



OSSERVATORIO SUI TRIBUNALI INTERNAZIONALI PENALI N. 2/2019

1. LA CORTE PENALE SPECIALE CENTROAFRICANA: UN PROMETTENTE MODELLO DI TRIBUNALE INTERNAZIONALE PENALE MISTO

1. *Introduzione. La Corte penale speciale centroafricana come modello di tribunale internazionale penale misto.*

Con la [*Loi organique n. 15.003 du 3 Juin 2015 portant creation, organisation et fonctionnement de la Cour penale speciale*](#), redatta dal Consiglio nazionale di transizione centroafricano, è stata istituita la Corte penale speciale centroafricana (d'ora innanzi anche "CPS"), un tribunale competente a perseguire i responsabili di genocidio, crimini di guerra, crimini contro l'umanità ed altre gravi violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario nel Paese di riferimento. Tale Corte speciale ha avviato i propri lavori di recente: infatti, la sessione inaugurale si è tenuta il 22 ottobre 2018. E solamente in questa sede è stato possibile adottare formalmente il [regolamento di procedura](#), già oggetto di un'apposita legge, promulgata il 2 luglio 2018. In aggiunta, ancor più di recente, la CPS ha reso nota la propria [strategia d'inchiesta](#) (per un commento si veda P. I. LABUDA, "Open for Business": the Special Criminal Court Launches Investigations in the Central African Republic, in *Eur. Jour. Int. Law: Talk!*, 8 febbraio 2019, disponibile presso il sito [internet www.ejiltalk.org](http://internet.www.ejiltalk.org)), sulla falsariga di quanto fatto in precedenza dalla Corte penale internazionale (d'ora innanzi anche "CPI"). Siffatta strategia, illustrata in un apposito evento tenutosi il 4 dicembre 2018 a Bangui, capitale della Repubblica Centrafricana e sede designata della CPS (art. 2 della Legge organica), ha segnato l'avvio ufficiale dei relativi lavori.

La Corte si inserisce nel solco dei cd. tribunali internazionali penali "misti", che, stando all'insegnamento di autorevole dottrina, si connotano per un coinvolgimento più o meno diretto delle Nazioni Unite nella composizione del relativo collegio giudicante (cui partecipano sia giudici locali che internazionali), per l'attitudine ad applicare norme sostanziali e processuali sia interne che internazionali, per una giurisdizione *ratione materiae, temporis, loci ac personarum* significativamente delimitata, nonché per la relativa localizzazione sul territorio di riferimento (così A. DEL VECCHIO, *I tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*², Bari, 2015, pp. 251-277). Più precisamente, essa appare ascrivibile a quella subcategoria di tribunali misti che va sotto il nome di "internationalized domestic courts": trattasi di corti formalmente incardinate negli ordinamenti interni, ma caratterizzate da significativi legami con l'ordinamento internazionale (si veda

C. P. R. ROMANO, *Mixed Criminal Tribunals (Sierra Leone, East Timor, Kosovo, Cambodia)*, in *Max P. Enc. Pub. Int. Law*, 2006, p. 13 ss.).

Tuttavia, questa qualificazione è controversa. Senza pregiudizio per la discussione intorno all'unitarietà della categoria di cui trattasi (per la qual cosa si veda E. CIMIOTTA, *I tribunali penali misti*, Milano, 2009, p. 1 ss.), deve osservarsi che i più significativi studi sinora compiuti intorno alla CPS tendono a derubricarla a mero tribunale interno (si vedano G. M. MUSILA, *The Special Criminal Court and Other Options of Accountability in the Central African Republic: Legal and Policy Recommendations. Occasional Paper n. 2*, Nuremberg, 2016, p. 15; P. I. LABUDA, *The Special Criminal Court in the Central African Republic. Failure or Vindication of Complementarity?*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2017, pp. 181-183; J.-F. AKANDJI-KOMBÉ, C. MAIA, *La Cour Pénale Spéciale Centrafricaine: le défis de la mise en place d'une justice pénale internationalisée en République Centrafricaine*, in *Rev. belg. dr. Int.*, 2017, pp. 134-136. *Contra*, però, C. DENIS, *Jurisdictions pénales «hybrides», un impact durable est-il possible? Le cas de la Cour pénale spéciale en République Centrafricaine*, in *Rev. belg. dr. int.*, 2017, p. 156).

Tale impostazione, muovendo dall'inesistenza di una definizione positiva della categoria giuridica *de qua* (così R. O'KEEFE, *International Criminal Law*, Oxford, 2015, pp. 86-87), rileva che la CPS è stata istituita a mezzo di un atto di diritto interno e non già in forza di un accordo o di un atto internazionale. Inoltre, essa sottolinea come l'unico rilevante profilo di commistione tra diritto nazionale ed internazionale consista nella sua composizione mista, comprendente sia magistrati locali che internazionali. Ciò, peraltro, sempre stando agli studi in discorso, non avrebbe alcun riflesso sulla giurisdizione della Corte, che sarebbe esclusivamente volta all'applicazione di norme interne.

In realtà, un'analisi di tal fatta non sembra pienamente condivisibile, visto che i profili di... "ibridazione" della corte *de qua* appaiono ben più ampi e pervasivi di quanto prospettato. In prosieguo, dunque, saranno illustrate le competenze e le funzioni della CPS, anche per valutarne le potenzialità, nell'ottica dell'assolvimento del suo mandato e della stabilizzazione politica ed istituzionale del Paese.

