

## *Colloquium*



# L'Unione europea tra pandemia, nuove crisi e prospettive future

A cura di Denise Milizia e Alida Maria Silletti

ISSN 2281-9290  
ISBN 978-88-5513-097-4

Copyright 2023

*LED* Edizioni Universitarie di Lettere Economia Diritto  
Via Cervignano 4 - 20137 Milano  
Catalogo: [www.lededizioni.com](http://www.lededizioni.com)

I diritti di riproduzione, memorizzazione e archiviazione elettronica, pubblicazione con qualsiasi mezzo analogico o digitale (comprese le copie fotostatiche, i supporti digitali e. l'inserimento in banche dati) e i diritti di traduzione e di adattamento totale o parziale sono riservati per tutti i paesi.

---

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume o fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazione per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano  
e-mail [autorizzazioni@clearedi.org](mailto:autorizzazioni@clearedi.org) - sito web [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org)

---

La Commissione europea sostiene la presente pubblicazione  
mediante risorse attribuite a Europe Direct Puglia

Cofinanziato dall'UE



**EUROPE DIRECT**  
Puglia



**Centro di  
Documentazione Europea**

Università degli Studi di Bari Aldo Moro

*I contributi sono stati sottoposti a valutazione tramite referaggio cieco.*

*Videoimpaginazione:* Paola Mignanego  
*Stampa:* Logo

# Sommario

Prefazione	7
<i>Giuseppe Moro - Valeria Di Comite</i>	
L'Europa e il mondo in un contesto di crisi multiple e multiformi	9
<i>Denise Milizia - Alida Maria Silletti</i>	
Interview to Stanley Johnson	21
<i>Denise Milizia - Alida Maria Silletti</i>	

## SEZIONE 1

### *Le crisi declinate in una prospettiva giuridico-istituzionale europea*

La Conferenza sul futuro dell'Europa: le prospettive di riforma dell'Unione europea secondo i cittadini e la loro (difficile) attuazione	35
<i>Angela Maria Romito</i>	
La risposta dell'Unione europea all'invasione dell'Ucraina tra condanna della condotta russa e solidarietà alla popolazione ucraina	51
<i>Valeria Di Comite</i>	
Le iniziative internazionali e dell'UE rispetto ai crimini compiuti nella guerra in Ucraina	69
<i>Egeria Nalin</i>	

## SEZIONE 2

### *Quali crisi? Alcune prospettive linguistico-istituzionali nazionali e internazionali*

Le Pacte vert pour l'Europe et les termes de la relance. Étude linguistique de deux corpus français et italien	83
<i>Gabriella Serrone</i>	

Les “petites phrases” de la campagne présidentielle de Marine Le Pen: quel type d’information? <i>Alida Maria Silletti</i>	103
Political Polarization and the Coronavirus Pandemic in the United States <i>Laura Olson</i>	123
The Cost-of-Living Crisis in the UK: An Economy on the Edge <i>Marion Ellison</i>	143
“Facts, not Fear”: Islamophobia, Coronaphobia and the Language of Fear <i>Marisa Della Gatta</i>	165
Le Autrici	179

Egeria Nalin

# Le iniziative internazionali e dell'UE rispetto ai crimini compiuti nella guerra in Ucraina

DOI: <https://doi.org/10.7359/097-2023-nale>

[egeria.nalin@uniba.it](mailto:egeria.nalin@uniba.it)

## ABSTRACT

*The present article analyses the International Community and the EU initiatives to prosecute the international crimes allegedly committed in the Russian-Ukrainian war, taking into particular account the role of the International Criminal Court and the proposals to establish an international ad hoc mechanism to prosecute the crime of aggression against Ukraine. Since aggression is “a leadership crime”, this raises the issue whether immunity from criminal jurisdiction provided by international customary law for Heads of State, Heads of Government and Ministries of Foreign Affairs, extends to the commission of international crimes, so to preclude the exercise of jurisdiction over Putin.*

## 1. INTRODUZIONE

La guerra scoppiata in Ucraina a seguito dell'aggressione russa dello scorso anno ha provocato una profonda crisi umanitaria e posto gravi problemi di tutela dei diritti umani della popolazione civile.

