



OSSERVATORIO SUI TRIBUNALI INTERNAZIONALI PENALI N. 2/2026

1. PRIME OSSERVAZIONI SUL TRIBUNALE SPECIALE PER L'UCRAINA

1. *Introduzione*

L'aggressione perpetrata dalla Russia nei confronti dell'Ucraina, a partire dal 24 febbraio 2022 e ancora in corso, ha dato luogo a reazioni della comunità internazionale per certi aspetti classiche, come è stato il caso delle sanzioni economiche e delle misure restrittive predisposte dall'Unione europea e da alcuni Stati nei confronti della Russia o di persone fisiche o giuridiche russe, nonché il caso delle indagini della Procura della Corte penale internazionale. Tuttavia, l'indicata aggressione, definita come tale anche dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nella risoluzione ES-11/1 adottata il 2 marzo 2022 (A/RES/ES-11/1), nel corso dell'XI sessione speciale di emergenza aperta il 28 febbraio dello stesso anno e intitolata "*Aggression against Ukraine*", ha portato all'adozione di strumenti nuovi come reazione all'aggressione. Tra questi ultimi s'inquadra la Convenzione che istituisce una Commissione internazionale per le richieste di risarcimento a favore dell'Ucraina che si occuperà, una volta in vigore (è stata firmata da 36 Stati, ma non ancora ratificata), di decidere sulle richieste di risarcimento presentate dalle vittime dell'aggressione militare della Russia contro l'Ucraina (*Convention establishing an International Claims Commission for Ukraine*, CETS No. 229, 16 dicembre 2025) e che serve a integrare il Registro dei danni (*Register of Damage for Ukraine*, RD4U) istituito il 12 maggio 2023 e modificato il 27 settembre 2023 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (CM/Res(2023)3, "*Establishing the Enlarged Partial Agreement on the Register of Damage Caused by the Aggression of the Russian Federation against Ukraine*") il cui compito, almeno al momento, è di raccogliere i dati relativi al conflitto a partire dal 2 aprile 2024. Accanto a tale sistema, tra le novità quanto alle reazioni va annoverato [l'Accordo tra il Consiglio d'Europa e l'Ucraina relativo alla costituzione del Tribunale speciale per il crimine di aggressione contro l'Ucraina](#) (*Special Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine*), concluso a Strasburgo il 25 giugno 2025, attraverso la sottoscrizione del testo tra il Presidente ucraino Volodymyr Zelenskyy e il Segretario generale del Consiglio d'Europa, Alain Berset. Tale atto, al quale è annesso lo Statuto che si occupa dell'organizzazione del Tribunale, più degli altri, ha posto taluni interrogativi circa la sua effettiva utilità sotto un duplice profilo: uno relativo alla concreta possibilità di contribuire a risolvere il conflitto e un altro sull'applicazione quanto alla possibilità di processare, condannare e soprattutto fare scontare la pena ai leader politici e militari responsabili dell'aggressione. In ogni caso, si tratta di una novità molto rilevante perché, malgrado le numerose aggressioni perpetrate da diversi Stati, è la prima, volta, dopo i processi di

Norimberga e Tokyo, che è stato istituito un tribunale per procedere a punire coloro che hanno scatenato una guerra di aggressione.

Tuttavia, al di là delle considerazioni sul suo funzionamento, tale nuovo organo (la cui prima proposta di istituzione è arrivata dall'articolo del giurista PHILIPPE SANDS, *Putin's use of military force is a crime of aggression*) presenta talune caratteristiche con riguardo al suo funzionamento di interesse anche per i rapporti con la stessa Corte penale internazionale e per le possibili (più ipotetiche) azioni di giurisdizione universale (si veda, sul ruolo delle corti nazionali per il crimine di aggressione nel caso dell'Ucraina, C. MELONI, *Il senso della giustizia penale internazionale di fronte alla guerra in Ucraina*, in *Questione Giustizia*, 11 marzo 2022).

Prima di arrivare all'adozione dell'Accordo, sul tavolo vi erano diverse ipotesi per consentire l'azione nei confronti dei responsabili dell'aggressione: le strade da intraprendere potevano riguardare l'attribuzione della giurisdizione a un tribunale ucraino con supporto internazionale sul modello dei tribunali ibridi (sulle diverse tipologie, si veda C. RAGNI, *I Tribunali penali internazionalizzati*, Milano, 2012), l'adozione di un tribunale attraverso l'Assemblea generale delle Nazioni Unite o provare a procedere a una modifica dello Statuto della CPI.

