblico ministero e riforma dell'ordinamento giudiziario*, Giuffrè, 2006, p. 14; P. FERRUA, *Declino del contraddittorio e garantismo reattivo*, in *Quest. giust.*, 1995, p. 428 ss. N. ZANON, *Pubblico ministero e Costituzione*, Cedam, 1996, p. 97 ss.

⁴⁹ Si tratterebbe di una forma di imparzialità 'metodologica', sulla quale v., in particolare, M. BOLOGNARI, *Studio sulla funzione d'accusa nel sistema della Corte penale internazionale*, cit., p. 122 ss.

⁵⁰ In quest'ottica, si veda lo *statement* del Procuratore riguardo ai crimini commessi nella Repubblica Centrafricana (<https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=20-10-01-prosecutor-statement>), dove si precisa che “*my Office's independent and objective investigations continue into all sides of the conflict*”. Una simile impostazione sembra emergere, seppur in modo più sfumato, anche dal recentissimo

è volta ad evitare il riproporsi delle criticabili logiche che avevano caratterizzato i tribunali postbellici istituiti dopo il secondo conflitto mondiale, i quali erano votati esclusivamente alla persecuzione dei crimini commessi dagli ‘sconfitti’⁵¹.

Per sgomberare il campo da simili dubbi di parzialità sarebbe auspicabile che venisse pubblicato, almeno in alcune sue parti, l’accordo di cooperazione che la Procura ha stipulato con gli Stati membri della squadra, in modo da poter verificare l’oggetto dell’indagine e i poteri conferiti all’organo accusa della Corte⁵².

b. Gli accordi di cooperazione con gli Stati. Un secondo ambito di intervento del Procuratore della Corte, che va sempre collocato in questa nuova concezione della complementarità e nel contesto di un ripensamento delle strategie operative dell’accusa, ha riguardato, come si diceva, il potenziamento delle relazioni diplomatiche attraverso la stipula accordi di cooperazione con gli Stati.

Non si tratta per la verità di un aspetto del tutto inedito. In passato la Procura, facendo leva sull’art. 54.3 lett. *c*, che le consente di stringere accordi con gli Stati per svolgere i suoi compiti istituzionali di repressione dei crimini internazionali, aveva già stipulato protocolli di intesa (*memorandum of understanding*) con i Paesi nei cui territori essa si proponeva di effettuare le indagini, ma al solo scopo di fissare regole specifiche per la raccolta del materiale probatorio e la consegna di responsabili di crimini internazionali⁵³.

Dal canto suo, l’accordo di cooperazione firmato con il governo colombiano presenta una configurazione del tutto diversa. Esso prevede, da un lato, la persecuzione a

comunicato pubblicato sul sito della Corte, in cui il Procuratore ha dichiarato di aver chiesto alla *Pre-Trial Chamber* l’applicazione di misure cautelari nei confronti dei leader politici militari sia di Hamas, sia dello Stato di Israele. In particolare, egli ha evidenziato che “*international humanitarian law, the foundational baseline for human conduct during conflict, applies to all individuals and applies equally across the situations addressed by my Office and the Court. This is how we will prove, tangibly, that the lives of all human beings have equal value*” (*Statement of ICC Prosecutor Karim A.A. Khan KC: Applications for arrest warrants in the situation in the State of Palestine*, 20 maggio 2024).

⁵¹ Si allude al fenomeno della c.d. ‘giustizia dei vincitori’, sul quale v., per tutti, D. ZOLO, *La giustizia dei vincitori. Da Norimberga a Baghdad*, Laterza, 2006.

⁵² Analogo auspicio si rinviene in K. AMBOS, *Ukrainian Prosecution of ICC Statute Crimes: Fair, Independent and Impartial?*, cit.

⁵³ M. BERGSMO, P. KRUGER, O. BEKOU, *Article 54. Duties and powers of the Prosecutor*, in O. TRIFFTERER, K. AMBOS (eds.), *Rome Statute of the International Criminal Court. A Commentary*, cit., p. 1386 hanno evidenziato come il Procuratore abbia stipulato numerosi accordi con i governi nazionali per lo svolgimento dell’attività investigativa sul territorio degli Stati. Si veda, a titolo esemplificativo, Office of the Prosecutor, *Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo, Annex A: Prosecution’s Filing of the Judicial Cooperation Agreement with the Government of the Central African Republic into the Record of the Case*, ICC-01/05-01/08-738-AnxA, 26 March 2010.

livello nazionale dei crimini di competenza della Corte e, dall'altro, l'istituzione di meccanismi di giustizia alternativa (art. 1)⁵⁴. In questo contesto, la Procura svolge un ruolo attivo di supporto di tali iniziative, anche attraverso la formazione degli operatori (magistrati e forze di polizia), riservandosi al contempo un potere di controllo sui procedimenti interni e di avocazione nel caso questi strumenti si rivelino inefficaci (art. 6)⁵⁵.