Come è noto, i principali trattati internazionali in materia di diritti umani non cessano di applicarsi in caso di guerra, salva la facoltà degli Stati parte di derogare all'applicazione di alcune norme in base a specifiche procedure disciplinate a livello convenzionale e ferma restando l'intangibilità di alcuni diritti fondamentali, quali il diritto alla vita e il divieto di tortura<sup>1</sup>. Al contempo, trovano applicazione le norme di diritto internazionale umanitario, ossia le norme destinate a disciplinare la condotta bellica per 'umanizzare' gli effetti della guerra e apprestare specifica tutela ai civili e alle persone *hors de combat*. Tali norme, oltre ad essere per la gran parte consuetudinarie (e, dunque, vincolanti per

---

<sup>1</sup> Tra le altre, vd. art. 4 Patto ONU sui diritti civili e politici, del 16 dicembre 1966, e art. 15 Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), del 4 novembre 1950.

tutti gli Stati) sono, altresì, contenute nelle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 sul diritto internazionale umanitario, di cui sono parti sia la Russia che l'Ucraina.

Ai nostri fini, rilevano, in particolare, le norme che vietano gli attacchi volontari contro i civili e beni civili, gli attacchi indiscriminati – ad esempio con mezzi e metodi di combattimento che non distinguono tra obiettivi militari e civili – o diretti contro beni che possono sprigionare forze pericolose (quali una centrale nucleare), o che impongono di non usare i civili come scudi umani, di non eseguire esecuzioni sommarie, torture o stupri, di trattare in modo umano e dignitoso i prigionieri di guerra. Tali precetti, ove violati, costituiscono le cosiddette “gravi violazioni del diritto internazionale umanitario”<sup>2</sup> e rappresentano crimini di guerra, in quanto offendono valori fondamentali della Comunità internazionale (Greppi 2012). Ciò comporta, in base al diritto internazionale, una duplice responsabilità: dello Stato e dell'individuo-organo che li ha compiuti o ha dato ordine di compierli. Tale responsabilità individuale è di tipo penale e può essere fatta valere dinanzi alle giurisdizioni nazionali, anche in base al principio della giurisdizione universale, o dinanzi ai tribunali penali internazionali, se competenti.

Le notizie diffuse negli ultimi mesi denunciano la commissione di crimini di guerra su larga scala da parte di russi e ucraini, al punto che sono stati istituiti dei meccanismi di inchiesta sia da parte del Consiglio dei diritti umani dell'ONU che del Consiglio d'Europa. Il primo ha diffuso il proprio rapporto in data 18 ottobre 2022, confermando la commissione di gravi crimini da ambo le parti<sup>3</sup>.

## 2. IL RUOLO DELLA CORTE PENALE INTERNAZIONALE RISPETTO AI CRIMINI COMPIUTI IN UCRAINA

Rispetto ai crimini in discorso è in corso un'indagine anche da parte della Corte penale internazionale (CPI), al fine di valutare l'inizio di

---

<sup>2</sup> Artt. 50, 51, 130, 147, rispettivamente I, II, III e IV Convenzione di Ginevra; vd., altresì, art. 85 I Protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra, relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali, dell'8 giugno 1977.

<sup>3</sup> UN Doc A/77/533, *Report of the Independent International Commission of Inquiry on Ukraine, submitted in accordance with paragraph 11 (f) of Human Rights Council resolution 49/1, on the situation of human rights in Ukraine stemming from the Russian aggression*. Vd. anche il rapporto dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite del 29 giugno, basato sull'inchiesta dello UN Human Rights Monitoring Mission in Ukraine (HRMMU) e relativo al periodo 24 febbraio - 15 maggio 2022.

una azione penale. La Corte penale internazionale è un tribunale penale internazionale su base permanente istituito col Trattato di Roma del 17 luglio 1998, in vigore dal 2002, di cui sono parti, attualmente 123 Stati, tra i quali, tuttavia, non figurano né la Russia, né l'Ucraina.