2. Contesto storico ed istituzione della Corte penale speciale.

Le vicende recenti della Repubblica Centrafricana appaiono connotate da continui rivolgimenti politici e dall'avvicinarsi di più o meno duraturi regimi autocratici, responsabili di stragi e violenze (si veda G. M. MUSILA, *The Special Criminal Court*, cit., pp. 5-10). Inoltre, il Paese è da lungo tempo caratterizzato da tensioni etniche e religiose, polarizzatesi intorno al dualismo tra i ribelli *Séléka*, a prevalenza musulmana, e le milizie *anti-Balaka*, di estrazione cristiano-animista. Tanto che alcuni Autori hanno parlato, in proposito, di un vero e proprio Stato fallito (così J.-F. AKANDJI-KOMBÉ, C. MAIA, *La Cour Pénale Spéciale Centrafricaine*, cit. p. 129 e, in particolare, la nota n. 1).

Per quel che qui interessa, comunque, appare opportuno considerare il periodo successivo al colpo di Stato del 2003, che pose fine alla debole fase democratica e multipartitica, connotata dalla Presidenza decennale di Ange Félix-Patassé. Questi fu deposto, appunto, dal Generale Francois Bozizé, rimasto successivamente al potere fino al 2013, anno nel quale sarebbe stato a sua volta esautorato dal *leader* dei ribelli *Séléka* Michel Djotodia. Peraltro, la violenta a-

scesa al potere di questi ultimi scatenò le altrettanto violente rappresaglie delle milizie *anti-Balaka* su tutto il territorio nazionale, creando una situazione di instabilità strutturale, con migliaia di vittime e di sfollati (si veda AMNESTY INTERNATIONAL, *The Long Wait for Justice. Accountability in Central African Republic*, 2017, pp. 11-12, disponibile, come tutti gli altri rapporti e *posts* di tale ONG, presso il sito internet www.amnesty.org).

L'estrema gravità della situazione indusse all'intervento la Comunità internazionale, attraverso lo spiegamento di un'operazione di *peace-keeping* condotta sotto l'egida dell'Unione Africana ("*International support mission to the Central African Republic*", cd. MISCA) e supportata da un'ulteriore missione di *peace-keeping*, lanciata dalla Francia (cd. "operazione *Sangaris*"). Entrambe furono rese operative nel mese di dicembre 2013. L'anno successivo il Consiglio di Sicurezza dispiegò la propria missione multidimensionale integrata di stabilizzazione della Repubblica Centrafricana (cd. MINUSCA), la quale subentrò alla MISCA, assorbendone le funzioni.

Il menzionato intervento della Comunità internazionale favorì l'insediamento di un governo di transizione ed unità nazionale, già a partire da gennaio 2014. Questo avrebbe guidato il Paese, con il sostegno della MINUSCA, fino alle ultime elezioni, tenutesi fra dicembre 2015 e febbraio 2016, e culminate con la nomina dell'attuale Presidente Faustin Touadéra.

Ora, in tale contesto la CPI ha avviato due inchieste, sulla base di un duplice *self-referral* operato dal governo nazionale. La prima, denominata "CAR I" ed attivata a maggio 2007, riguardava i fatti perpetratisi nel Paese fra il 2002 ed il 2003. Essa si era risolta nell'emissione di un mandato di arresto per crimini di guerra e crimini contro l'umanità a carico di Jean-Pierre Bemba Gombo, *ex* vicepresidente congolese. Questi, infatti, era intervenuto nel territorio della Repubblica Centrafricana, alla testa di una milizia armata, per sostenere il governo costituito, allora guidato da Félix-Patassé. Tuttavia, dopo una condanna in prima istanza, il caso Bemba Gombo si è concluso con l'assoluzione dell'imputato, in virtù di una decisione a maggioranza dell'8 giugno 2018 dell'*Appeals Chamber* della Corte, che ha suscitato perplessità presso la società civile (si vedano AMNESTY INTERNATIONAL, *CAR: Acquittal of Bemba a Blow to Victims*, 8 giugno 2018; HUMAN RIGHTS WATCH, *No Redress for Central African Victims. International Criminal Court Acquits Jean-Pierre Bemba*, 11 giugno 2018, disponibile, come tutti gli altri rapporti e *posts* di questa ONG presso il relativo sito internet www.hrw.org). La seconda inchiesta, invece, denominata "CAR II" – e tutt'ora in corso – è stata avviata a settembre 2014, e concerne eventuali crimini di guerra e crimini contro l'umanità perpetrati a partire dall'anno 2012.

Quanto esposto definisce un quadro preoccupante del Paese in esame, caratterizzato, oltretutto, da un sistema giurisdizionale endemicamente incapace di assolvere ai propri compiti e di ovviare al problema dell'impunità (si veda C. DENIS, *Jurisdictions pénales*, cit., pp. 157-159). In considerazione di tale situazione, si è ritenuto opportuno istituire un apposito tribunale internazionale penale misto. Tribunale che, attraverso la repressione dei crimini più significativi ivi perpetrati, possa, ad un tempo, contribuire alla riconciliazione nazionale (il contributo di questi tribunali alla riconciliazione nazionale in diversi Paesi africani è stato recentemente esaminato da E. NALIN, *Transitional Justice in Africa: Between the Fight Against Impunity and Peace Maintenance*, in G. CELLAMARE, I. INGRAVALLO (a cura di), *Peace Maintenance in Africa. Open Legal Issues*, Turin, 2018, p. 135 ss.), alla stabilizzazione del Paese ed a ripristinarne una corretta e funzionale amministrazione della giustizia. Tale *ratio*, oltretutto, sembra connotare la missione di tutti i più significativi tribunali penali internazionali misti esistenti (si veda A. CASSESE, *The Role of Interna-*

tionalized Courts and Tribunals in the Fight Against International Criminality, in C. P. R. ROMANO, A. NOLLEKEMPER, J. K. KLEFFNER (a cura di), *Internationalized Criminal Courts: Sierra Leone, East Timor, Kosovo and Cambodia*, Oxford, 2004, p. 5 ss.).