La conclusione di lunghi dibattiti ha portato, invece, a istituire l'indicato Tribunale fortemente voluto dal Consiglio d'Europa, organizzazione internazionale che sin da subito si è attivata per la sua costituzione, anche su richiesta dell'Ucraina e del Gruppo di lavoro sulla istituzione di un Tribunale speciale per il crimine di aggressione contro l'Ucraina, composto da 40 Stati (*Core Group*) (v. M. COGORNO, «*Great expectations*»: *prime considerazioni sull'istituzione di un Tribunale speciale per l'aggressione dell'Ucraina*», in *SIDIblog*, 28 maggio 2025; M. DELLI SANTI, «*Un tribunale speciale per l'Ucraina*», in *Affari internazionali*, 15 dicembre 2022). Un ruolo rilevante è stato svolto anche dall'Assemblea parlamentare che, con [risoluzione n. 2436 adottata il 28 aprile 2022](#) (insieme alla [raccomandazione n. 2231](#)), alla luce della brutalità dell'aggressione russa, inclusi l'utilizzo di armi nei confronti della popolazione civile, la distruzione di città come Mariupol, i crimini contro obiettivi civili e tenendo conto dei limiti di competenza della Corte penale internazionale nel caso di aggressione, che potrebbe intervenire, come vedremo, solo nel caso di delibera del Consiglio di sicurezza, ai sensi dell'Articolo 15^{ter} dello Statuto, ipotesi non realizzabile a causa del veto russo, ha chiesto l'attivazione di un organo giurisdizionale per punire i responsabili dell'aggressione (sulla necessità di punire gli autori dell'aggressione, si veda C. MCDUGALL, *The Imperative of Prosecuting Crimes of Aggression Committed against Ukraine*, in *Journal of Conflict and Security Law*, 2023, p. 21 ss.; C. KREB, S. HOVE, A. NUBBERGER, *The Ukraine War and the Crime of Aggression: How to Fill the Gaps in the International Legal System*, in *Just Security*, 23 gennaio 2023).

L'istituzione di questo tribunale è stata sostenuta anche dall'Unione europea che nel [Joint Statement of the Foreign Ministers Meeting on the conclusion of the work of the Core Group on the Establishment of a Special Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine \(Lviv Statement\)](#), adottata il 9 maggio 2025, ha richiamato l'importanza dell'istituzione del Tribunale per affermare la responsabilità di coloro che hanno commesso il più grave crimine internazionale. Inoltre, per contribuire al funzionamento del Tribunale, l'Unione europea ha istituito l'[International Centre for the Prosecution of the Crime of Aggression against Ukraine](#), con sede a L'Aja (si veda O. CORTEN, V. KOUTROULIS, *Tribunal for the crime of aggression against Ukraine – a legal assessment*, PE 702.574, Brussels, 2022).

La necessità di istituire il Tribunale piuttosto che avvalersi della Corte penale internazionale che pure, sin dall'indomani dell'aggressione, aveva avviato indagini sui crimini, è dovuta all'impossibilità per la Corte penale internazionale di poter indagare sul crimine di

aggressione nel caso di individui di Stati non parte allo Statuto (sul punto si veda P. PETRELLI, *Il crimine di aggressione in Ucraina: la (in)competenza della Corte Penale Internazionale ed i possibili meccanismi alternativi di accertamento della responsabilità individuale nel diritto penale internazionale*, in *Ordine internazionale e Diritti Umani*, n. 2/2022, p. 464 ss.). Come è noto, l'articolo 5 ha precisato che la Corte ha competenza per il crimine di genocidio, per i crimini contro l'umanità, per i crimini di guerra e per il crimine di aggressione, poi definito nella Conferenza di Kampala che, nel 2010, ha portato all'introduzione dell'articolo 8*bis* specificamente rivolto al crimine di aggressione. Giova sottolineare che l'Accordo di Kampala è stato ratificato da 49 Stati rispetto ai 125 parte all'Accordo di Roma, situazione che conferma le difficoltà che si potrebbero incontrare qualora si volesse procedere a emendare lo Statuto per allargare il perimetro di competenza della Corte nel caso di aggressione. Ed invero, sul punto è opportuno ricordare che il 9 luglio 2025, l'Assemblea degli Stati parte ha adottato una risoluzione per procedere alla modifica dello Statuto con riguardo all'aggressione ([ICC-ASP/S-1/Res.1](#)), convocando una sessione speciale a New York nel 2029, anche se più che riguardare gli atti di aggressione, le modifiche dovrebbero portare a un ampliamento della giurisdizione della Corte.