Nata per realizzare il progetto della Comunità internazionale di esercitare collettivamente il proprio *ius puniendi* dinanzi alla commissione di gravi crimini (Cassese 1999; Triffterer 2008), essa giudica su crimini di guerra, contro l'umanità, genocidio e, dopo l'emendamento approvato nel 2010 a Kampala (in vigore dal 2018), anche sul crimine di aggressione (art. 8 *bis* Statuto CPI). Tuttavia, trattandosi di un tribunale istituito su base pattizia, essa non è dotata di giurisdizione penale universale, ma ha competenza sui crimini compiuti nel territorio di uno Stato parte o da cittadini di uno Stato parte (art. 12 Statuto CPI), salva la possibilità che il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, agendo ai sensi del capitolo VII della Carta per il mantenimento e ristabilimento della pace, deferisca alla Corte una situazione che riguardi uno Stato non parte, in quanto porre fine alla impunità per i crimini ivi commessi è ritenuto uno strumento essenziale per ripristinare la pace internazionale: art. 13, lett. b) Statuto CPI<sup>4</sup>. Inoltre, la Corte svolge una funzione complementare rispetto a quella statale, la cui giurisdizione in caso di crimini resta primaria (*considerando* 10 Preambolo e art. 1 Statuto CPI), sicché essa giudicherà solo ove lo Stato (o gli Stati competenti) siano “unwilling or unable” di procedere (art. 17 Statuto).

Orbene, nel caso dei crimini commessi nel conflitto russo-ucraino, difficilmente il Consiglio di Sicurezza potrà investire la Corte penale del potere giurisdizionale, in quanto sarebbe presumibilmente bloccato dal veto, esercitabile da ogni Membro permanente del Consiglio in relazione alle delibere di carattere non procedurale. Come è noto, infatti, la Russia – che ha preso il posto dell'URSS nel seggio permanente del Consiglio di Sicurezza (Villani 1992) – finora ha bloccato l'adozione di qualsivoglia delibera, relativa al conflitto in corso, da parte di tale organo. Tuttavia, la Corte era stata già investita della competenza a giudicare direttamente da parte dell'Ucraina che, ai sensi dell'art. 12, par. 3, Statuto CPI, aveva depositato una dichiarazione di accettazione della giurisdizione della Corte riguardo ai crimini compiuti nel proprio territorio nel 2014 e, successivamente, nel 2015. Quest'ultima dichiarazione, in particolare, non avendo fissato un termine temporale alla giurisdizione

---

<sup>4</sup> Ad oggi, il Consiglio di Sicurezza ha esercitato tale potere due volte, deferendo alla Corte penale la situazione sudanese (UN Doc S/RES/1593, del 31 marzo 2005) e quella libica (UN Doc S/RES/1970, del 26 febbraio 2011).

zione della Corte, consentiva al Procuratore di aprire un'indagine pure sui crimini compiuti nel conflitto attualmente in corso. Ed invero, su tali basi, riprendendo le proprie precedenti conclusioni del 2020 – che avevano raccomandato l'apertura di una azione per crimini di guerra e contro l'umanità<sup>5</sup> – l'Ufficio del Procuratore della Corte penale internazionale ha annunciato che avrebbe richiesto l'autorizzazione ad aprire un'indagine<sup>6</sup>. Nel frattempo, tra marzo e aprile 2022, alla dichiarazione ucraina ha fatto eco il deferimento di tale situazione da parte di 43 Stati parte dello Statuto (art. 14), il quale ha definitivamente autorizzato l'apertura dell'indagine da parte della Corte.

Beninteso, una volta investita della questione, la Corte deve procedere con riferimento sia ai crimini compiuti dai russi che dagli ucraini stessi<sup>7</sup>. Inoltre, è degno di nota che la Corte non potrà giudicare sul crimine di aggressione, in quanto, ai sensi dell'art. 15 *bis*, diversamente che per gli altri crimini contemplati dall'art. 5 Statuto CPI, in caso di Stato non parte, si richiede che l'accettazione della giurisdizione della Corte sia effettuata anche da parte dello Stato aggressore.

In ogni caso, è indubbiamente da salutare con favore la fiducia manifestata nei confronti della Corte da parte di uno Stato non membro del suo Statuto. L'auspicio è che, a tali dichiarazioni di accettazione della giurisdizione della Corte, faccia seguito, al più presto, una richiesta di adesione dell'Ucraina allo Statuto di Roma.