Tanto premesso, occorre osservare che la CPS, pur costituendo parte integrante del sistema giurisdizionale centroafricano (art.1 della Legge organica), non è esclusivamente “frutto” di un’iniziativa unilaterale del governo locale. Essa, infatti, è stata istituita in seguito ad una “consultazione” internazionale, che ha coinvolto anche il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: infatti, già nella [risoluzione istitutiva della MINUSCA](#) possono rinvenirsi, *in nuce*, competenze che lasciavano presagire la futura istituzione di un tribunale. Essa era stata incaricata, per esempio, di promuovere e svolgere indagini sulle violazioni dei diritti umani e del diritto umanitario perpetrate sul territorio nazionale, di perseguire gli autori di crimini internazionali e di contribuire al ripristino di un sistema di giustizia interno efficiente e funzionale.

In seguito, comunque, il governo locale ed il rappresentante speciale del Segretario Generale delle Nazioni Unite avrebbero sottoscritto il [Memorandum d’intesa del 7 agosto 2014](#), con cui le autorità di Bangui assumevano solenne impegno di istituire, con legge nazionale, «une Cour Criminelle Spéciale [...] qui aura compétence sur tout le territoire de la République Centrafricaine pour enquêter, instruire et juger les crimes graves, incluant entre autres les violations graves des droits humains et les violations graves du droit international humanitaire, y compris les violences sexuelles liées au conflit et les violences graves contre les droits des enfants telles que le recrutement et l’utilisation d’enfants dans les conflits qui constituent une menace à la paix, la stabilité ou la sécurité en la République centrafricaine» (art. 4 del *Memorandum*). Inoltre, il menzionato *Memorandum* disciplinava, a grandi linee, l’organizzazione e le funzioni dell’istituenda Corte speciale (artt. 5 e ss. del *Memorandum*) e sanciva l’impegno del governo ad assicurare che la massima pena erogabile fosse l’ergastolo; ad emendare la propria legislazione penalistica per conformarla agli *standards* internazionali ed a garantire la piena indipendenza di tutti i magistrati in servizio presso la futura Corte speciale (art. 22 del *Memorandum*).

Ora, la gran parte dei contenuti del *Memorandum* sarebbe stata recepita, successivamente, nella Legge organica istitutiva della CPS (la quale, peraltro, è entrata in vigore previo superamento di un controllo preventivo di costituzionalità, ad opera della Corte costituzionale transitoria centroafricana: sul punto si veda J.-F. AKANDJI-KOMBÉ, C. MAIA, *La Cour Pénale Spéciale Centrafricaine*, cit. p. 133, nota n. 11). Tanto premesso, si potrebbe ipotizzare che il *Memorandum de quo* costituisca un vero e proprio accordo internazionale, concluso in forma semplificata tra il governo centroafricano e le Nazioni Unite: in tal caso la Legge organica n. 15.003 non costituirebbe altro che l’adempimento di obblighi internazionali pattizi. Ma se pure si ritenesse che il *Memorandum* consista in una mera intesa politica, l’influsso di una così ampia concertazione internazionale sulla promulgazione della menzionata Legge organica apparirebbe di tutta evidenza. Motivo in più per non derubricare la CPS a semplice tribunale interno.

3. *Struttura, composizione, giurisdizione ed altri elementi funzionali della Corte penale speciale.*

Come anticipato in sede introduttiva, la CPS è formata da magistrati sia interni che internazionali. Peraltro, tale composizione mista sembrerebbe riflettere una duplice tensione: da un canto, infatti, essa dovrebbe assicurare, ad un tempo, la necessaria indipendenza ed imparzialità

del *corpus* giudicante – oltre che la relativa qualificazione professionale in discipline internazionalistiche – ma anche un sufficiente contatto dello stesso con la realtà concreta sotto esame (si veda AMNESTY INTERNATIONAL, *The long Wait for Justice*, cit., pp. 36-38). Dall'altro, si è osservato che la minuziosa disciplina dedicatavi dalla Legge organica costituirebbe una... mediazione tra la volontà delle Nazioni Unite di mantenere un “controllo internazionale” sull'operato della Corte e quella del governo centroafricano di fare di quest'ultima una vera e propria istituzione dello Stato (così P. I. LABUDA, *The Special Criminal Court*, cit., pp. 183-186).

In effetti, mentre il *Memorandum d'Entente* del 2014 prefigurava la prevalenza numerica dei giudici internazionali (art. 5 del *Memorandum*), la Legge organica ha adottato soluzioni più sofisticate: nel complesso, infatti, i magistrati nazionali risultano in maggioranza e conservano in via esclusiva la Presidenza di ogni collegio giudicante. Cionondimeno, l'elemento internazionale prevale sul piano funzionale, in quanto le decisioni più significative e quelle di ultima istanza, oltre che i meccanismi di risoluzione interna delle controversie, sono affidati a collegi giudicanti composti in prevalenza da giudici internazionali. Inoltre, si prevede, in linea di principio, la presenza obbligatoria di almeno un componente eletto dalla MINUSCA in ogni formazione decisionale della Corte e della sua cancelleria (Art. 9 della Legge organica).

Più nello specifico, comunque, la CPS appare strutturata in quattro organi distinti, tra cui la Corte vera e propria, la relativa cancelleria, l'ufficio del procuratore speciale e l'ufficio speciale di polizia giudiziaria (artt. 7 e 8 della Legge organica). La Corte vera e propria, a sua volta, si suddivide in quattro Camere. Nel complesso, come è stato osservato, la CPS sarebbe strutturata secondo il modello francese, in base al quale il potere di svolgere le inchieste viene assegnato tanto all'ufficio del procuratore, quanto a dei giudici veri e propri (così G. M. MUSILA, *The Special Criminal Court*, cit., p. 20).

