

Le sanzioni statunitensi contro la Corte penale internazionale

Egeria Nalin

Ricercatore di Diritto internazionale, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

1. Le relazioni tra USA e Corte penale internazionale e la recente imposizione di sanzioni contro alcuni funzionari della Corte. – Gli Stati Uniti d’America si sono distinti negli ultimi anni per un atteggiamento particolarmente ostile nei confronti della Corte penale internazionale (CPI). Pur avendone firmato lo Statuto sotto la Presidenza Clinton, gli USA hanno, quasi immediatamente, iniziato una campagna volta a ostacolare l’esercizio di qualsivoglia indagine e azione penale per crimini compiuti da cittadini americani all’estero, prima proponendo le due (contestate) risoluzioni 1422/2002 e 1487/2003, emanate dal Consiglio di sicurezza sulla base del capitolo VII della Carta per escludere per 12 mesi, con la possibile reiterazione di tale periodo, l’esercizio della giurisdizione della CPI su «current or former officials or personnel from a contributing State not a Party to the Rome Statute over acts or omissions relating to a UN established or authorized operation»¹; quindi, stipulando più di un centinaio di accordi bilaterali, diretti a proibire la consegna di cittadini americani alla Corte.

D’altro canto, va ricordato che gli USA non hanno impedito al Consiglio di sicurezza di deferire alla CPI le situazioni sudanese e libica ai sensi dell’art. 13, lett. b), Statuto² ed hanno contribuito all’arresto e alla consegna alla Corte di Ntaganda (uno dei leader delle forze ribelli congolese) e Ongwen (comandante del Lord Resistance Army in Uganda); sicché, sembrerebbe che gli Stati Uniti convengano che la CPI possa essere un importante strumento per assicurare la pace internazionale contrastando l’impunità dei più efferati crimini (come affermato nel Preambolo del suo Statuto), purché... non si tratti di crimini compiuti da cittadini statunitensi o da cittadini di Paesi particolarmente vicini agli USA!

Il culmine della battaglia intrapresa dagli USA contro la Corte penale è stato raggiunto nello scorso mese di giugno con la promulgazione, da parte del Presidente Trump, dell’*Executive Order on Blocking Property of Certain Persons Associated with the International Criminal Court*³, cui ha fatto seguito, il 2 settembre, l’imposizione di specifiche sanzioni a carico del Procuratore della Corte penale, la signora Fatou Bensouda, e del capo della Divisione *Jurisdiction, Complementarity and Cooperation*, Phakiso Mochochoko. In particolare, l’*Executive Order* prevede la possibilità di assumere misure come il congelamento di fondi e beni, presenti negli Stati Uniti, di proprietà di funzionari della Corte penale, nonché di ogni cittadino straniero che abbia collaborato

¹ Come è noto, gli Stati Uniti avevano subordinato il proprio voto favorevole al rinnovo del mandato della missione dell’ONU in Bosnia Erzegovina (UNMIBH) all’adozione delle risoluzioni in questione.

² Risoluzioni 1593/2005 e 1973/2011.

³ Il provvedimento, promulgato lo scorso 11 giugno, si legge all’indirizzo <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-blocking-property-certain-persons-associated-international-criminal-court/>.

con la Corte nelle indagini contro personale degli USA o di Stati “alleati” degli USA⁴; è, altresì, prevista la restrizione dei visti di ingresso negli Stati Uniti per i funzionari della Corte, coinvolti in siffatte indagini o destinatari dei suddetti provvedimenti sanzionatori, e per i loro familiari. Su tali basi, il provvedimento attuativo ha disposto l’iscrizione dei suddetti nominativi nella *black list* elaborata dal Treasury Department’s Office of Foreign Assets Control (OFAC) e la conseguente imposizione delle misure restrittive nei loro confronti.