### 3. LE AZIONI DELL'UE DI CONTRASTO DEI CRIMINI COMMESSI IN UCRAINA

Anche l'Unione europea si è da subito impegnata per favorire la repressione dei crimini compiuti in Ucraina. Nelle sue conclusioni del 24 e 25 marzo<sup>8</sup>, il Consiglio europeo ha ribadito che la guerra di aggressione

---

<sup>5</sup> *Report on preliminary examination activities 2020*, del 14 dicembre 2020, pp. 68-72.

<sup>6</sup> *Statement of ICC Prosecutor, Karim A.A. Khan QC, on the situation in Ukraine: "I have decided to proceed with opening an investigation"*, del 28 febbraio 2022.

<sup>7</sup> Cfr., in questo senso, lo stesso *Statement of ICC Prosecutor, Karim A.A. Khan QC, on the situation in Ukraine: receipt of referrals from 39 States parties and the opening of an investigation*, del 2 marzo 2022. Successivamente, il Procuratore ha inviato un *team* di investigatori e esperti forensi per condurre indagini sui crimini in Ucraina, anche a supporto delle autorità nazionali; inoltre, ha creato un portale a disposizione di chiunque abbia informazioni da fornire riguardo la commissione di crimini.

<sup>8</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2022-INIT/it/pdf>

della Russia nei confronti dell'Ucraina viola palesemente il diritto internazionale e sta causando ingenti perdite di vite umane e numerosi feriti tra i civili. Ricordato che la Russia sta dirigendo attacchi contro la popolazione civile e sta colpendo beni di carattere civile, tra cui ospedali, strutture mediche, scuole e rifugi, il Consiglio ha chiesto l'immediata cessazione di tali crimini di guerra e che i responsabili e i loro complici siano chiamati a risponderne in conformità del diritto internazionale.

Invero, in coerenza coi suoi valori fondamentali (art. 4 TUE), l'UE è da tempo impegnata nella lotta contro l'impunità dei crimini (di guerra, contro l'umanità e di genocidio). Già nel 2002, il Consiglio dell'Unione europea aveva creato una rete europea di punti di contatto in materia di persone responsabili di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra (*Genocide Network*)<sup>9</sup>. Tale *Genocide Network* riunisce procuratori, forze di polizia ed esperti di tutti gli Stati membri al fine di realizzare una proficua cooperazione nelle attività di indagine e processuali relative a tali crimini<sup>10</sup>. L'obiettivo è favorire la condivisione delle informazioni e la creazione di unità specializzate negli Stati membri. Inoltre, con il Programma di Stoccolma<sup>11</sup>, l'Unione si impegna a supportare le attività di contrasto dei crimini promuovendo la cooperazione attraverso lo scambio di informazioni e *best practices* anche con tribunali di Stati terzi e tribunali penali internazionali, quali la Corte penale internazionale.

Infine, nel 2014, l'UE ha elaborato la *Strategy of the EU Genocide Network to combat impunity for the crime of genocide, crimes against humanity and war crimes within the European Union and its Member States*<sup>12</sup>, che ha portato a un maggiore coinvolgimento di Eurojust nello svolgimento delle inchieste, in progressivo aumento. Ed infatti, il suddetto *Network* è diventato rilevante con riferimento alle indagini sui crimini commessi in Ucraina, a seguito dell'invasione russa, tenendo conto che ben 11 Stati membri hanno aperto indagini su tali crimini.

---

<sup>9</sup> Decisione del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa all'istituzione di una rete europea di punti di contatto in materia di persone responsabili di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra (2002/494/GAI).

<sup>10</sup> Decisione del Consiglio, dell'8 maggio 2003, relativa all'accertamento e al perseguimento del genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra (2003/335/GAI).

<sup>11</sup> Consiglio europeo, Programma di Stoccolma – *Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini* (2010/C 115/01), 4 maggio 2010.

<sup>12</sup> <https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/Partners/Genocide/Strategy-Genocide-Network-2014-11-EN.pdf>

Il 28 marzo 2022, è stata, altresì, costituita una *Joint Investigation Team* (JIT) tra Lituania, Polonia<sup>13</sup> e Ucraina alla quale è assicurato il supporto di Eurojust e a cui, da aprile 2022, partecipa anche il Procuratore della Corte penale internazionale, allo scopo di favorire la raccolta e la conservazione delle prove.