Anzitutto vi è la *Chambre d'instruction*, che ha il compito di svolgere le indagini preliminari e ad assume talune decisioni riguardo l'ammissibilità dei mezzi di prova (artt. 40-44 della Legge organica). Essa è strutturata in tre gabinetti, ciascuno composto da un magistrato interno e da uno internazionale (art. 11 della Legge organica): trattasi, in sostanza, di giudici istruttori, incaricati di svolgere le necessarie indagini su sollecitazione del procuratore o della vittima, quest'ultima tramite la costituzione in parte civile (art. 40 della Legge organica).

Vi è, poi, la *Chambre d'accusation spéciale*, competente a decidere sugli eventuali ricorsi proposti avverso le ordinanze della Camera istruttoria (art. 12 della Legge organica): essa è composta da tre giudici, dei quali uno locale e due internazionali.

L'organo decisionale di prima istanza è la *Chambre d'Assises*, abilitata ad esaminare nel merito i casi che le verranno devoluti dalla Camera istruttoria e, in ipotesi di ricorso avverso i provvedimenti di quest'ultima, dalla Camera di accusa speciale (art. 13 della Legge organica). Essa si compone di nove giudici, di cui tre nazionali e sei internazionali ed è a sua volta organizzata in tre sezioni, formate ognuna da due magistrati locali e da uno internazionale. Tale Camera potrà così occuparsi di tre casi contemporaneamente, con garanzia di collegialità delle valutazioni.

Eventuali ricorsi avverso le decisioni della Camera di assise e della Camera di accusa speciale saranno esaminati dalla *Chambre d'Appel* (art. 14 della Legge organica), organo decisionale di ultima istanza della Corte, composto da tre giudici di cui uno nazionale e due internazionali. I poteri della Camera di appello appaiono particolarmente ampi (artt. 49-51 della Legge organi-

ca): essa, infatti, può riesaminare le cause, sia in punto di diritto che in punto di fatto, ed ha il potere di confermare, annullare, e riformare i provvedimenti di primo grado. Allo stesso modo, essa può rinviare gli atti alla Camera d'assise, qualora risulti necessario procedere alla ricelebrazione del procedimento di prima istanza. La Camera d'appello emette sentenze definitive ed inoppugnabili, salve alcune ipotesi di revisione (art. 51 della Legge organica).

Della CPS, poi, fa parte l'ufficio del pubblico ministero (artt. 18 e 19 della Legge organica) con a capo un Procuratore speciale internazionale, cui è affiancato un procuratore nazionale aggiunto, entrambi assistiti da almeno due sostituti procuratori. Quanto alle modalità di svolgimento delle proprie funzioni (artt. 34-38 della Legge organica), tale ufficio è destinato ad operare in posizione di piena indipendenza, conservando, peraltro, ampia discrezionalità in merito alla scelta dell'*an procedendi* e del *quomodo procedendi*. Esso può procedere sia *ex officio* che in base alle segnalazioni di eventuali vittime, ovvero su deferimento del Ministro della Giustizia. A quest'ultimo, poi, il Procuratore speciale dovrà sottoporre dei rapporti periodici che delineino un... "bilancio giuridico" delle sue attività.

Completa il quadro un apposito ufficio di cancelleria, esclusivamente composto da funzionari locali, con la sola eccezione di un cancelliere capo aggiunto internazionale, destinato ad affiancarsi al *Greffier en chef* nazionale (art. 15 della Legge organica). La legge organica ed il regolamento di procedura, peraltro, non chiariscono se costoro debbano essere dei magistrati a tutti gli effetti oppure no.

Anche riguardo alla giurisdizione, l'atto istitutivo della CPS, presenta una significativa interazione tra ordinamento interno ed internazionale: la norma-cardine in tema di competenza *ratione materiae* è l'art. 3, paragrafo primo, della Legge organica, ai sensi del quale «La Cour pénale spéciale est compétente pour enquêter, instruire et juger les violations graves des droits humains et les violations graves du droit international humanitaire commis sur le territoire de la République Centrafricaine depuis le 1er janvier 2003, telles que définies par le Code pénal Centrafricain et en vertu des obligations internationales contractées par la République Centrafricaine en matière de Droit international, notamment le crime de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre objets des enquêtes en cours et à venir». In base siffatta disposizione, il mandato della Corte speciale include, oltre al genocidio, ai crimini di guerra ed ai crimini contro l'umanità, anche le violazioni gravi del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani. Peraltro, le violazioni di questi ultimi non risultano meglio specificate né nel testo della Legge organica, né negli altri atti normativi rilevanti. In considerazione di ciò, alcuni Autori hanno ipotizzato che la Corte possa occuparsi anche di violazioni particolarmente gravi dei diritti umani, quantunque non perpetrate su vasta scala e/o in maniera sistematica (così J.-F. AKANDJI-KOMBÉ, C. MAIA, *La Cour Pénale Spéciale Centrafricaine*, cit., p. 145). In ogni caso, a giudicare da quanto riportato nella strategia d'inchiesta, sembra che la Corte concentrerà i propri sforzi prevalentemente in riferimento alle fattispecie di genocidio, crimini di guerra e crimini contro l'umanità, anche in ragione delle limitate risorse umane e finanziarie a disposizione (p. 10 della strategia).