Due, principalmente, le cause scatenanti di questo inasprimento delle azioni statunitensi nei confronti della Corte penale, Anzitutto, come è chiaro già dalle dichiarazioni del Segretario di Stato Mike Pompeo⁵ oltre che dal testo dello stesso provvedimento, l’apertura di una azione per i crimini compiuti in Afghanistan che, secondo il Procuratore Bensouda, potrebbe riguardare anche i crimini (soprattutto di tortura) compiuti da parte dei servizi di *intelligence* americani (CIA), è vista come una minaccia per la sicurezza nazionale e la politica estera degli Stati Uniti. In tale contesto, appare degno di rilievo che la Pre-Trial Chamber della CPI avesse inizialmente negato l’autorizzazione a procedere per i crimini compiuti in Afghanistan, richiesta dal Procuratore ai sensi dell’art. 15 Statuto CPI, argomentando in base alla «contrarietà agli interessi della giustizia» (art. 53, par. 1, lett. c, Statuto), in quanto, proprio la (quasi certa) assenza di cooperazione da parte degli USA rappresenterebbe un grave ostacolo a una efficace ed effettiva azione processuale della Corte⁶. La decisione, fortemente criticata, è stata probabilmente anche influenzata dalle precedenti minacce dell’Amministrazione Trump riguardo a sanzioni contro la Corte e i suoi funzionari, che già avevano condotto alla revoca del visto, nell’aprile 2019, per il Procuratore⁷. Tuttavia, essa è stata riformata dalla Appeal Chamber, la quale, con decisione del 5 marzo 2020, ha definitivamente autorizzato l’azione del Procuratore⁸, scatenando la reazione degli USA.

Il secondo elemento di accelerazione e di spinta all’assunzione di siffatti provvedimenti sanzionatori sembra essere l’apertura di una indagine della CPI, su richiesta della Palestina (che è Stato parte della Corte) sui crimini compiuti nel proprio territorio⁹; tale indagine – rispetto alla quale il Procuratore ha chiesto alla Corte di pronunciarsi sulla corretta delimitazione del territorio sul quale il suo Ufficio è legittimato

⁴ Secondo l’*Executive Order*, «(d) the term “United States personnel” means any current or former members of the Armed Forces of the United States, any current or former elected or appointed official of the United States Government, and any other person currently or formerly employed by or working on behalf of the United States Government;(e) the term “personnel of a country that is an ally of the United States” means any current or former military personnel, current or former elected or appointed official, or other person currently or formerly employed by or working on behalf of a government of a North Atlantic Treaty Organization (NATO) member country or a “major non-NATO ally”, as that term is defined by section 2013(7) of the American Service-Members’ Protection Act (22 U.S.C. 7432(7))».

⁵ <https://www.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-at-a-press-availability-with-secretary-of-defense-mark-esper-attorney-general-william-barr-and-national-security-advisor-robert-obrien/>.

⁶ Decisione del 12 aprile 2019, disponibile all’indirizzo https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2019_02068.PDF.

⁷ <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-47822839>. V anche le dichiarazioni di Pompeo in <https://www.state.gov/remarks-to-the-press-6/>.

⁸ https://www.icccpi.int/CourtRecords/CR2020_00828.PDF.

⁹ <https://www.icc-cpi.int/palestine>.

a indagare¹⁰ – potrebbe condurre alla celebrazione (o al tentativo di celebrazione) di processi nei confronti di cittadini di Israele, Stato non parte della CPI e fortemente vicino agli USA¹¹, per i crimini compiuti in Cisgiordania, nella Striscia di Gaza e a Gerusalemme est.

2. Le giustificazioni addotte dal Governo USA a fondamento delle sanzioni. –

Gli USA hanno giustificato l'adozione delle sanzioni nei confronti di quella che hanno definito una «kangaroo Court»¹², adducendo che un tribunale istituito su base convenzionale da un gruppo (per quanto numeroso) di Stati non possa giudicare su crimini compiuti da cittadini di Stati che, in quanto non parti del suo Statuto, non ne riconoscono la giurisdizione. Secondo gli USA, ciò implicherebbe una violazione della sovranità statunitense (e israeliana), in contrasto con il principio *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*.

Invero, la CPI non è dotata di giurisdizione universale, salvo che sia il Consiglio di sicurezza dell'ONU – agendo *ex capitulo VII* della Carta – a deferire alla stessa una situazione per porre fine a una minaccia o violazione della pace internazionale (art. 13, lett. *b*, Statuto). Al di fuori di tale ipotesi, la Corte può giudicare esclusivamente sui crimini compiuti sul territorio o da cittadini di Stati parte, ovvero sul territorio o da cittadini di Stati che abbiano conferito giurisdizione alla Corte, pur non essendo Parti del suo Statuto (art. 12 Statuto). Ciò appare conforme al diritto internazionale. Infatti, ogni Stato ha giurisdizione sui crimini compiuti sul proprio territorio, indipendentemente dalla nazionalità del presunto autore; sicché, tale Stato può decidere, anziché di esercitare direttamente la giurisdizione penale, di “delegarne” l'esercizio a un organo collettivo come la Corte penale internazionale. È ciò che sta avvenendo nel caso di specie, in quanto né Afghanistan, né Palestina – entrambi Stati parte dello Statuto di Roma – sono attualmente in grado di esercitare l'azione penale rispetto ai crimini contemplati dallo Statuto CPI e commessi nel proprio territorio.