Con riguardo a questo crimine, l'articolo 15*bis*, par. 4, dispone che la Corte può esercitare la propria giurisdizione nel caso di aggressione commessa da uno Stato parte (a meno che detto Stato non abbia precedentemente dichiarato di non accettare la giurisdizione della Corte depositando una dichiarazione presso il cancelliere), ma non nei casi di Stati non parte dello Statuto e questo anche quando il crimine è stato commesso da cittadini di tale Stato o sul suo territorio. Alla luce di tali limitazioni, malgrado la competenza della Corte penale internazionale per gli altri crimini commessi in Ucraina, la Procura non poteva esercitare le proprie funzioni per l'aggressione (anche in ragione, come detto, dell'impossibilità di un deferimento della situazione da parte del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite), crimine dal quale sono poi scaturiti tutti gli altri crimini commessi per l'invasione perpetrata dalla Russia. Così, la Procura della Corte penale internazionale, grazie alla [dichiarazione di accettazione della competenza della Corte](#), ai sensi dell'Articolo 12, comma 3 dello Statuto, nel 2015 (una [prima dichiarazione](#) era stata presentata nel 2014; l'Ucraina ha [ratificato lo Statuto](#) il 25 ottobre 2024 ed è Stato parte dal 1° gennaio 2025). Va ricordato che in base alle due dichiarazioni la Procura, già alla fine del 2020, aveva iniziato un'indagine per crimini contro l'umanità nel corso delle proteste di Maidan e per l'occupazione della Crimea e poi sulla base della [richiesta di 43 Stati parte](#), ha iniziato le indagini sin dal 2 marzo 2022. Era stato proprio il Procuratore, annunciando il 28 febbraio 2022 [l'apertura delle indagini](#), a chiedere agli Stati parte di presentare una richiesta per avviare l'azione, in modo da accelerare l'iter processuale ai sensi dell'Articolo 13 dello Statuto, iniziando così le indagini senza attendere l'intervento della Camera Preliminare che avrebbe dovuto autorizzare il Procuratore nel caso di iniziativa *motu proprio*. Così, in tempi che possono essere considerati rapidi rispetto all'attività della Corte, il 17 marzo 2023, la Camera Preliminare ha [emesso un mandato di arresto](#) nei confronti del Presidente della Federazione russa Vladimir Putin, ma per crimini contro l'umanità e per crimini di guerra. La richiesta di emissione del mandato di arresto era stata presentata dal Procuratore alla Camera Preliminare il 2 febbraio 2023 nei confronti di Vladimir Putin e Maria Lvova Belova, Commissaria per i diritti dei bambini dell'Ufficio del Presidente della Federazione russa per crimini quali la deportazione illecita e il trasferimento di bambini dalle zone occupate dell'Ucraina alla Russia (sui mandati di arresto contro Putin e Lvova-Belova, si veda M. GIUFFRÈ, L. PROSPERI, [Alca Iacta Est: The ICC Issues Arrest Warrants Against Vladimir Putin and Maria Lvova-Belova](#), in

Ordine internazionale e Diritti Umani, n. 2/2023, p. 394 ss.). Nessuna azione, però, era possibile per l'aggressione.

2. *Competenza e struttura del Tribunale speciale per l'Ucraina*

Come detto, il Consiglio d'Europa ha inteso colmare un vuoto nel funzionamento della giustizia penale internazionale proprio in considerazione dei limiti giurisdizionali presenti nello Statuto della Corte penale internazionale indicati nel paragrafo precedente, non superabili neanche con un emendamento dello Statuto, tenendo conto delle difficoltà di funzionamento della Corte a causa delle posizioni critiche di diversi Stati parte. È la prima volta che l'indicata organizzazione adotta una simile iniziativa poiché, in passato, anche con riguardo all'istituzione di tribunali misti o ibridi, sono state le Nazioni Unite a intervenire o comunque a promuovere l'istituzione di detti tribunali (si veda A. DEL VECCHIO, *I Tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*, Bari, 2015, p. 251 ss.). Non c'è dubbio che, in quest'occasione, in ragione del coinvolgimento di uno Stato membro del Consiglio di sicurezza, l'intervento dell'ONU anche nell'ambito della giustizia internazionale, è rimasto marginale, salvo che con riguardo all'intervento della Corte internazionale di giustizia e dell'Assemblea generale (si veda, tra le altre, la risoluzione A/RES/ES-11/6 del 23 febbraio 2023, "[Principles of the Charter of the United Nations underlying a comprehensive, just and lasting peace](#)").

È opportuno sottolineare che, nell'Accordo, talune questioni pratiche sono state lasciate in sospeso: ad esempio, la sede non è stata fissata anche se è chiarito che il Tribunale (che ha personalità giuridica internazionale ai sensi dell'Articolo 3, potendo così stipulare anche accordi con gli Stati) si troverà in uno degli Stati che fanno parte dell'*Enlarged Partial Agreement on the Management Committee of the Special Tribunal for the Crime Aggression against Ukraine (Enlarged Partial Agreement)*, dopo la conclusione di un accordo di sede. In ogni caso, le questioni logistiche sono affidate allo *Special Tribunal Advance Team (STAT)*.