Un'ulteriore decisione ha modificato il mandato della missione consultiva dell'UE per la riforma del settore della sicurezza civile in Ucraina (EUAM Ucraina)<sup>14</sup>, in modo che essa possa fornire sostegno alle autorità ucraine anche per agevolare le indagini sui crimini internazionali commessi nel contesto della guerra e il perseguimento degli stessi. In particolare, l'EUAM Ucraina offrirà alle autorità ucraine consulenza strategica e potrà inoltre donare fondi o attrezzature alle autorità ucraine. La missione assicurerà una stretta cooperazione con la Corte penale internazionale e con Eurojust, nonché con gli Stati membri che agiscono a sostegno diretto delle indagini e del perseguimento dei crimini internazionali perpetrati in Ucraina<sup>15</sup>.

Inoltre, dato che, a causa delle ostilità in corso, sussiste il rischio che le prove relative ai crimini di guerra non possano essere conservate in sicurezza sul territorio dell'Ucraina, si è ampliato il mandato di Eurojust per consentire la creazione di un sistema di conservazione centralizzato per preservare le prove relative ai crimini di guerra (tra cui immagini satellitari, fotografie, video, registrazioni audio, profili DNA e impronte digitali), nonché elaborare e analizzare tali prove, in stretta cooperazione con Europol, e condividerle con le autorità

---

<sup>13</sup> La Lituania, insieme ad altri Stati, sta procedendo, in applicazione del principio della giurisdizione universale, a un'indagine preliminare verso gli autori di crimini di guerra, crimini contro l'umanità e, in base all'art. 110 del Codice penale lituano, anche per il crimine di aggressione. Quanto alle autorità polacche, hanno anch'esse avviato indagini in base all'art. 117 del Codice penale per la guerra di aggressione scatenata da Putin, oltre che per altri crimini. A maggio, anche Slovacchia, Estonia e Lettonia si sono unite al *team*.

<sup>14</sup> La missione civile senza compiti esecutivi EUAM Ucraina è stata istituita il 22 luglio 2014 e ha iniziato le operazioni il 1° dicembre 2014. Il suo obiettivo generale è sostenere l'Ucraina nello sviluppo di servizi di sicurezza sostenibili, responsabili ed efficienti che rafforzino lo Stato di diritto.

<sup>15</sup> Sempre allo scopo di favorire la raccolta e la conservazione delle prove, il Consiglio d'Europa ha modificato il proprio Progetto di cooperazione *Human rights compliant criminal justice system in Ukraine* creando un *Expert Advisory Group* a supporto dell'Ufficio del Procuratore generale ucraino. L'Ufficio del Procuratore generale ucraino ha istituito una Sezione dedicata ai crimini di guerra, il cui lavoro è attualmente supportato da esperti dell'*Atrocity Crimes Advisory Group* creato dalla UE con Stati Uniti e Regno Unito nel maggio di quest'anno.

nazionali e internazionali competenti, compresa la Corte penale internazionale<sup>16</sup>.

Un utile contributo potrà altresì derivare dalle linee-guida pubblicate lo scorso 21 settembre da Eurojust e dall'Ufficio del Procuratore della CPI con l'intento di favorire la raccolta di prove su crimini internazionali da parte della società civile e di ong, in modo utile per il loro utilizzo nell'ambito dei processi<sup>17</sup>.

Degna di menzione è, infine, la risoluzione approvata dal Parlamento europeo il 19 maggio 2022<sup>18</sup>, la quale incoraggia l'esercizio della giurisdizione universale, il coordinamento nella raccolta delle prove, il sostegno alla CPI, oltre a chiedere la cessazione delle ostilità, il rispetto del diritto internazionale umanitario, la pronta condanna dei responsabili di crimini e a plaudire a iniziative già intraprese a questo scopo a livello internazionale e dell'UE stessa. In particolare, gli europarlamentari, tenendo conto che la Corte penale internazionale, come si è detto, non ha competenza sul crimine di aggressione per l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, hanno chiesto l'istituzione di un tribunale internazionale speciale incaricato di indagare e perseguire il crimine di aggressione commesso contro l'Ucraina dai leader politici e dai comandanti militari della Russia e dei suoi alleati<sup>19</sup>. Il Parlamento, inoltre, chiede l'utilizzo dei sistemi informatici dell'Unione europea per impedire la fuga dei criminali ed evitare che entrino liberamente e circolino impunemente sul territorio dell'Unione, nonché l'impiego di prove digitali e di registrazione digitale delle violazioni dei diritti umani.