Una notazione va fatta, altresì, riguardo all'accusa che la Corte perseguirebbe i cittadini statunitensi (e israeliani) per ragioni politiche e senza che vi possa essere alcun controllo/responsabilità per il Procuratore e i giudici che così procedano. La Corte, purtroppo, non è nuova ad accuse di tal fatta, come dimostrano le turbolente relazioni con alcuni Stati africani e con l'Unione africana (UA), culminate nella nota vicenda relativa al (mai eseguito) mandato di arresto nei confronti dell'ex-Presidente sudanese Al Bashir. Proprio l'apertura delle indagini della Corte verso crimini compiuti in contesti non africani (dall'Afghanistan, alla Crimea, alla Palestina) è stata salutata come una dimostrazione che la CPI è uno strumento per perseguire l'impunità dei più gravi crimini,

¹⁰ <https://www.icc-cpi.int/Pages/record.aspx?docNo=ICC-01/18-12>.

¹¹ In questo senso, v. già il discorso del 10 settembre 2018 alla Federalist Society dell'allora National Security Adviser del Governo USA, John Bolton: <https://www.lawfareblog.com/national-security-adviser-john-bolton-remarks-federalist-society>.

¹² Così Pompeo nel suo commento alla stampa sull'Executive Order dell'11 giugno 2020: <https://www.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-at-a-press-availability-with-secretary-of-defense-mark-esper-attorney-general-william-barr-and-national-security-advisor-robert-obrien/>.

dovunque e da chiunque essi siano stati commessi. Sicché ci pare che simili atteggiamenti, volti a screditare la Corte, rappresentino uno strumento molto comune tra quegli Stati, oggetto di una indagine/azione della stessa, che non intendano cooperare ma piuttosto continuare sulla strada (spesso costellata dalla commissione di gravi crimini) già intrapresa.

D'altronde, la previsione di procedure autorizzative dell'apertura di una indagine o di un'azione da parte del Procuratore, rimesse alla Pre-Trial Chamber (art. 15 Statuto), assieme al potere dell'Assemblea degli Stati parte di rimuovere Procuratore e giudici in caso di abuso di potere, agendo per mezzo dell'Independent Oversight Mechanism¹³, fornisce rassicurazioni contro una eventuale "politicizzazione" dell'azione della Corte e smentisce le accuse circa l'assenza di meccanismi di controllo/responsabilità avanzate dagli USA.

Infine, gli USA hanno un importante strumento a disposizione per bloccare (legittimamente) qualsiasi azione della Corte nei confronti dei propri cittadini: la celebrazione di processi equi nei confronti dei responsabili degli atti di tortura compiuti in territorio afghano. Infatti, la CPI agisce in base al principio di complementarità. In altre parole, secondo il suo Statuto, la primaria responsabilità di assicurare la punizione dei crimini spetta agli Stati (territoriali o nazionali) e la Corte può intervenire solo ove questi ultimi siano «unwilling or unable» a procedere. Nessuno dubita dell'equità e dell'imparzialità del sistema giudiziario statunitense, ma ci si aspetta che esso funzioni realmente ed efficacemente nei confronti di soldati e, soprattutto, funzionari della CIA che abbiano realizzato o pianificato l'attuazione di atti di tortura per contrastare il terrorismo. Ciò costituirebbe, altresì, per gli USA adempimento dell'obbligo (consuetudinario e convenzionale) di punire crimini di tal fatta.

3. L'illegittimità delle sanzioni USA e gli strumenti per contrastarle in base allo Statuto della Corte e al diritto internazionale generale. – Le sanzioni contro il personale della CPI sono state prontamente qualificate da un gruppo di esperti indipendenti delle Nazioni Unite come «a clear violation not only of their privileges and immunities, but also of a broad spectrum of rights of the targeted individuals»; in particolare, il riferimento è alla violazione del *nullum crimen sine lege*, nonché dei diritti a un equo processo, alla libertà di movimento, alla vita privata e familiare: Gli stessi esperti hanno sottolineato che «These threats constitute improper interference with the independence of the ICC and could also have potential adverse impacts on human rights defenders, civil society organisations and victims' representatives who might be discouraged from cooperating with the ICC and, consequently, hinder the possibility of victims of atrocity crimes to access justice»¹⁴.