Si assiste, dunque, ad un cambio di paradigma, che non solo investe la fisionomia e i poteri dell'accusa, ma si riverbera anche, più in generale, sul principio di complementarità⁵⁶.

Facendosi promotore e parte contraente di un simile trattato, il Procuratore si comporta a tutti gli effetti alla stregua di un soggetto ambivalente, che presenta indubbiamente natura giudiziaria, ma che esercita anche rilevanti poteri 'politici', potendo intessere vere e proprie relazioni diplomatiche con gli Stati⁵⁷.

Per altro verso, l'accordo di cooperazione con il governo colombiano sembra proporre un'inedita combinazione della concezione positiva e di quella negativa della complementarità. Al primo modello risponde la previsione di un ruolo attivo da parte del Procuratore nel sostegno alle iniziative giudiziarie avviate a livello nazionale. Alla concezione negativa della complementarità sono, invece, riconducibili il controllo che egli si riserva su tali attività e il potere di "avocazione" dei procedimenti interni.

4. L'emersione di un inedito modello di accusa: verso una gestione decentrata dell'azione repressiva

Il nuovo corso inaugurato dal Procuratore, pur con i limiti che si sono evidenziati, ha senz'altro il pregio di cercare di favorire la persecuzione dei crimini

⁵⁴ Si tratta, in particolare, di un insieme di misure che ricomprende, tra l'altro, provvedimenti di amnistia e l'istituzione di *truth commission*.

⁵⁵ In particolare, l'art. 6 dell'accordo prevede che il Procuratore possa esercitare un simile potere quando ricorrera "*any significant change in circumstances, including any measures that might significantly hamper the progress and/or genuineness of relevant proceedings and the enforcement of effective and proportionate penal sanctions of a retributive and restorative nature; initiatives resulting in major obstructions to the mandate and/or proper functioning of relevant jurisdictions; or any suspension or revision of the judicial scheme set forth in the peace agreement in a manner that might delay or obstruct the conduct of genuine national proceedings*".

⁵⁶ Simili iniziative sono state avviate in Congo, Guinea, Repubblica Centrafricana, Ucraina Venezuela: cfr. *Policy on Complementarity and Cooperation*, cit., par. 121 ss.

⁵⁷ In tal senso, cfr. M. BOLOGNARI, *Studio sulla funzione d'accusa nel sistema della Corte penale internazionale*, cit., p. 60 ss.

internazionali attraverso la realizzazione di un sistema che pone al centro la Procura come organo di coordinamento e di promozione delle iniziative giudiziarie interne.

Le sue nuove attribuzioni, oltre a riverberarsi sul piano operativo, sembrano riflettersi anche, più in generale, sulla fisionomia dell'accusa, che assume una configurazione ibrida. Essa, infatti, non agisce più solo come organo che svolge una funzione esclusivamente repressiva, ma si atteggia pure alla stregua di un organo di cooperazione giudiziaria e politica⁵⁸.

Alla luce di questi rilievi, ci si può domandare se non converrebbe spingersi oltre questa impostazione, compiendo un passo ulteriore. Si potrebbe cioè pensare di promuovere una vera e propria trasformazione della Procura da organo giudiziario a organo di cooperazione, dismettendo così la funzione repressiva, che ha mostrato tutti i suoi limiti nel primo ventennio di attività della Corte.

Il rischio di una simile metamorfosi è però rappresentato dal fatto che, in questo modo, potrebbe venire meno il ruolo deterrente che comunque, nonostante le criticità che si sono evidenziate, la Corte sinora ha svolto⁵⁹: l'idea che esista un sistema di giustizia sovranazionale che possa perseguire crimini commessi all'interno degli Stati svolge senz'altro una funzione di argine rispetto alla commissione di crimini internazionali⁶⁰.

Un'alternativa a questa impostazione estrema potrebbe essere rappresentata dal potenziamento della funzione repressiva. A tal fine, si potrebbe ipotizzare un superamento dell'attuale concezione esclusivamente centralizzata dell'accusa, varando una struttura a due livelli: l'uno centrale e l'altro decentrato⁶¹.

La proposta di riforma che si intende formulare prevederebbe anzitutto la creazione all'interno di ogni Stato parte dello Statuto di Roma di una Procura della Corte. In questo modo, le indagini si svolgerebbero a livello nazionale senza la mediazione delle autorità interne.