A livello interno, i crimini perseguibili dalla CPS sono disciplinati dagli artt. 152 ss. del [Codice penale centroafricano](#): quivi, peraltro, essi risultano spesso tipizzati in maniera difforme rispetto ai correlati *standards* internazionali. Senza esaminare in dettaglio tutte le discrepanze emergenti da tale raffronto (per la qual cosa si vedano G. M. MUSILA, *The Special Criminal Court*,

cit., pp. 15-18; P. I. LABUDA, *The Special Criminal Court*, cit., pp. 186-190; J.-F. AKANDJI-KOMBÉ, C. MAIA, *La Cour Pénale Spéciale Centrafricaine*, cit., pp. 144-145), sia consentito citare il solo esempio del genocidio, la cui definizione appare, ad un tempo, più ampia e più restrittiva di quella scolpita nell'art. 6 dello [Statuto di Roma](#): da un canto, infatti, il catalogo dei "gruppi protetti" – tassativo nell'atto istitutivo della CPI (così W. SCHABAS, *An Introduction to the International Criminal Court*⁴, Cambridge, 2011, p. 105) – appare, invece, meramente esemplificativo secondo la legge centroafricana; dall'altro, quest'ultima consente di ravvisare un genocidio solo qualora le condotte criminalizzate siano poste in essere «en exécution d'un plan concerté».

In ogni caso, è vero che le applicande norme penali interne, a volte, si discostano dagli *standards* internazionali, ma tale discrasia non va oltremodo drammatizzata, vista la presenza di due disposizioni essenziali, inserite in proposito nella Legge organica: l'art. 3, paragrafo quarto, e l'art. 59, paragrafo secondo. Tale ultima disposizione stabilisce che la massima pena applicabile dalla CPS sarà l'ergastolo, previo riferimento sia a strumenti internazionali pattizi (l'art. 6 del [Patto internazionale sui diritti civili e politici](#) del 1966 e l'art. 77 dello Statuto di Roma del 1998) che ad atti di *soft law* (la [dichiarazione di Cotonou](#) del 4 luglio 2014 della Conferenza continentale sull'abolizione della pena di morte in Africa e la [risoluzione n. 69/186](#) del 18 dicembre 2014 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite). Questa norma, dunque, impedisce che la CPS possa irrogare la pena capitale, che pure risulta comminata dal codice penale locale in ipotesi di genocidio, crimini di guerra e crimini contro l'umanità (art. 158 del codice penale).

Ancor più significativo è quanto disposto dall'art. 3, paragrafo quarto, della Legge organica, ai sensi del quale «La Cour pénale spéciale peut se référer aux normes substantives et aux règles de procédure établies au niveau international, lorsque la législation en vigueur ne traite pas d'une question particulière, qu'il existe une incertitude concernant l'interprétation ou l'application d'une règle de droit centrafricain ou encore que se pose la question de la compatibilité de celui-ci avec les normes internationales». Questa disposizione consente alla CPS di ricorrere alle norme internazionali in caso di lacuna nella legislazione interna; di servirsene come parametro per interpretare ed applicare correttamente le norme di legge e di disapplicare queste ultime ove confliggenti con le correlate disposizioni internazionali. In altri termini, la regola *de qua* sembra consentire al nuovo tribunale di operare un vero e proprio sindacato di compatibilità delle norme di legge centroafricane con le pertinenti norme internazionali. Ciò vuol dire che le disposizioni locali opereranno solo in quanto interpretate ed applicate conformemente ai correlati *standards* internazionali. E, in caso di antinomia, saranno questi ultimi a prevalere e, dunque, a trovare applicazione.

Quanto alla giurisdizione *ratione temporis*, la Corte può indagare e giudicare sui crimini di propria competenza, commessi a partire dal 1° gennaio 2003 (art. 3 della Legge organica). Tale previsione dimostra, intanto, una significativa affinità con la competenza *ratione temporis* della CPI (decorrente dal 1° luglio 2002). In aggiunta, essa esplicita l'intendimento di non politicizzare eccessivamente il mandato della CPS. Infatti, se le funzioni di quest'ultima fossero state circoscritte esclusivamente alle violenze recenti, deflagrate nel Paese a partire dall'anno 2012, essa sarebbe apparsa prevalentemente deputata a perseguire i ribelli *Séléka*. La scelta di retrodatarne il mandato all'instaurazione del regime di Bozizé dovrebbe, dunque, rispondere all'esigenza di perseguire tutti i crimini compiuti nella Repubblica Centrafricana, indipendentemente dal gruppo etnico-politico di appartenenza.

Per quel che concerne, poi, il limite temporale *ad quem* della competenza della CPS, esso è stabilito in (soli) cinque anni, decorrenti dalla sua effettiva installazione (art. 70 della Legge organica), *id est* dalla relativa sessione inaugurale, tenutasi il 22 ottobre 2018. In ogni caso, tale mandato potrà essere rinnovato per un periodo di ulteriori cinque anni, previa iniziativa di concerto tra il governo centroafricano e l'Organizzazione delle Nazioni Unite. La norma rilevante, peraltro, non chiarisce con quale organo dell'ONU quest'intesa debba essere raggiunta.

Peculiare si dimostra, poi, la competenza *ratione loci* della CPS, giacchè essa, oltre a concernere l'intero territorio del Paese, si estende agli «actes de coaction et de complicité commis sur le territoire des Etats étrangers avec lesquels l'Etat centrafricain est lié par des accords d'entraide judiciaire» (art. 4 della Legge organica): tale disposizione, peraltro, prende atto di una costante della storia recente centroafricana, connotata non solo dall'afflusso di *foreign fighters* dai Paesi limitrofi, ma anche da continue ingerenze politiche straniere.