Per quanto riguarda la competenza del Tribunale, dal punto di vista oggettivo, essa è limitata al crimine di aggressione, anche se, in modo ambiguo, l'articolo 1 non indica il momento a partire dal quale gli atti di aggressione saranno considerati ai fini di stabilire la competenza del Tribunale. Ed invero, il richiamo generale al crimine di aggressione contro l'Ucraina include senza dubbio gli atti commessi a partire da febbraio 2022, ma non esclude una competenza del Tribunale anche per l'invasione e l'annessione della Crimea avvenuta nel 2014 (si veda K. J. HELLER, *The New STCoA: The Good, the Bad, the Curious, and the Terrible*, in *Opinio Juris*, 11 luglio 2025, secondo il quale «*the STCoA will be able to prosecute not only the Russian political and military leaders responsible for the 2022 invasion, but also those responsible for, inter alia, the unlawful invasion and annexation of Crimea in 2014*»).

La competenza del Tribunale speciale è basata sulla giurisdizione territoriale dell'Ucraina, nella quale sono inclusi i crimini iniziati all'estero (ad esempio in Russia) e completati sul territorio ucraino (art. 1) ed è limitata al crimine di aggressione la cui nozione è ripresa dall'articolo 8*bis* dello Statuto della Corte penale internazionale, così prevedendo che è inteso come crimine di aggressione «la pianificazione, la preparazione, l'inizio o l'esecuzione, da parte di una persona che sia nelle condizioni di controllare o dirigere effettivamente l'azione politica o militare di uno Stato, di un atto di aggressione che per carattere, gravità e portata costituisce una manifesta violazione della Carta delle Nazioni Unite». Tuttavia, sussistono talune differenze perché l'articolo 8*bis* dello Statuto CPI elenca gli atti di aggressione contenuti nella [risoluzione n. 3314](#), mentre l'articolo 2 del Tribunale speciale si limita ad affermare che se un atto di aggressione per il suo carattere, la sua gravità

e la sua portata, costituisce una violazione manifesta della Carta delle Nazioni Unite, il Tribunale deve determinarlo sulla base della risoluzione n. 3314 dell'Assemblea generale e delle altre risoluzioni adottate con riguardo all'Ucraina. Inoltre, per rispettare il principio di legalità non possono essere utilizzate nozioni non ancora consolidate all'epoca della commissione dei fatti.

Passando all'esame dell'ambito di applicazione soggettivo, la competenza è circoscritta ai leader dello Stato non in base alla qualifica ufficiale, ma in base all'effettività del potere. L'articolo 1 precisa che il Tribunale si occuperà di accertare la responsabilità penale delle persone su cui ricade la maggiore responsabilità del crimine di aggressione contro l'Ucraina. In questa direzione, l'articolo 4 chiarisce che la competenza è nei confronti di coloro che, trovandosi in una posizione tale da poter esercitare un controllo effettivo o poter dirigere l'azione politica o militare di uno Stato, abbiano pianificato, istigato, ordinato o commesso, o tentato di commettere, un crimine di cui all'articolo 2 dello Statuto. È così delimitato il perimetro di applicazione unicamente nei confronti di soggetti che si trovano in una situazione di potere e che sono in grado di avere un ruolo decisivo nella guerra di aggressione, fermo restando che la responsabilità penale individuale non incide sulla responsabilità dello Stato ai sensi del diritto internazionale. Si tratta, in via generale, di figure politiche o leader nel contesto militare che sono responsabili per aver pianificato, preparato, iniziato o eseguito l'atto di aggressione contro l'Ucraina.

In ordine al diritto applicabile, l'articolo 3 introduce una scala gerarchica e precisa che va applicato, in primo luogo, lo Statuto e le regole di procedura e prova adottate in base all'articolo 15; in secondo luogo, i trattati, la consuetudine internazionale e i principi generali di diritto quando ciò risulti necessario ad assicurare il rispetto degli standard di diritto internazionale penale. In mancanza e, quindi, come *extrema ratio*, saranno applicabili le norme del diritto penale sostanziale dell'Ucraina relative all'azione penale e alla punizione del crimine di aggressione. La rilevanza primaria del diritto internazionale e la posizione all'ultimo posto del diritto ucraino, insieme alla circostanza che il Tribunale sarà costituito da giudici internazionali ci sembra deporre nel senso del carattere internazionale del Tribunale.

Per quanto riguarda il finanziamento, è previsto che il Tribunale sia finanziato dagli Stati sostenitori, in cooperazione con l'Ucraina. Detto finanziamento non è limitato agli Stati parte al Consiglio d'Europa.