---

<sup>16</sup> Regolamento (UE) 2022/838 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2022, che modifica il regolamento (UE) 2018/1727 per quanto riguarda la preservazione, l'analisi e la conservazione presso Eurojust delle prove relative a genocidio, crimini contro l'umanità, crimini di guerra e reati connessi. Eurojust dovrebbe agevolare l'esecuzione delle richieste di cooperazione giudiziaria della CPI o di organi giurisdizionali o meccanismi penali speciali riguardo alle prove relative a genocidio, crimini contro l'umanità, crimini di guerra e reati connessi.

<sup>17</sup> Da segnalare che una sezione delle Linee guida è dedicata alle persone vulnerabili, quali minori, anziani, vittime di violenza sessuale e persone con disabilità.

<sup>18</sup> Risoluzione del Parlamento europeo, del 19 maggio 2022, sulla lotta contro l'impunità per i crimini di guerra in Ucraina: 2022/2655(RSP).

<sup>19</sup> Tale invito è stato ribadito nella più recente risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2023 sull'istituzione di un tribunale che si occupi del crimine di aggressione contro l'Ucraina: 2022/3017(RSP).

#### 4. CONCLUSIONI

Come spesso è accaduto negli ultimi decenni, dinanzi alla commissione su larga scala di crimini internazionali, la Comunità internazionale reagisce cercando di creare o adattare strumenti giurisdizionali per reprimere siffatte atrocità e assicurare alla giustizia i responsabili. Ciò ha portato nel tempo allo sviluppo, anche ad opera della giurisprudenza dei tribunali penali internazionali e misti – quali i tribunali penali internazionali per la ex Jugoslavia e il Ruanda, la Corte speciale per la Sierra Leone e la stessa Corte penale internazionale – di un *corpus* sempre più significativo di norme di diritto internazionale penale. Anche in questo caso, dinanzi al rischio di impunità per gli autori di efferati crimini, la Comunità internazionale, e l'UE in particolare, si è mobilitata, sia investendo la Corte penale internazionale della giurisdizione sulla situazione ucraina, sia attraverso l'istituzione di meccanismi di raccolta e conservazione delle prove, allo scopo di rendere possibili i processi da parte degli Stati interessati a procedere, oltre che della Corte penale. Inoltre, è allo studio il progetto di istituire un meccanismo internazionale *ad hoc* per consentire il processo di quanti, Putin compreso, siano implicati nella commissione di un atto di aggressione contro l'Ucraina<sup>20</sup>. La proposta, avanzata in seno al Consiglio d'Europa e cui – come si è detto – ha fatto eco il Parlamento europeo, prevede, a tale scopo, una esplicita esclusione di ogni forma di immunità dei capi di Stati e governo in carica.

Invero, la concessione della immunità dalla giurisdizione straniera per i capi di Stato e di governo serve a tutelare il libero esercizio della sovranità di ciascuno Stato che, attraverso tali organi, si esprime (De Sena 1996; Frulli 2007; van Alebeek 2008; d'Argent 2014; Pisillo Mazzeschi 2014). Pertanto, essa è oggetto di una antichissima norma consuetudinaria. Tuttavia, in caso di commissione di crimini, tale immunità non è mai di tipo funzionale<sup>21</sup>. In altri termini, la commissione

---

<sup>20</sup> Vd., tra gli altri, la raccomandazione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, del 28 aprile 2022, e la più recente risoluzione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, del 15 settembre 2022, *Consequences of the aggression of the Russian Federation against Ukraine – Accountability for international crimes*, CM/Del/Dec(2022)1442/2.3.