In ogni caso, essa, oltre a fungere potenzialmente da ... “base giuridica” per la futura stipulazione di appositi accordi bilaterali di estradizione, parrebbe richiamarsi agli artt. 13 e ss. del [Protocollo per la prevenzione e la punizione del crimine di genocidio, dei crimini di guerra, dei crimini contro l'umanità e di tutte le forme di discriminazione](#) del 29 novembre 2006, concluso in seno alla Conferenza internazionale sulla regione dei Grandi Laghi. Questi, infatti, designano dei veri e propri obblighi di cooperazione giudiziaria – tra cui quello di estradizione – per prevenire e reprimere i crimini *de quibus*. Tale Protocollo, peraltro, costituisce parte integrante del [Patto su stabilità, sicurezza e sviluppo nella regione dei Grandi Laghi](#) del 15 dicembre 2006, ed è entrato in vigore, anche per la Repubblica Centrafricana, contestualmente a quest'ultimo, nel 2008. Non è da escludersi, quindi, che la CPS possa fondare su queste norme le proprie future richieste di collaborazione internazionale.

Per quel che concerne la giurisdizione *ratione personarum* della CPS, sembrerebbe emergere un problema operativo con riferimento all'opponibilità di eventuali forme di immunità, da parte dei titolari di pubbliche funzioni (si vedano P. I. LABUDA, *The Special Criminal Court*, cit., pp. 195-199, nonché AMNESTY INTERNATIONAL, *The Long Wait for Justice*, cit., p. 43). Infatti, l'art. 56 della Legge organica prevede *expressis verbis* che essa stessa troverà applicazione «à tous de manière égale, sans aucune distinction fondée sur la qualité officielle», in contrasto con gli artt. 127 e 67 della Costituzione centroafricana, che riconoscono l'immunità presidenziale (salva l'ipotesi di “alto tradimento”) e parlamentare. D'altro canto, però, lo stesso art. 162 Codice penale fa divieto di amnistiare – e graziare – i responsabili di genocidio, crimini di guerra e crimini contro l'umanità e parimenti sancisce l'inopponibilità di qualsiasi forma di immunità, a fronte di tali fattispecie.

In un quadro normativo non del tutto chiaro di conflitto tra norme costituzionali e disposizioni del Codice penale, è lecito presumere che le prime debbano prevalere sulle altre. Cionondimeno, esse sembrano destinate a confliggere con i rilevanti *standards* internazionali, quali incorporati, per esempio, nell'art. 27 dello Statuto di Roma, ove si prevede che il fatto di aver ricoperto – o di ricoprire – la carica di Capo di Stato, membro del governo o del parlamento «shall in no case exempt a person from criminal responsibility under this Statute, nor shall it, in and of itself, constitute a ground for reduction of sentence». Alla luce di tanto – e sempre salutando con favore un'eventuale riforma costituzionale – non può, però, aprioristicamente escludersi che la Corte costituzionale centroafricana possa eventualmente fornire

un'interpretazione delle menzionate norme apicali conforme agli *standards* internazionali considerati.

Lo stretto rapporto tra diritto interno ed internazionale che connota la CPS sembrerebbe riflettersi anche negli ulteriori profili funzionali che ne definiscono il mandato, con precipuo riferimento alle questioni del finanziamento di tale tribunale, del meccanismo di nomina dei magistrati internazionali e del relativo *status*.

Quanto al tema del finanziamento, la Legge organica delinea un principio di... “responsabilità condivisa” tra il governo centroafricano e la Comunità internazionale: si prevede, infatti, che i locali e le strutture destinati ad ospitare gli uffici della Corte siano posti esclusivamente a carico delle autorità di Bangui, mentre il relativo *budget* sia formato tramite contributi volontari della Comunità internazionale, provenienti, ad esempio, dalla missione MINUSCA o dal Consiglio di Sicurezza (artt. 52 e 53 della Legge organica).

Ora, tale soluzione appare discutibile, nella misura in cui fa dipendere lo svolgimento dei lavori della Corte dalla... buona volontà di svariati attori internazionali. In proposito, comunque, deve registrarsi con favore la recente notizia, contenuta nel [comunicato stampa del 12 febbraio 2019](#), del raggiungimento di un'intesa tra le Nazioni Unite e l'Unione Europea, con cui tale ultima organizzazione, abbandonando la propria iniziale ritrosia (così P. I. LABUDA, *The Special Criminal Court*, cit., p. 203), non solo ha garantito appoggio alla CPS, ma si è impegnata a fornirle un sostegno finanziario.

L'intervento della Comunità internazionale appare significativo anche nel procedimento di nomina dei giudici internazionali. Si prevede, infatti, che il Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura centroafricano debba eleggere costoro all'interno di una rosa di nomi, indicati dalla MINUSCA, tra individui in possesso dei requisiti necessari per rivestire le più alte cariche giurisdizionali nei rispettivi Paesi e che, in aggiunta, costoro si dimostrino qualificati nei settori del diritto penale, del diritto internazionale, dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario (art. 24 della Legge organica).

Quanto al trattamento dei giudici internazionali, la Legge organica attribuisce loro lo *status* diplomatico, codificato dall'apposita [Convenzione di Vienna del 1961](#), in virtù di un espresso richiamo contenuto nell'art. 60. In aggiunta, essa riconosce loro una serie di immunità e *benefits* ulteriori (art. 61 della Legge organica).

Tutti i profili esaminati, che vanno dalla composizione della Corte alla sua giurisdizione, sino alla questione del relativo finanziamento sembrerebbero dimostrare un forte legame con l'ordinamento internazionale. Non sembra, dunque, condivisibile l'opinione secondo la quale la Corte penale speciale centroafricana costituirebbe un mero tribunale interno.

