



OSSERVATORIO SULLA CORTE PENALE INTERNAZIONALE N. 2/2015

1. ADESIONE DELLA PALESTINA ALLO STATUTO DI ROMA E DICHIARAZIONE DI ACCETTAZIONE DELLA GIURISDIZIONE DELLA CORTE PENALE INTERNAZIONALE

Il 1° aprile scorso la Palestina è diventata il centoventitreesimo Stato parte dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale (Cpi) ([ICC welcomes Palestine as a new State Party, ICC-CPI-20150401-PR1103, 1 April 2015](#)). Lo strumento di adesione è stato firmato dal Presidente palestinese Mahmoud Abbas (*alias* Abu Mazen) il 31 dicembre 2014 e depositato presso il Segretario generale delle Nazioni Unite (NU), che è il depositario dello Statuto, il 2 gennaio successivo ([C.N.13.2015. TREATIES-XVIII.10 \(Depositary Notification\), Rome Statute of the International Criminal Court, Rome, 17 July 1998, State of Palestine: Accession, 6 January 2015](#)). Lo Statuto è quindi entrato in vigore per la Palestina il primo giorno del mese successivo al sessantesimo giorno dal deposito dell'adesione, come previsto dall'art. 126, par. 2, dello stesso.

Invero, oltre allo strumento di adesione, il 31 dicembre 2014 il Presidente Abbas ha firmato una dichiarazione di accettazione della giurisdizione della Cpi *ex art.* 12, par. 3, dello Statuto su tutti i crimini da chiunque commessi nei Territori palestinesi occupati, inclusa Gerusalemme Est, a partire dal 13 giugno 2014, ovvero dal giorno successivo al rapimento in Cisgiordania di tre giovani israeliani, a cui il Governo di Tel Aviv rispose con l'Operazione "Brother's Keeper", seguita dopo il ritrovamento dei loro corpi dall'Operazione "Protective Edge", che costò la vita ad oltre 1400 civili nella Striscia di Gaza ([Palestine's Declaration Accepting the Jurisdiction of the International Criminal Court, 31 December 2014](#)). La dichiarazione, ricevuta dal Cancelliere della Corte il 1° gennaio 2015, è stata da questo accettata il 7 gennaio successivo e trasmessa al Procuratore per il seguito di competenza ([Registrar Letter to HE President Abbas Regarding Palestine's Declaration Accepting the Jurisdiction of the International Criminal Court, Ref. 2015/IOR/3496/HvH, 7 January 2015](#)).

Con la firma dello strumento di adesione allo Statuto di Roma e ad altri sedici trattati nonché della dichiarazione di accettazione della giurisdizione della Cpi sopra indicata, la Palestina ha inteso reagire immediatamente alla bocciatura da parte del Consiglio di Sicurezza, il 30 dicembre 2014, del progetto di risoluzione presentato dalla Giordania, che fissava il termine di un anno per il raggiungimento di un accordo di pace comprendente la fine dell'occupazione israeliana dei Territori palestinesi e il reciproco riconoscimento di

Israele e Palestina (v. [UN Doc. S/2014/916, Jordan: Draft Resolution, 30 December 2014; UN Doc. S/PV.7354, 7354th Meeting, 30 December 2014, The Situation in the Middle East, including the Palestinian Question](#)).

La mossa palestinese ha fatto infuriare Israele, che non è parte dello Statuto di Roma e teme ora che i propri vertici militari e politici, incluso il Primo ministro Benjamin Netanyahu, finiscano sotto processo dinanzi alla Cpi in quanto responsabili di crimini di guerra e crimini contro l'umanità nei Territori occupati, rilevando ai fini della commissione di detti crimini il luogo in cui si sono prodotti gli effetti dei loro ordini e non quello (il territorio israeliano) in cui questi sono stati emanati. Salvo infatti che la situazione sia deferita al Procuratore dal Consiglio di sicurezza, la giurisdizione della Corte sussiste se l'accusato è cittadino di uno Stato parte dello Statuto o di uno Stato non parte che l'abbia accettata con una dichiarazione *ad hoc* oppure se, quale che sia nazionalità dell'accusato, il crimine è stato commesso nel territorio di uno di tali Stati (v. art. 12, par. 2, e art. 13, lett. (a) e (c), dello Statuto). Come si è detto, la Palestina è divenuta parte dello Statuto il 1° aprile scorso. Per effetto dell'adesione, la Cpi ha giurisdizione sui crimini che siano perpetrati nei Territori da chiunque – non solo da israeliani, ma anche da palestinesi – a partire da tale data. La Palestina può deferire al Procuratore una situazione in cui detti crimini appaiano essere stati compiuti (*referral*), chiedendogli di aprire un'indagine *ex art. 13* lett. (a) dello Statuto.