La struttura del Tribunale ricalca quella della Corte perché esso è costituito dall'ufficio del Procuratore, da una Camera Preliminare composta da un giudice, da una Camera composta da tre giudici e da una Camera di appello costituita da cinque giudici, eletti sulla base dell'articolo 8 dello Statuto, nonché dalla Cancelleria. Il Presidente sarà eletto dalla maggioranza assoluta dei giudici per un periodo di tre anni.

Dal punto di vista del rispetto delle regole del giusto processo, il capitolo II, sezione I dello Statuto allegato all'Accordo, si allinea, in via generale, ai principi stabiliti dalla Corte penale internazionale, riconoscendo il diritto alla presunzione d'innocenza, il diritto di rimanere in silenzio, di essere informato dei capi di accusa, di godere del diritto all'interpretazione e alla traduzione, all'assistenza giudiziaria. Sono altresì riconosciuti altri diritti che connotano l'equo processo anche in base alla luce dei principi consolidati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo quali il diritto a una pubblica udienza, l'indipendenza e l'imparzialità dell'organo giudicante e la decisione in tempi ragionevoli, principi che certamente un tribunale istituito sotto l'egida del Consiglio d'Europa non poteva trascurare. L'onere della prova è a carico dell'accusa ed è possibile arrivare a una condanna solo nel caso in cui l'imputato sia colpevole oltre ogni ragionevole dubbio. È garantito altresì il principio

nullum crimen sine lege, il rispetto del principio del ne bis in idem: l'articolo 17, in particolare, oltre a vietare un doppio processo nei confronti della stessa persona e per lo stesso fatto dinanzi al Tribunale, in linea con l'articolo 20 dello Statuto di Roma, introduce diverse tipologie del principio del ne bis in idem perché afferma tale principio rendendolo operativo sul piano interno, con la conseguenza che il Tribunale speciale non potrà processare una persona per la stessa condotta che è stata oggetto di processo dinanzi a un tribunale nazionale con riferimento alle condotte di cui all'articolo 2.

Se questa è la regola generale, l'articolo 17, in modo analogo all'articolo 20 dello Statuto della CPI, include talune eccezioni, ammettendo che il procedimento possa avere luogo se il procedimento nazionale mirava a sottrarre la persona alle sue responsabilità penali per i crimini per i quali il Tribunale speciale ha la competenza, nonché nei casi in cui il procedimento interno non sia stato condotto in modo indipendente ed imparziale nel rispetto delle garanzie previste dal diritto internazionale, in modo incompatibile con il fine di assicurare la persona interessata alla giustizia (G. NURIDZHANIAN, *The newly established Special Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine: jurisdiction, immunities and due-process*, in SSRN, 24 luglio 2025).

L'attività del Tribunale terminerà sulla base di un accordo tra le parti, in base alle condizioni fissate dall'Articolo 11.

3. Il rapporto tra Tribunale speciale per l'Ucraina e Corte penale internazionale

Lo [Statuto del Tribunale per l'Ucraina](#), sin dal Preambolo, richiama quello della Corte penale internazionale non solo con riguardo al crimine di competenza del Tribunale speciale ossia l'aggressione, ma anche con riferimento alla struttura e ad altri principi che regolano l'attività del Tribunale. Nei rapporti con la Corte, lo Statuto, pur prevedendo che il Tribunale si occuperà di un crimine su cui la Corte nel caso specifico non ha competenza, afferma il principio di complementarietà partendo dalla constatazione, sin dal Preambolo, che la Corte non ha giurisdizione sul crimine di aggressione tenendo conto che l'Ucraina è divenuta Stato parte dal 1° gennaio 2025. L'articolo 46, con cui inizia il capitolo IV dedicato alla cooperazione internazionale e all'assistenza giudiziaria reciproca, afferma, in primo luogo, l'obbligo di cooperazione del Tribunale con la CPI su ogni questione di interesse reciproco, anche arrivando alla conclusione di accordi per garantire l'effettivo esercizio della giurisdizione. Si precisa che nessuna disposizione dello Statuto del Tribunale possa essere interpretata nel senso di compromettere la cooperazione degli Stati parte con la Corte e si afferma la primazia della Corte laddove si stabilisce che se una persona è destinataria di un mandato di arresto da parte della CPI ed è detenuta nelle strutture detentive della Corte «*the Special Tribunal shall give priority to the proceedings before the International Criminal Court*».