4. *Il coordinamento giurisdizionale con i tribunali interni e con la Corte penale internazionale, alla luce della strategia d'inchiesta del 4 dicembre 2018.*

Infine, va esaminato il complesso problema giuridico riguardante il coordinamento della giurisdizione della CPS con quella esercitata dagli altri tribunali interni, nonché dalla CPI: nel primo caso, tale coordinamento si presta a soluzioni alquanto lineari. Nel secondo, invece, sembrerebbe necessitare di qualche precisazione, anche alla luce del principio di complementarietà, sancito dall'art. 17 dello Statuto di Roma (sul principio si veda, per tutti, C. PIVIDORI, *Il*

principio di complementarità della Corte penale internazionale e il processo di adattamento degli ordinamenti interni, Napoli, 2016).

Quanto alla prima ipotesi, la Legge organica riconosce, in linea di principio, la primazia della CPS su tutti gli altri tribunali interni, disponendo che essa possa indagare, istruire e giudicare, sui crimini di propria competenza, con priorità assoluta su di essi (art. 3 della Legge organica). Tanto premesso, è ulteriormente previsto anzitutto che ogni altra corte nazionale declini la propria competenza in favore della CPS, qualora si trovi ad esaminare un caso spettante a quest'ultima. In aggiunta, il Procuratore speciale potrà ottenere il trasferimento a sé della competenza e degli atti rilevanti, attraverso un'apposita richiesta da indirizzarsi al Procuratore generale presso la Corte d'appello della circoscrizione ove sia collocato l'ufficio territoriale del pubblico ministero adito. Resta, peraltro, impregiudicata la possibilità di sollevare il conflitto di competenza presso l'apposito tribunale interno, che è stato individuato nel Consiglio di Stato centroafricano (art. 36 della Legge organica. Si veda P. I. LABUDA, *The Special Criminal Court*, cit., p. 191). Qualora, invece, il Procuratore speciale ritenga che il caso considerato esuli dal mandato della CPS, potrà rimetterlo al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Grande Istanza che reputi territorialmente competente (art. 35 della Legge organica).

In sostanza, le menzionate norme delineano un rapporto di primazia gerarchico-verticistica tra la giurisdizione della CPS e quella esercitata dagli altri tribunali interni. La Corte, infatti, appare titolare di un vero e proprio potere di avocazione della competenza, esercitabile a propria discrezione, in qualsiasi momento e senza obbligo di motivazione (così anche P. I. LABUDA, *The Special Criminal Court*, cit., p. 191). E tanto sembrerebbe avvicinare la Corte *de qua* non solo agli altri tribunali misti, ma anche, addirittura, ai tribunali internazionali penali *tout court* per la *ex*-Jugoslavia ed il Ruanda, i cui statuti dispongono un analogo diritto di primazia rispetto alla giurisdizione delle corti nazionali (si vedano F. LATTANZI, *La primazia del tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia sulle giurisdizioni interne*, in *Riv. dir. int.*, 1996, p. 597 ss.; nonché M. CASTELLANETA, *Limiti alla primazia del tribunale internazionale penale per il Ruanda in materia di esecuzione delle sentenze e di esecuzione della grazia*, in *Riv. dir. int.*, 2004, p. 463 ss.).

Una simile impostazione, oltretutto, appare ulteriormente avvalorata dalla strategia d'inchiesta del 4 dicembre 2018. Infatti, vi si ribadisce il potere discrezionale di avocazione esercitabile dal Procuratore speciale, ma anche da uno dei gabinetti istruttori, secondo l'art. 12 del Regolamento di procedura (p. 23 della strategia). Tutto questo, peraltro, non dovrebbe comunque mettere in discussione la ... "leale cooperazione" tra la CPS e gli altri tribunali interni, i quali restano tenuti a collaborare tra di loro, scambiandosi informazioni e documenti (art. 38 della Legge organica).

Più complessi, invece, sembrerebbero i problemi di coordinamento tra la giurisdizione della CPS e quella della CPI. Problemi, se possibile, acuiti dalla crescente sfiducia di vari Paesi africani nei confronti di quest'ultima, spesso oggetto di accuse concernenti sia l'effettività del relativo operato che la sua... "politicizzazione" (si veda, per tutti, I. INGRAVALLO, *The Relationship Between the African States and the International Criminal Court: Immunity or Impunity?*, in G. CELLAMARE, I. INGRAVALLO (a cura di), *Peace Maintenance in Africa*, cit., p. 169 ss.).

Ora, sul punto, l'art. 37 della Legge organica stabilisce che «dorsqu'en application du Traité de Rome de la Cour Pénale Internationale ou des accords particuliers liant l'Etat centrafricain à cette juridiction internationale, il est établi que le Procureur de la Cour Pénale Interna-

tionale s'est saisi d'un cas entrant concurremment dans la compétence de la Cour Pénale Internationale et de la Cour Pénale Spéciale, la seconde se dessaisit au profit de la première». Tale disposizione ha suscitato alcune perplessità presso la società civile, preoccupata che essa possa pregiudicare l'effettivo funzionamento della CPS (così AMNESTY INTERNATIONAL, *The Long Wait for Justice*, cit., pp. 44-45). Inoltre, un Autore ha tacciato di incostituzionalità questa norma della Legge organica, in quanto essa, ponendosi in apparente conflitto con il principio di complementarietà sancito dall'art. 17 dello Statuto di Roma, violerebbe l'art. 94 della Costituzione centroafricana, il quale dispone la supremazia del diritto internazionale sulla legislazione interna (così P. I. LABUDA, *The Special Criminal Court*, cit., p. 194). Stando a questo orientamento, infatti, la Legge organica ribalterebbe il suesposto principio di complementarietà cui è informata la giurisdizione della CPI, designando quest'ultima quale titolare di un diritto di primazia sulle corti interne centroafricane, inclusa la CPS.