<sup>21</sup> Art. 7 Statuto Tribunale di Norimberga; art. 7 Statuto TPIY; art. 6 Statuto TPIR; art. 27 Statuto CPI; art. 6 Statuto CSSL. Cfr., altresì, Institut de droit international, *Resolution on immunities from jurisdiction and execution of heads of State and of Government in international law* (2001), art. 13, e *Resolution on the immunity from jurisdiction of the State and of persons who act on behalf of the State in case of*

di crimini non può considerarsi un corretto esercizio di sovranità, non foss'altro perché viola gravemente i valori fondamentali della Comunità internazionale; sicché il crimine non rimane imputabile esclusivamente allo Stato, come invece avviene per gli atti compiuti in nome e per conto dello stesso nell'esercizio delle proprie funzioni. Di conseguenza, l'immunità per la commissione dei crimini potrà al più essere personale e, dunque, limitata alla durata del mandato, al fine di evitare indebite ingerenze nell'esercizio della sovranità statale da parte di altri Stati.

Secondo l'opinione che riteniamo preferibile, tale immunità personale dovrebbe potersi far valere solo dinanzi alle giurisdizioni nazionali, mentre sarebbe in ogni caso esclusa di fronte ai tribunali internazionali. Ciò perché, come asserito dalla Corte internazionale di giustizia e confermato dalla Corte speciale per la Sierra Leone<sup>22</sup> e dalla stessa Corte penale internazionale,

the absence of a rule of customary international law recognizing Head of State immunity vis-à-vis an international court is also explained by the different character of international courts when compared with domestic jurisdictions. While the latter are essentially an expression of a State's sovereign power, which is necessarily limited by the sovereign power of the other States, the former, when adjudicating international crimes, do not act on behalf of a particular State or States. Rather, international courts act on behalf of the international community as a whole.<sup>23</sup>

A questo proposito, la Corte penale internazionale – a seguito di un lungo contenzioso che l'ha vista contrapposta a numerosi Stati parti, i quali si erano rifiutati di consegnarle Al Bashir, destinatario di un mandato di arresto da parte della Corte sin dal 2009, in quanto (fino

---

*international crimes* (2009), art. III; Commissione del diritto internazionale, Progetto di articoli approvato in prima lettura su *Immunity of State officials from foreign criminal jurisdiction*, A/CN.4/L.969, del 31 maggio 2022, art. 7.

<sup>22</sup> Sentenza della Corte internazionale di giustizia del 14 febbraio 2002, *Arrest warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium)*, par. 61; sentenza della Corte speciale per la Sierra Leone del 31 maggio 2004, SCSL-2003-01-I, *Decision on immunity from jurisdiction, Prosecutor v. Charles Taylor*, parr. 50-52.

<sup>23</sup> Sentenza della CPI del 6 maggio 2019, ICC-02/05-01/09 O/A2, *Situation in Darfur, Sudan, Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, judgment in the Jordan referral re Al-Bashir appeal*, par. 113 ss. Cfr. anche, più diffusamente, l'opinione comune concorrente dei giudici Eboe-Osuji, Morrison, Hofmański e Bossa allegata alla sentenza del 6 maggio 2019, ICC-02/05-01/09-397-Anx1, *Joint concurring opinion of Judges Eboe-Osuji, Morrison, Hofmański and Bossa*, parr. 52-174, in particolare, par. 54.

al 2019) era capo di Stato del Sudan – ha da ultimo affermato la natura consuetudinaria dell’art. 27, par. 2, del proprio Statuto<sup>24</sup>, a mente del quale “Immunities or special procedural rules which may attach to the official capacity of a person, whether under national or international law, shall not bar the Court from exercising its jurisdiction over such a person”. Secondo la Corte, la norma varrebbe pertanto sia nei confronti degli Stati parte che di quelli estranei allo Statuto; inoltre, varrebbe tanto nei rapporti verticali (con la Corte) che orizzontali (cioè tra gli Stati cui sia richiesta dalla Corte la consegna di un capo di Stato straniero in attuazione dell’obbligo di cooperazione sancito dall’art. 86 Statuto CPI). Trattasi di una asserzione che ha trovato il conforto di numerosi *amici curiae* intervenuti nell’ambito del procedimento di appello contro il deferimento della Giordania all’Assemblea degli Stati parte per la mancata attuazione del suddetto obbligo di attuazione<sup>25</sup> e che trova, altresì, accoglimento da parte del Progetto di articoli sulle immunità, approvato in prima lettura dalla Commissione del diritto internazionale nel maggio 2022<sup>26</sup>, e del Progetto di codice di crimini, recentemente elaborato da una commissione di esperti nominata dal governo italiano per consentire una piena attuazione dello Statuto della CPI da parte del nostro Stato<sup>27</sup>.