Quid per i crimini commessi nei Territori occupati prima del 1° aprile? Al riguardo, conviene ricordare che la Corte può pronunciarsi solo sui crimini commessi dopo l'entrata in vigore dello Statuto per il singolo Stato parte, tranne che questi abbia anteriormente depositato presso il Cancelliere una dichiarazione di accettazione della giurisdizione della Corte *ex art. 12*, par. 3, dello Statuto stesso, consentendole di processare i responsabili di crimini compiuti in precedenza, ma comunque in una data successiva al 1° luglio 2002 (giorno dell'entrata in vigore dello Statuto). La dichiarazione firmata dal Presidente palestinese Abbas sopra menzionata attribuisce alla Cpi la giurisdizione sui crimini commessi a partire dal 13 giugno 2014. L'obiettivo perseguito è di consentire alla Corte di pronunciarsi sugli eventuali crimini perpetrati dagli israeliani nell'ambito delle Operazioni "Brother's Keeper" e "Protective Edge". Tuttavia, in virtù della dichiarazione, la Corte è competente anche a pronunciarsi sui crimini commessi durante le ostilità dai palestinesi.

Agendo conformemente alla Regola 25, par. 1, lett. (c), del Regolamento dell'Ufficio del Procuratore e come da prassi in caso di *referral* e dichiarazioni *ex art. 12*, par. 3, dello Statuto, il 16 gennaio 2015 il Procuratore della Corte Fatou Bensouda ha annunciato l'avvio di un esame preliminare della situazione in Palestina, al fine di stabilire se vi siano elementi sufficienti per l'apertura di un'indagine ([The Prosecutor of the International Criminal Court, Fatou Bensouda, opens a preliminary examination of the situation in Palestine, ICC-OTP-20150116-PR1083, 16 January 2015](#)).

Secondo quanto previsto dall'art. 53, par. 1, dello Statuto, nel corso di tale esame il Procuratore dovrà valutare se: (1) vi sia una base ragionevole (*reasonable basis*) per ritenere che crimini rientranti nella giurisdizione della Cpi siano stati o siano commessi; (2) i potenziali casi derivanti da un'indagine sarebbero ammissibili ai sensi dell'art. 17 dello Statuto, vale a dire soddisferebbero il principio di complementarità e sarebbero di gravità sufficiente da giustificare un'ulteriore azione della Corte; (3) malgrado il soddisfacimento dei predetti requisiti, vi siano serie ragioni per credere che un'indagine sarebbe contraria agli interessi della giustizia.

Se l'esame preliminare, per il quale non vi è un limite di tempo, avrà esito positivo, il Procuratore, agendo *proprio motu*, potrà iniziare un'indagine, previa autorizzazione della Camera Preliminare (v. art. 15, parr. 3 e 4, dello Statuto). Quest'ultima non sarà, tuttavia, necessaria con riguardo ai crimini perpetrati dopo il 1° aprile 2015, se nel frattempo la Palestina procederà ad un *referral*. Nell'ambito dell'indagine, poi, il Procuratore potrà chiedere alla stessa Camera preliminare l'emanazione di uno o più ordini di comparizione e/o mandati d'arresto (v. art. 58, parr. 1 e 7, dello Statuto).