Tuttavia, non sembra che queste critiche possano ritenersi fondate. Per prima cosa, il raffronto tra l'art. 37 della Legge organica e l'art. 17 dello Statuto di Roma appare condotto in termini non del tutto appropriati. Quest'ultima norma, infatti, «dispone che debba essere giudicata irricevibile dalla Corte [la CPI, n.d.r.] una questione già oggetto di inchiesta e di un procedimento di accusa da parte dello Stato competente, a meno che lo Stato stesso non voglia o non possa [...] esercitare la propria giurisdizione nei confronti di una persona accusata dei delitti previsti nello Statuto della Corte» (così A. DEL VECCHIO, *I tribunali internazionali*, cit., p. 53). Tale disposizione, quindi, in caso di conflitto di competenze tra corti e tribunali interni e CPI prevede, in linea generale, la preminenza delle giurisdizioni interne. Essa, però, riconosce altresì la possibilità di uno Stato di non esercitare la propria giurisdizione a favore di quella della CPI. E questo sembrerebbe essere quanto stabilito dalla Legge organica, peraltro in maniera generale e non solo riguardo ad uno specifico caso concreto.

Più precisamente, la Legge organica, nel suo complesso, sembra delineare un sistema di rapporti tra le corti *de quibus* articolato su tre livelli: la competenza dei tribunali nazionali appare cedevole rispetto a quella della CPS. A sua volta, la competenza di quest'ultima è altrettanto cedevole rispetto a quella della CPI. Di conseguenza, come le corti locali sono tenute a declinare la propria giurisdizione in favore della CPS, così quest'ultima dovrà fare a beneficio della CPI, ove se ne consideri necessario l'intervento.

Pertanto, non appare del tutto convincente la suesposta opinione, che qualifica incostituzionale l'art. 37: esso, infatti, dovrebbe semplicemente costituire una chiara manifestazione di volontà dello Stato di non procedere in casi di sua competenza, a vantaggio della CPI, secondo quanto previsto dall'art. 17, paragrafo primo, dello Statuto di Roma. Non si appalesa, dunque, violato l'art. 94 della Costituzione centroafricana, che, come osservato, dispone la supremazia del diritto internazionale sulla legislazione interna.

A tutto questo, peraltro, deve aggiungersi il peculiare “strumento di collaborazione” delineato dal secondo paragrafo della norma in questione, che autorizza il Procuratore speciale della CPS a scambiare documenti ed informazioni con il Procuratore della CPI. Inoltre, la stessa strategia d'inchiesta del 4 dicembre 2018, accentuando i profili discrezionali dell'azione della CPS, sembra definirne la giurisdizione in termini piuttosto flessibili, aprendo ad una significativa cooperazione con la CPI.

Da ultimo, può anche osservarsi che il citato art. 37 potrebbe valere a salvaguardare l'inchiesta denominata "CAR II" che, come accennato, la CPI sta svolgendo nel Paese a partire dal 2014. In altri termini, l'art. 37 dovrebbe impedire che la CPS possa ingerirsi nella menzionata indagine.

Questo tipo di approccio "collaborativo", che prefigura una proficua cooperazione con la CPI, potrebbe importare diversi vantaggi operativi, consentendo alla CPS di gestire flessibilmente la propria giurisdizione (si veda F. DAME, *The Effect of International Criminal Tribunals on Local Judicial Culture: the Superiority of Hybrid Tribunals*, in *Michigan State International Law Review*, 2015, p. 211 ss. ed, in particolare, pp. 273-276), senza deviare, peraltro, dalla Legge organica.

5. Conclusioni. Un interessante modello di tribunale internazionale penale misto.

Alla luce di quanto esposto, la Corte Penale Speciale centroafricana sembra inserirsi tra i tribunali internazionali penali misti, contrariamente a quanto sostenuto da taluni autori, i quali evidenziano – correttamente – che si tratta di un tribunale inserito nell'ordinamento centroafricano, in base ad una legge organica nazionale, ma sottovalutano i molteplici profili di interazione tra piano interno e piano internazionale che connotano siffatto tribunale, sul piano organizzativo e funzionale, ed il preponderante ruolo dell'elemento internazionalistico nella definizione del relativo mandato.

Inoltre, la Corte penale speciale centroafricana presenta notevoli profili d'interesse, quali, per esempio, una mandato *ratione materiae* esteso alle fattispecie di genocidio, crimini di guerra e crimini contro l'umanità, alle violazioni gravi del diritto umanitario e, genericamente, alle violazioni gravi dei diritti umani, nonché una giurisdizione "flessibile" che, se sfruttata in tutte le sue potenzialità, potrebbe garantire un efficace coordinamento tanto con i tribunali interni, quanto con la CPI. Tutto questo, stando anche agli auspici della società civile (si veda HUMAN RIGHTS WATCH, *Looking for Justice. The Special Criminal Court, a New Opportunity for Victims in the Central African Republic*, 17 maggio 2018, p. 3 ss.), potrebbe assicurare, ad un tempo, un'efficace lotta all'impunità ed un significativo contributo alla pacificazione ed alla riconciliazione nazionale (quanto al contributo che un tribunale penale internazionale misto potrebbe offrire alla causa della riconciliazione nazionale e della relativa stabilizzazione politico-istituzionale si veda E. E. STENSRUD, *New Dilemmas in Transitional Justice: Lessons from the Mixed Courts in Sierra Leone and Cambodia*, in *Journal of Peace Research*, 2009, pp. 5-15). Cose tanto più necessarie in un Stato, come la Repubblica Centroafricana, attraversato da forti tensioni interne e da poco faticosamente avviatosi verso un'incerta stabilizzazione politica ed istituzionale (il ruolo potenzialmente trainante della CPS nella ricostruzione istituzionale della Repubblica Centroafricana è chiaramente colto da C. DENIS, *Jurisdictions pénales*, cit., pp. 160-165).

ANTONIO J. PALMA