Parallelamente potrebbe essere istituito un ufficio centrale di tipo collegiale con

⁵⁸ Secondo H. KUCZYŃSKA, *The Accusation Model Before the International Criminal Court. Study of Convergence of Criminal Justice Systems*, Springer, 2016, p. 19 ss., il Procuratore della Corte rappresenterebbe al contempo un "accusatory organ" e un "political player".

⁵⁹ In questi termini, cfr. M. MCGOVERN, *Proleptic Justice: The Threat of Investigation as a Deterrent to Human Rights Abuses in Côte d'Ivoire*, in K. MAXINE CLARKE, M. GOODALE (eds.), *Mirrors of Justice: Law and Power in the Post-Cold War Era*, Cambridge University Press, 2009, p. 79-80.

⁶⁰ Anche se va rilevato che alcuni si mostrano scettici rispetto al fatto che la Corte possa realmente svolgere una simile funzione: cfr. L.J. LAPLANTE, *The Domestication of International Criminal Law: A Proposal for Expanding the International Criminal Court's Sphere of Influence*, cit., p. 641.

⁶¹ Per ulteriori riflessioni rispetto ad una simile proposta di riforma, cfr. M. BOLOGNARI, *Studio sulla funzione d'accusa nel sistema della Corte penale internazionale*, cit., p. 248 ss.

al vertice un Procuratore capo, il quale dovrebbe avere compiti di supervisione e coordinamento delle indagini, potendo pure procedere ad una loro avocazione in caso di inerzia da parte dell'organo d'accusa istituito a livello interno⁶².

Verrebbe così superato l'assetto attuale, che si è rivelato inadeguato a fronteggiare le sfide che pone la persecuzione dei crimini internazionali sul piano globale, giungendo ad un'inedita rimodulazione della fisionomia e dei poteri dell'accusa, che però non appare priva di criticità.

Infatti, non si può tacere come la creazione di una Procura della Corte all'interno degli Stati, pur essendo indubbiamente vantaggiosa sul piano processuale, rischi di esporre i magistrati addetti all'ufficio non solo a forti pressioni, soprattutto nell'ipotesi in cui i responsabili di crimini internazionali, come sovente accade, ricoprono ruoli apicali all'interno delle istituzioni, ma anche a notevoli rischi per la loro sicurezza, dato che la commissione di tali reati provoca significative tensioni politiche e sociali.

Inoltre, una tale ristrutturazione dell'organo d'accusa imporrebbe di ripensare il sistema della Corte del suo complesso attraverso un profondo rimaneggiamento dello Statuto. Una simile operazione richiederebbe la maggioranza qualificata degli Stati membri⁶³ e, dunque, un'importante convergenza politica sul piano globale, che appare oggi difficile da ottenere, considerando le fibrillazioni che caratterizzano di questi tempi le relazioni internazionali⁶⁴.

Tuttavia, nonostante le criticità che si sono evidenziate, occorre porre in luce come il nuovo assetto strutturale della Procura che si propone avrebbe un impatto positivo su vari fronti.

Anzitutto, si incrementerebbe l'efficacia dell'azione repressiva dell'accusa, la quale potrebbe disporre direttamente delle forze di polizia giudiziaria nazionali per la raccolta del materiale probatorio e per l'esecuzione delle misure limitative della libertà personale.

Inoltre, la previsione di un ufficio di Procura della Corte "integrato" negli ordinamenti nazionali ridurrebbe il costo delle indagini e consentirebbe un maggior

⁶² Una simile configurazione su due livelli dell'ufficio dell'accusa rievoca per certi versi quella che contraddistingue la Procura europea, ma, presentando un'architettura più snella, non dovrebbe riprodurre le medesime inefficienze che rischiano di caratterizzare quest'ultima, sulle quali v., in particolare, M.L. WADE, *The European Public Prosecutor: Controversy Expressed in Structural Form*, in T. RAFARACI, R. BELFIORE (eds.), *EU Criminal Justice*, Springer, 2019, p. 165.

⁶³ Le modifiche dello Statuto che incidono sugli assetti strutturali del sistema della Corte richiedono, infatti, la maggioranza dei due terzi degli Stati parte (art. 122).

⁶⁴ Si pensi, soffermandosi solo sugli avvenimenti più gravi, ai conflitti in Ucraina e a Gaza.

radicamento dell'organo d'accusa sul territorio, oltre a garantire una più accentuata sensibilità alle peculiarità del sistema giuridico in cui opera. Si tratta di esigenze particolarmente avvertite dal Procuratore attualmente in carica, che, di recente, ha promosso l'istituzione all'interno degli Stati in cui svolge le indagini di uffici distaccati della Procura attraverso accordi bilaterali con i Paesi interessati⁶⁵. Benché innestati in un contesto in cui l'accusa mantiene la sua configurazione centralizzata, essendo quindi loro preclusa la possibilità di avvalersi direttamente delle risorse investigative interne, tali organi giocano nondimeno un ruolo importante, promuovendo lo scambio di informazioni e la collaborazione con le autorità giudiziarie nazionali.