In senso conforme si sono espressi il Presidente della CPI, il suo Procuratore e l'Assemblea degli Stati parte: le sanzioni rappresentano una indebita ingerenza negli

¹³ <https://www.icc-cpi.int/iom>.

¹⁴ V. lo Statement del 25 giugno 2020: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25997&LangID=E>.

affari della Corte e un tentativo illecito di condizionarne l'azione, dal quale, tuttavia – tutti hanno ribadito – la Corte non si lascerà intimidire¹⁵.

È stato osservato che l'imposizione delle suddette sanzioni, ostacolando l'esercizio delle funzioni della CPI, potrebbe integrare gli estremi dei reati contro l'amministrazione della giustizia, perseguibili ai sensi dell'art. 70 Statuto¹⁶ dalla stessa Corte, a prescindere dalla nazionalità del responsabile e dal *locus commissi delicti*¹⁷. Tuttavia, ci sembra che si tratti di una strada difficilmente praticabile. Anzitutto, l'applicazione di tale norma nei confronti dei cittadini di uno Stato non parte presupporrebbe che ostacolare l'esercizio della giurisdizione penale internazionale sia condotta vietata dal diritto internazionale generale; inoltre, supponendo che una siffatta norma consuetudinaria si sia formata, bisognerebbe che gli Stati parte della CPI siano disposti a cooperare con la Corte, arrestando e consegnandole Trump o gli individui-organo responsabili della iscrizione del Procuratore nella menzionata *black list*; infine, il processo incontrerebbe comunque l'ostacolo della immunità dalla giurisdizione degli stessi organi, destinata a permanere anche dinanzi a un tribunale penale internazionale – quale la CPI – in quanto la condotta contestata non rientra tra i crimini secondo il diritto internazionale consuetudinario; né potrebbe opporsi agli USA – che non sono parti dello Statuto di Roma – la rinuncia all'immunità *ex art. 27 Statuto*.

Beninteso, dato che le sanzioni violano i diritti alla libertà di movimento e alla vita privata delle persone direttamente colpite e ne ostacolano l'esercizio delle funzioni, minandone l'indipendenza dell'azione, resta la possibilità per gli interessati di far valere la violazione dei propri diritti dinanzi all'autorità giudiziaria USA, anche considerato che, in base alle norme statunitensi, l'ostacolo alla giustizia costituisce un reato di tipo penale.

¹⁵ Tra gli altri, v. *Press Release* del 19 marzo 2020, *Statement of the International Criminal Court concerning recent threats made against staff and their families* (<https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=200319-icc-statement>); *Statement* del 6 luglio 2020, *ICC President Chile Eboe-Osuji: "US Founders respected International Law"*: – *Paper submitted to the Council on Foreign Relations* (<https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/2020-07-06-US-Founders-respected-International-Law.pdf>); *Press Release* del 2 settembre 2020, *International Criminal Court condemns US economic sanctions* (<https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1535>); *Press Release* del 2 settembre 2020, *ASP President, O-Gon Kwon, rejects US measures against ICC* (<https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1534>); *Press Release* del 9 settembre 2020, *The Trust Fund for Victims: US Sanctions Could Deprive Victims of Reparative Justice* (<https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=200909-tfv-press-release>), v., altresì, il discorso del Presidente della CPI del 6 luglio 2020 al *Council on Foreign Relations, US Founders Respected International Law*: <https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/2020-07-06-US-Founders-respected-International-Law.pdf> e, in precedenza, la risoluzione dell'Assemblea degli Stati parte ICC-ASP/18/Res.6, *Strengthening the International Criminal Court and the Assembly of States Parties*, del 6 dicembre 2019, par. 1: https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP18/ICC-ASP-18-Res6-ENG.pdf.

¹⁶ Art. 70: «La Corte eserciterà la propria giurisdizione sui seguenti reati commessi ai danni della amministrazione della giustizia, quando siano commessi intenzionalmente: (...) c) subornare testimoni; ostacolare o intralciare la libera presenza o testimonianza di un testimone; attuare misure di ritorsione nei confronti di un testimone per la sua testimonianza; distruggere o alterare o intralciare la raccolta di elementi di prova; d) ostacolare, intimidire o corrompere un funzionario della Corte allo scopo di costringerlo o persuaderlo a non compiere, o a compiere impropriamente, i suoi obblighi; e) attuare ritorsioni contro un funzionario della Corte per compiti svolti da questo o da altro funzionario».

¹⁷ Regolamento di prova e procedura CPI, regola 163.