Non sembra tuttavia che i vertici israeliani abbiano molto da temere da un'indagine di Bensouda sui crimini commessi nei Territori palestinesi occupati, a parte un danno politico e d'immagine. Dinanzi alla Cpi non possono essere celebrati processi *in absentia*. Non disponendo la Corte di un proprio apparato di polizia, l'esecuzione di un mandato d'arresto richiede la cooperazione dello Stato in cui il ricercato si trova. È impensabile che Israele consegni dei propri cittadini alla Cpi. Quanto agli altri Paesi, il caso del Presidente sudanese Omar Al Bashir dimostra come interessi politici ed economici possano indurre gli stessi Stati parti a non ottemperare all'obbligo di piena cooperazione con la Corte stabilito dallo Statuto di Roma e a disattendere la richiesta di arresto e consegna del ricercato da questa formulata, violando lo Statuto e l'eventuale legislazione interna che dia ad esso attuazione. Al Bashir, destinatario di due mandati d'arresto, uno nel 2009 per crimini di guerra e crimini contro l'umanità e l'altro nel 2010 per genocidio, è ancora al suo posto e continua a viaggiare in numerosi Paesi, compresi diversi Stati parti (v. [Office of the Prosecutor, Nineteenth Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the UN Security Council pursuant to the UNSCR 1593 \(2005\), 23 June 2014](#), parr. 19-26). Inoltre, con l'eccezione del caso dell'ex leader libico Muammar Gheddafi, l'azione investigativa del Procuratore non si è finora distinta per rapidità ed efficienza, anche a causa delle limitate risorse a disposizione e della scarsa o assente cooperazione degli Stati coinvolti. Il 5 dicembre 2014 Bensouda ha addirittura dovuto ritirare le accuse nei confronti del Presidente del Kenya Uhuru Muigai Kenyatta, già rinviato a giudizio per crimini contro l'umanità, riconoscendo di non avere sufficienti prove della sua colpevolezza ([Trial Chamber V\(B\), The Prosecutor v. Uhuru Muigai Kenyatta, Office of the Prosecutor, Notice of Withdrawal of the Charges against Uhuru Muigai Kenyatta, ICC-01/09-02/11-983, 5 December 2014](#)).

Va peraltro sottolineato che il 16 gennaio 2015 Israele, agendo congiuntamente a Stati Uniti e Canada, ha presentato formale protesta al Segretario generale delle NU riguardo alla sua accettazione, quale depositario dello Statuto di Roma, dello strumento di adesione della Palestina, annunciata in una nota del 6 gennaio precedente con la quale si comunicava che lo Statuto sarebbe entrato in vigore per quest'ultima il 1° aprile ([C.N.13.2015.TEATIES-XVIII.10 \(Depositary Notification\), Rome Statute of the International Criminal Court, Rome, 17 July 1998, State of Palestine: Accession, cit.](#)). Israele, in qualità di Stato firmatario dello Statuto, ha dichiarato di non ritenere che la Palestina soddisfi i requisiti per essere considerata uno Stato, di non riconoscerla come tale e pertanto di considerare «*without any legal validity or effect*» la sua richiesta di adesione allo Statuto, essendo questo aperto all'adesione dei soli Stati ([C.N.63.2015.TREATIES-XVIII.10 \(Depositary Notification\), Rome Statute of the International Criminal Court, Rome, 17 July 1998, Israel: Communication, 23 January 2015](#)). In termini analoghi si sono espressi gli Stati Uniti, anch'essi firmatari dello Statuto ([C.N.64.2015.TREATIES-XVIII.10 \(Depositary Notification\), Rome Statute of the International Criminal Court, Rome, 17 July 1998, United States of America: Communication, 23 January 2015](#)). C'è da chiedersi se e

quale significato abbia, dal punto di vista giuridico, la protesta formulata da Stati che abbiano solo firmato un trattato multilaterale contro l'adesione ad esso di un altro Stato, tanto più quando – come nel caso di Israele e degli Stati Uniti rispetto allo Statuto di Roma – abbiano manifestato l'intenzione di non diventare parti del trattato e dichiarato di non avere perciò alcun obbligo in conseguenza della firma (il riferimento è all'obbligo di astenersi da comportamenti che priverebbero il trattato del suo oggetto e del suo scopo, di cui all'art. 18 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969) (v. [CN.434.2002.TREATIES-21 \(Depositary Notification\), Rome Statute of the International Criminal Court, Rome, 17 July 1998, United States of America: Communication, 6 May 2002](#); [C.N.894.2002.TREATIES-35 \(Depositary Notification\), Rome Statute of the International Criminal Court, Rome, 17 July 1998, Israel: Communication, 28 August 2002](#)). In ogni caso, la protesta israeliana e quella statunitense sembrano destinate a rimanere prive di conseguenze pratiche, non essendo i due Stati vincolati allo Statuto.