Giova sottolineare una differenza tra il Tribunale per l'Ucraina e lo Statuto della Corte penale internazionale per quanto riguarda il processo in contumacia. Come è noto, l'Articolo 63 dello Statuto di Roma non ammette lo svolgimento di processi in assenza dell'imputato. L'unica mitigazione di tale divieto si è posta nel caso di Joseph Kony, leader del *Lord's Resistance Army* (accusato di crimini contro l'umanità, con ben 12 capi di accusa) e di crimini di guerra (21 capi di accusa), commessi tra il 2003 e il 2004 in Uganda. In questo caso, il [mandato di arresto](#) nei suoi confronti era stato emesso l'8 luglio 2005 e reso pubblico il 13 ottobre dello stesso anno, ma l'uomo era irripetibile e così la Camera Preliminare, avvalendosi dell'articolo 61, n. 2, lett. b), ha [autorizzato lo svolgimento di un procedimento](#)

in contumacia. In altre situazioni non si è mai verificata la possibilità dello svolgimento di un procedimento in assenza.

Lo Statuto del Tribunale per l'Ucraina, invece, all'Articolo 28, ammette il processo in contumacia se ciò è nell'interesse della giustizia e solo se l'accusato ha rinunciato, in modo inequivocabile, al diritto di essere presente o se le autorità inquirenti abbiano adottato tutte le misure ragionevoli in grado di assicurare che la persona interessata sia informata, in modo tale che l'assenza risulti il frutto di una scelta inequivocabile (v. H. LOBEL, N. MILANINIA, *Building a Special Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine*, in *EJIL: Talk!*, 25 luglio 2025). Tale scelta, che richiede l'attivazione di adeguate notifiche, anche attraverso i media o comunicazioni allo Stato in cui risiede o di cui sia cittadino l'imputato, appare in linea con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che, pur considerando il processo in assenza come un'eccezione alla regola generale rispetto al procedimento in presenza dell'imputato, a talune condizioni e nel rispetto di talune garanzie, come la realizzazione di notifiche effettive e adeguate e la possibilità di una riapertura del processo, ammette lo svolgimento di questi procedimenti laddove la persona interessata abbia rinunciato al suo diritto di partecipare al procedimento o in caso in cui sia impossibile assicurarne la presenza. Proprio in linea con la giurisprudenza della Corte europea, l'articolo 28, n. 3, prevede che ogni persona che sia processata *in absentia*, abbia diritto a un nuovo processo dinanzi al tribunale speciale o ad altri meccanismi che abbiano preso il posto di detto tribunale, a meno che la persona non abbia rinunciato per iscritto o abbia reso una dichiarazione di accettazione del giudizio.

Dal punto di vista più politico che tecnico questa previsione può essere letta in un duplice modo perché, da un lato, mostra un certo ruolo politico del Tribunale che procedendo *in absentia* mette in secondo piano l'effettiva punizione del colpevole rispetto allo svolgimento di un processo che additi un responsabile alla comunità internazionale, dall'altro lato, considera meno rilevante l'effettiva condanna, in linea con quanto previsto per il Tribunale speciale per il Libano istituito nel 2009 a seguito di un accordo tra Nazioni Unite e Libano per accertare la responsabilità degli autori dell'uccisione di 22 persone, incluso l'ex premier libanese Rafiq Hariri, avvenuta il 14 febbraio 2005, della cui utilità si è molto discusso anche a causa della contumacia. Ed invero, malgrado con sentenza di appello del 16 giugno 2022 sia stata stabilita la pena per due membri del movimento filo-iraniano Hezbollah condannati il 10 marzo 2022 dalla Camera di appello nel caso *Prosecutor v. Merhi e Oneissi*, i due condannati non hanno mai scontato la pena.

Ora, ci sembra che ammettere il processo in contumacia – seppure nei limiti poc'anzi indicati - soprattutto con riguardo al crimine di aggressione possa fare percepire la giustizia penale internazionale come simbolica perché la persona condannata potrebbe continuare a svolgere la sua attività e ricoprire lo stesso incarico malgrado una condanna per un grave crimine, con ciò determinando un senso di sfiducia nella giustizia penale internazionale.

Lo Statuto, come è ovvio, prevede il diritto di appello, la revisione della condanna o della sentenza e la possibilità di un nuovo processo qualora non siano state rispettate le regole sulla contumacia.

4. *L'ostacolo al funzionamento del Tribunale speciale: la questione dell'immunità*

Lo Statuto del Tribunale speciale presenta delle novità in materia di immunità personale, proprio rispetto allo Statuto della CPI.

L'articolo 4, par. 2, dello Statuto riprende il principio, già presente nell'Articolo 7 dello Statuto di Norimberga, in base al quale la carica ufficiale ricoperta da qualsiasi imputato – capo di Stato, capo di Governo, membro di un governo o del parlamento, rappresentante eletto o funzionario governativo - non esclude la responsabilità penale di tale persona né comporta una mitigazione della pena. Questo principio appare in linea con l'Articolo 27 dello Statuto della CPI in cui si afferma che:

- «1. Il presente Statuto si applica a tutti in modo uguale senza qualsivoglia distinzione basata sulla qualifica ufficiale. In modo particolare la qualifica ufficiale di capo di Stato o di Governo, di membro di un Governo o di un Parlamento, di rappresentante eletto o di agente di uno Stato non esonera in alcun caso una persona dalla sua responsabilità penale per quanto concerne il presente Statuto e non costituisce in quanto tale motivo di riduzione della pena.
2. Le immunità o regole di procedura speciale eventualmente inerenti alla qualifica ufficiale di una persona in forza del diritto interno o del diritto internazionale non vietano alla Corte di esercitare la sua competenza nei confronti di questa persona».