Va poi evidenziato che la struttura su due livelli della Procura, che, come si è detto, implicherebbe la creazione di un ufficio centrale con il potere di avocare le indagini 'nazionali' svolte dai procuratori delegati, eviterebbe che si aprissero inaccettabili spazi di impunità nell'ipotesi in cui si verificasse una paralisi delle attività investigative interne.

Infine, una simile riforma potrebbe consentire di colmare il deficit fiducia che si è creato negli anni nei confronti della Corte e che ha indotto alcuni Stati – soprattutto del continente africano – ad avviare (e in alcuni casi a concludere) la procedura di uscita dallo Statuto di Roma⁶⁶.

⁶⁵ Di recente, è stato istituito un ufficio distaccato della Procura in Ucraina (Press Statement, *Ukraine and International Criminal Court sign an agreement on the establishment of a country office*, 23 March 2023), e sono in fase avanzata le trattative per realizzare simili uffici anche in Bangladesh e in Venezuela (*Policy on Complementarity and Cooperation*, cit., par. 78).

⁶⁶ In base all'art. 127 Statuto, lo Stato che intenda uscire dal sistema della Corte deve notificare al Segretario generale delle Nazioni Unite una lettera nella quale comunica il proprio withdrawal. In ogni caso, tale atto non fa venir meno il dovere in capo a tale Stato di adempiere agli obblighi finanziari e di cooperazione sorti prima della notifica della lettera, né sottrae il Paese alla persecuzione dei crimini internazionali commessi all'interno del suo territorio da parte della Procura della Corte prima dell'uscita dal sistema. Il primo Stato a concludere la procedura di withdrawal è stato il Burundi il 27 ottobre 2017 (<https://www.icc-cpi.int/burundi>), due giorni dopo la decisione della *Pre-Trial Chamber* di autorizzare il Procuratore a svolgere le indagini sui crimini commessi in quel Paese.

ABSTRACT

La Corte penale internazionale soffre oggi una grave crisi: gli alti costi di gestione, la lentezza dei procedimenti e la scarsa (se non del tutto assente) cooperazione da parte degli Stati, ai quali tale sistema di giustizia deve affidarsi per la raccolta del materiale probatorio e per l'esecuzione delle misure limitative della libertà personale, rischiano di determinare il fallimento di questa esperienza. Per tentare di ovviare a tali criticità, che investono principalmente l'accusa, il Procuratore, il quale rappresenta l'organo inquirente in tale contesto, ha intrapreso alcune iniziative – tra le quali spiccano la partecipazione a squadre investigative comuni e la stipula di accordi di cooperazione con gli Stati – che mirano ad assicurare una maggiore efficacia operativa alla sua azione. Esse si inscrivono in un complessivo ripensamento della fisionomia e dei poteri dell'accusa, la quale sembra assumere un'inedita configurazione ibrida, attecchendosi alla stregua di un organo al contempo repressivo e di cooperazione politica e giudiziaria. Il lavoro si focalizza su tutti questi profili, elaborando infine una proposta di riforma della Procura della Corte.

PAROLE CHIAVE

Corte penale internazionale – Procuratore – Cooperazione – Repressione – Riforma

* * *

RETHINKING FEATURES AND POWERS OF THE OFFICE
OF THE PROSECUTOR OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT

ABSTRACT

The International Criminal Court is currently suffering from a severe crisis: high operational costs, slow proceedings, and the lack of (if not entirely absent) cooperation from States, on which this justice system relies for the collection of evidence and the enforcement of measures restricting personal freedom, risk leading to the failure of this institution. To attempt to address these critical issues, which primarily affect the prosecution, the Prosecutor has undertaken several initiatives – most notably, participating in joint investigation teams and signing cooperation agreements with States – that aim to ensure greater operational effectiveness of his actions. These initiatives are part of a comprehensive rethinking of the features and powers of the Office of the Prosecutor, which seem to assume an unprecedented hybrid configuration, acting both as a repressive body and as one for political and judicial cooperation. This work focuses on all these aspects, ultimately elaborating a proposal for the reform of the Office of the Prosecutor.

KEYWORDS

International Criminal Court – Prosecutor – Cooperation – Repression – Reform

Per una nuova configurazione della fisionomia e dei poteri