C’è, tuttavia, da considerare che la prassi relativa al caso Al Bashir, assieme alle proteste dell’Unione africana (Nalin 2020)<sup>28</sup> e alla sua mancata consegna, non fanno ben presagire riguardo a un imminente processo di Putin dinanzi alla Corte penale come a qualsiasi altro meccanismo internazionale. Difatti, non va sottaciuto che ad oggi nessun tribunale penale internazionale è abilitato a giudicare *in absentia* e che, verosimilmente, un processo in contumacia non sarebbe di aiuto per il contrasto all’impunità dei crimini, oltre a prestare il fianco ad accuse di politicizzazione o di violazione del diritto alla difesa su basi di parità.

---

<sup>24</sup> Sentenza della CPI del 6 maggio 2019, cit.

<sup>25</sup> Tra gli altri, vd. *Written observations of Professor Claus Kress as amicus curiae, with the assistance of Ms Erin Pobjie, on the merits of the legal questions presented in “The Hashemite Kingdom of Jordan’s appeal against the ‘Decision under article 87(7) of the Rome Statute on the non-compliance by Jordan with the request by the Court for the arrest and surrender [of] Omar Al-Bashir” of 12 March 2018 (ICC-02/05-01/09-326), ICC-02/05-01/09 OA2, del 18 giugno 2018, par. 23.*

<sup>26</sup> *Supra*, nota 24.

<sup>27</sup> [https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/commissione\\_PALAZZO\\_POCAR\\_relazione\\_finale\\_31mag22.pdf](https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/commissione_PALAZZO_POCAR_relazione_finale_31mag22.pdf)

<sup>28</sup> Trattasi di una organizzazione regionale che riunisce la maggioranza degli Stati africani.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Cassese A., 1999. "The Statute of the International Criminal Court: Some Preliminary Reflections", *European Journal of International Law* 10, 1, pp. 144-171.
- d'Argent P., 2014. "Immunity of State Officials and the Obligations to Prosecute". In *Immunities in the Age of Global Constitutionalism*, edited by A. Peters, E. Lagrange, S. Oeter, C. Tomuschat, Leiden - Boston, Brill, pp. 244-266.
- De Sena P., 1996. *Diritto internazionale e immunità funzionale degli organi statali*, Milano, Giuffrè.
- Frulli M., 2007. *Immunità e crimini internazionali. L'esercizio della giurisdizione penale e civile nei confronti degli organi statali sospettati di gravi crimini internazionali*, Torino, Giappichelli.
- Greppi E., 2012. "Crimini internazionali dell'individuo". In *Enciclopedia del diritto. Annali*, vol. V, Milano, Giuffrè, pp. 467-503.
- Nalin E., 2020. "La posizione delle organizzazioni regionali africane e degli Stati africani nei confronti della Corte penale internazionale", *Ordine Internazionale e Diritti Umani – OIDU. Gli Speciali*, luglio, pp. 135-155.
- Pisillo Mazzeschi R., 2014. "Organi degli Stati stranieri (immunità giurisdizionale degli)". In *Enciclopedia del diritto. Annali*, vol. VII, Milano, Giuffrè, pp. 749-777.
- Triffterer O., 2008. "Preliminary Remarks: The Permanent ICC – Ideal and Reality". In *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court*, edited by O. Triffterer, Baden Baden, Nomos; 2nd ed. München, Hart.
- van Alebeek R., 2008. *The Immunity of States and Their Officials in International Criminal Law and International Human Rights Law*, Oxford, Oxford University Press.
- Villani U., 1992. "L'attribuzione alla Russia del seggio sovietico nell'ONU", *Rivista di Diritto Internazionale* 75, pp. 120-126.