Non altrettanto può dirsi della protesta formulata dal Canada, che è parte dello Statuto. Questo ha innanzitutto sottolineato il ruolo meramente tecnico e amministrativo del depositario e ricordato che «it is for States Parties to a treaty, not the Depositary, to make their own determination with respect to any legal issues raised by instruments circulated by a depositary» ([C.N.57.2015.TREATIES-XVIII.10 \(Depositary Notification\), Rome Statute of the International Criminal Court, Rome, 17 July 1998, Canada: Communication, 23 January 2015](#)). Il Canada ha quindi dichiarato che la Palestina non soddisfa i requisiti della statualità e non è da esso riconosciuta come Stato. Pertanto, a suo giudizio la Palestina non è in grado di aderire allo Statuto, il quale di conseguenza «does not enter into force, or have an effect on Canada's treaty relations, with respect to the 'State of Palestine'» (*ibidem*).

La Palestina ha replicato alle proteste di Israele, Stati Uniti e Canada con comunicazioni separate ma identiche del 6 febbraio 2015, nelle quali ha richiamato la risoluzione n. 67/19 del 29 novembre 2012, con cui l'Assemblea generale le ha riconosciuto lo status di Stato osservatore presso le NU, e ha affermato che essa è di conseguenza «a State recognized by the United Nations General Assembly on behalf of the international community» ([C.N.103.2015.TREATIES-XVIII.10 \(Depositary Notification\), Rome Statute of the International Criminal Court, Rome 17 July 1998, State of Palestine: Communication, 9 February 2015](#); [C.N.120.2015.TREATIES-XVIII.10 \(Depositary Notification\), Rome Statute of the International Criminal Court, Rome, 17 July 1998, State of Palestine: Communication, 9 February 2015](#); [C.N.125.2015.TREATIES-XVIII.10 \(Depositary Notification\), Rome Statute of the International Criminal Court, Rome, 17 July 1998, State of Palestine: Communication, 9 February 2015](#)).

In effetti, la risoluzione in parola ha fugato qualsiasi dubbio circa la legittimazione della Palestina a divenire parte dei trattati multilaterali aperti all'adesione di tutti gli Stati di cui è depositario il Segretario Generale delle NU, tra i quali rientra lo Statuto di Roma (sul punto sia consentito rinviare a M. MANCINI, *Conseguenze giuridiche dell'attribuzione alla Palestina dello status di Stato osservatore presso le Nazioni Unite*, in *Riv. dir. int.*, 2013, pp. 100-118, p. 109 ss.). Per i suddetti trattati, il Segretario generale segue infatti la prassi dell'Assemblea generale circa la qualificazione di un ente come Stato, da rintracciarsi in «*unequivocal indications*» che questa lo considera uno Stato ([UN Doc. ST/LEG/7/Rev.1, Summary of Practice of the Secretary-General as Depositary of Multilateral Treaties, New York, 1999](#), parr. 82-83).

È tuttavia facoltà degli Stati parti dei trattati in questione che contestino la statualità dell'ente notificare un'obiezione all'adesione di quest'ultimo, come ha fatto il Canada con riguardo all'adesione della Palestina allo Statuto di Roma. Come anticipato, la comunicazione canadese appare gravida di conseguenze. Dando seguito a quanto ivi dichiarato, il Governo di Ottawa potrebbe negare ogni cooperazione alla Cpi riguardo ad un'indagine o un procedimento concernente crimini commessi nei Territori palestinesi occupati. Il Canada potrebbe, ad esempio, rifiutarsi di eseguire un mandato d'arresto emesso dalla Camera preliminare nei confronti di individui (israeliani, palestinesi o di altre nazionalità) sospettati di detti crimini, presenti sul suo territorio.

MARINA MANCINI