Tuttavia, dopo aver chiarito per quanto riguarda l'immunità funzionale o *ratione materiae*, che tale immunità non si applica dinanzi al tribunale speciale (art. 23, par. 4), nell'affrontare la questione dell'immunità personale, il Tribunale per l'Ucraina segna una svolta rispetto alla Corte penale internazionale perché prevede che i membri della troika possano essere processati unicamente se non siano più in carica. In particolare, ai sensi dell'articolo 23, n. 5, è disposto che se l'*indictment* riguarda un capo di Stato, un capo di Governo o un ministro degli esteri, la Camera Preliminare non può confermare l'atto di accusa, con la conseguenza che il procedimento è sospeso fino a quando la persona interessata non sia cessata dalle sue funzioni. Si scinde così la fase dell'inchiesta che in via generale, tenendo conto della natura del crimine di competenza del Tribunale, riguarderà i capi di Stato arrivando anche all'indicazione dei capi d'imputazione con la pubblicazione di taluni documenti, dalla fase dello svolgimento del processo. In questo modo, nell'Accordo si dà spazio alla regola di diritto internazionale generale relativa agli organi giurisdizionali nazionali in base alla quale i membri della troika godono, accanto all'immunità funzionale, di quella personale nel periodo in cui sono in carica. Lo Statuto del Tribunale non riprende così quanto affermato dalla Corte internazionale di giustizia, con la [sentenza del 14 febbraio 2002](#) nel caso *Yerodia (Repubblica del Congo contro Belgio)*, in cui è stato affermato che il Ministro degli esteri gode dell'immunità personale dalla giurisdizione penale per tutto il periodo in cui è in carica. In quell'occasione, la Corte ha stabilito che «*at the outset that in international law it is firmly established that, as also diplomatic and consular agents, certain holders of high-ranking office in a State, such as the Head of State, Head of Government and Minister for Foreign Affairs, enjoy immunities from jurisdiction in other States, both civil and criminal. For the purposes of the present case, it is only the immunity from criminal jurisdiction and the inviolability of an incumbent Minister for Foreign Affairs that fall for the Court to consider*» (par. 51). In quell'occasione, la Corte ha anche stabilito che, in base al diritto internazionale, non si è formata un'eccezione alla regola che accorda l'immunità dalla giurisdizione penale laddove il Ministro degli esteri in carica sia sospettato di aver commesso crimini, pur precisando che detta immunità opera solo con riguardo agli organi giurisdizionali statali non precludendo invece l'esercizio della giurisdizione penale da parte dei tribunali penali internazionali.

La distinzione tra attività degli organi giurisdizionali internazionali e nazionali non è riprodotta nello Statuto del Tribunale per l'Ucraina che si distacca dall'indicata prospettiva, consentendo al Procuratore lo svolgimento di indagini ma senza che possano essere esercitate azioni in grado di limitare l'immunità personale della troika che così non potrà neanche essere oggetto di un mandato di arresto, a meno che tali membri non rinuncino all'immunità o non siano cessati dalla propria funzione.

Se, come detto, la formulazione dello Statuto non risulta coincidente con quanto stabilito nell'articolo 27 dello [Statuto della CPI](#), si potrebbe ritenere che, invece, la scelta sia finalizzata a superare le difficoltà interpretative del sistema della CPI nel rapporto tra il citato articolo 27 e l'articolo 98. Tale norma stabilisce che la Corte non possa presentare una richiesta di assistenza «che costringerebbe lo Stato richiesto ad agire in modo incompatibile con gli obblighi che gli incombono in diritto internazionale in materia d'immunità degli Stati o d'immunità diplomatica di una persona o di beni di uno Stato terzo a meno di ottenere preliminarmente la cooperazione di tale Stato terzo in vista dell'abolizione dell'immunità». Inoltre, in base al par. 2, dispone che «[l]a Corte non può presentare una richiesta di consegna che costringerebbe lo Stato richiesto ad agire in modo incompatibile con gli obblighi che gli incombono in forza di accordi internazionali secondo i quali il consenso dello Stato d'invio è necessario per poter consegnare alla Corte una persona dipendente da detto Stato, a meno che la Corte non sia in grado di ottenere preliminarmente la cooperazione dello Stato d'invio ed il suo consenso alla consegna». Così, lo Statuto del Tribunale speciale, nel prevedere un limite allo svolgimento del processo se i membri della troika siano in carica fa prevalere, anche per la volontà espressa da diversi Stati, l'immunità (C. WENAWESER, S. ALAVI, *A Special Tribunal for the Crime of Aggression Against Ukraine: Origins, Debates, and Implications*, in *Yale Journal of International Law*, 7 febbraio 2026). D'altra parte, in questo modo, il Tribunale, in linea con l'ammissibilità del processo in contumacia, adotta un approccio pragmatico anche alla luce della circostanza che i mandati di arresto della stessa Corte penale internazionale nei confronti di soggetti che godono di immunità, cittadini di Stati terzi, non sono stati eseguiti dagli Stati parte interessati.