In conclusione, va rilevato che, probabilmente, pur in assenza di tali sanzioni, difficilmente la CPI riuscirebbe a processare i vertici della CIA o del Governo statunitense che avessero pianificato e ordinato il compimento dei crimini in discorso in territorio afgano. La scontata totale assenza di cooperazione degli USA impedirebbe, di fatto, la consegna degli stessi alla Corte, senza contare le difficoltà nella raccolta delle prove e la (ancora controversa) questione delle immunità per gli organi di uno Stato non parte. Sicché l'effetto più grave delle sanzioni ci pare di tipo politico, legittimando altri Stati che, notoriamente, non si distinguono per la tutela dei diritti umani e della *rule of law*, a emulare gli USA nell'attuazione di sanzioni contro la Corte e i suoi funzionari, ogniquale volta la Corte inizi una azione nei confronti di loro cittadini.

Di conseguenza, ci sembra, altresì, che la risposta più efficace possa prodursi sul piano delle relazioni internazionali. In quest'ottica, vanno salutate con favore le dichiarazioni di *endorsement* della Corte provenienti dalle Nazioni Unite¹⁸, dall'UE¹⁹, oltre che da numerosi Stati parte della CPI, all'indomani della promulgazione dell'*Executive Order*, volte a riconfermare l'«unwavering support for the Court as an independent and impartial judicial institution»²⁰.

Non da ultimo, va sottolineato che non solo l'applicazione delle sanzioni da parte degli USA non si giustifica sul piano del diritto internazionale (non potendo un processo contro autori di gravi crimini internazionali, celebrato da un tribunale penale internazionale, rappresentare una minaccia per la sicurezza nazionale), bensì che – contrastando l'azione di una Corte, creata dalla maggioranza dei Membri della Comunità

¹⁸ Da ultimo, v. *UN dismayed over US sanctions on top International Criminal Court officials*, in <https://news.un.org/en/story/2020/09/1071572>.

¹⁹ «The European Union remains committed to defending the Court from any outside interference aimed at obstructing the course of justice and undermining the international system of criminal justice»: *International Criminal Justice: Statement by the High Representative following the US decision on possible sanctions related to the International Criminal Court*, Brussels, 16 giugno 2020 (https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/80954/international-criminal-justice-statement-high-representative-following-us-decision-possible_en).

²⁰ *We remain committed to an international rules-based order, Statement in support of the International Criminal Court (ICC) following the release of the US Executive Order of 11 June 2020 endorsed by Andorra, Argentina, Australia, Austria, Bangladesh, Belgium, Belize, Bolivia, Brazil, Bulgaria, Burkina Faso, Canada, Chile, Colombia, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croatia, Cyprus, Czech Republic, Democratic Republic of the Congo, Denmark, Dominican Republic, Ecuador, Estonia, Fiji, Finland, France, Gambia, Germany, Greece, Guyana, Iceland, Ireland, Italy, Latvia, Lesotho, Liechtenstein, Lithuania, Luxembourg, Madagascar, Malta, Mexico, Namibia, Netherlands, New Zealand, Nigeria, Norway, Peru, Portugal, Romania, Saint Vincent and the Grenadines, San Marino, Senegal, Sierra Leone, Slovakia, Slovenia, South Africa, Spain, State of Palestine, Sweden, Switzerland, Trinidad and Tobago, Tunisia, Uganda, United Kingdom, Uruguay and Venezuela*, del 23 giugno 2020: <https://onu.delegfrance.org/We-remain-committed-to-an-international-rules-based-order>.

Per la posizione di netta condanna delle sanzioni USA da parte di Francia e Germania, v. anche <https://www.dw.com/en/icc-fatou-bensouda-criminal-court-the-gambia/a-54803950>.

Per l'Italia v., altresì, il recente intervento della vice-Ministra degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, Sereni, all'Informal Ministerial Network per la Corte penale internazionale, tenutosi a margine della 75^a sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite: https://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/eventi/onu-sereni-corte-penale-internazionale-e-pilastr_0.html.

internazionale per salvaguardare la pace internazionale ponendo fine all'impunità dei crimini –, essa possa costituire una minaccia alla pace, anche per i menzionati effetti di emulazione che potrebbe innescare. In quanto tale, la stessa legittimerebbe una reazione del Consiglio di sicurezza contro gli USA ai sensi del capitolo VII della Carta dell'ONU... se ciò non fosse reso impossibile proprio dal veto che gli Stati Uniti sono legittimati a porre!

Ottobre 2020