Tra le situazioni più rilevanti si possono ricordare il caso del Primo Ministro israeliano Benjamin Netanyahu, destinatario di un mandato di arresto emesso dalla Corte il 21 novembre 2024, non eseguito dall'Ungheria che anzi ha accolto il Premier con tutti gli onori. Ora, malgrado la Camera Preliminare, con [decisione del 24 luglio](#), abbia deferito l'Ungheria all'Assemblea degli Stati parte ai sensi dell'articolo 87, par. 7, dello Statuto il quale dispone che «[s]e uno Stato Parte non aderisce ad una richiesta di cooperazione della Corte, diversamente da come previsto dal presente Statuto, impedendole in tal modo di esercitare le sue funzioni ed i suoi poteri in forza del presente Statuto, la Corte può prenderne atto ed investire del caso l'Assemblea degli Stati parte, o il Consiglio di Sicurezza se è stata adita da quest'ultimo», non si può dire che tale atto abbia permesso di superare il senso di ineffettività nell'attività della Corte. Identica situazione nel caso Putin per la [decisione della Camera Preliminare del 24 ottobre 2024](#), in cui ravvisata la violazione dell'articolo 87 dello Statuto e constatato che è irrilevante che si tratti di capi di Stato di Stati parte o non parte, la Camera preliminare ha deferito la Mongolia per violazione dell'obbligo di cooperazione ai sensi dell'articolo 87, par. 7 dello Statuto e, in base a quanto previsto dall'articolo 109, par. 3, all'Assemblea degli Stati parte. Quest'ultima, il 9 dicembre 2024, nella [risoluzione ICC-ASP/23/Res.1](#), sul caso specifico della Mongolia ha disposto l'iscrizione della questione nell'agenda da discutere in una successiva sessione (sul punto si veda C. MILO, *L'omessa*

cooperazione della Mongolia nell'esecuzione del mandato di arresto di Putin, in *Rivista di diritto internazionale*, 2025, p. 533 ss.).

5. Osservazioni conclusive

Se, senza dubbio, ogni azione che porti a un accertamento della responsabilità di coloro che commettono crimini è da ascrivere tra gli elementi positivi, è anche indiscutibile che la mancata effettività e i ritardi nello svolgimento delle indagini e dei processi rischiano di indicare l'incapacità del diritto internazionale nel processare gli autori dei crimini. In questo modo si potrebbe consolidare, soprattutto nell'attuale fase di grave crisi del diritto internazionale, l'idea che la giustizia penale internazionale abbia natura simbolica a causa del fatto che, ad esempio, alcuni mandati di arresto di personaggi eccellenti, come rilevato nel paragrafo precedente, non sono stati eseguiti (in generale, su tale questione, si veda M. FRULLI, *Immunities of State Officials and Crimes under International Law: Where do we Stand?*, in *Le questioni aperte della giustizia penale internazionale nella prospettiva interna*, S. MANACORDA, C. MELONI (A CURA DI), Milano 2024, p. 51 ss.).

In questo contesto, quindi, appare difficile ipotizzare un risultato positivo e diverso per il Tribunale speciale per l'Ucraina. Ed invero, proprio l'ineffettività del Tribunale, potrebbe determinare un'identica situazione di sfiducia che lo svolgimento del procedimento in contumacia non servirebbe a superare. Senza dimenticare che, in questo caso, la norma sull'immunità renderebbe impossibile lo svolgimento del processo almeno nei confronti di Putin.

Pertanto, pur apprezzando gli sforzi relativi al funzionamento della giustizia penale internazionale non possono non essere sottolineati due elementi negativi: il mancato contributo dell'istituzione di detto Tribunale alla pace, anche tenendo conto della continuazione del conflitto, e l'impossibilità di assicurare i probabili destinatari di mandati di arresto alla giustizia, sia a causa del sistema di immunità prescelto sia a causa dell'irrealizzabilità di esecuzione di eventuali mandati di arresto.

MARINA CASTELLANETA