

## La 23<sup>a</sup> sessione dell'Assemblea degli Stati Parte allo Statuto di Roma: quale futuro per la Corte Penale Internazionale?

Alan Amadio

*Dottorando in Diritto internazionale, Università di Trento*

**1. Allestire la scena: il contesto politico e giuridico in cui si sono svolti i lavori dell'Assemblea degli Stati Parte** – Dal 2 al 7 dicembre 2024 si è svolta, al World Forum Convention Center dell'Aja, la 23<sup>a</sup> sessione dell'Assemblea degli Stati Parte (ASP) allo Statuto di Roma, trattato multilaterale fondativo della Corte Penale Internazionale (CPI). Come si approfondirà a breve, l'ASP è in sostanza l'organismo di governo e di proiezione diplomatica del sistema creato dallo Statuto di Roma e vi siede un rappresentante per ciascun Stato Parte allo stesso<sup>1</sup>. Pertanto, in un anno come quello appena trascorso, segnato da una centralità probabilmente senza precedenti – quantomeno recenti – delle discussioni circa la legittimità e l'attività della CPI, la sessione annuale dell'ASP si rivela meritevole di un approfondimento che tenga conto del contesto sia politico sia giuridico che si sta consolidando attorno alla Corte. D'altro canto, quello della giustizia penale internazionale è da sempre un ambito che più di altri soffre per la continua contaminazione tra elementi politici e giuridici, essendo per sua natura chiamata ad operare in una «zona grigia fra diritto e politica, fra sovranità nazionale e responsabilità globale»<sup>2</sup>.

Pare, infatti, che il tentativo della CPI di «mirare in alto»<sup>3</sup> e di cercare di perseguire direttamente i capi di governo di Stati terzi rispetto allo Statuto e di sicura rilevanza all'interno dello scacchiere internazionale – si parla ovviamente della Federazione Russa e di Israele – abbia fortemente movimentato, quando non spaccato, la Comunità internazionale, rendendo per converso ancora più importante guardare ai lavori in seno all'ASP per monitorare lo stato di salute e di resilienza del progetto di giustizia universale inaugurato a Roma nel 1998.

Dall'altra parte, pur appurata l'importanza del contesto rispetto all'analisi dei lavori dell'ASP, è pur vero che fin dall'inizio della sua attività la CPI sembrerebbe essersi trovata ad operare in uno stato permanente di «crisi». Tale ente, infatti, per quanto giovane, ha già attraversato non pochi periodi burrascosi, fomentati sia dalla circostanza per cui la Corte ricopre sostanzialmente un ruolo contro-egemonico nel sistema internazionale, di pungolo per gli Stati, sia dagli evidenti problemi organizzativi che ne hanno minato

---

<sup>1</sup> Gli Stati Parte sono, nel momento in cui si scrive, 125, essendosi da ultimo aggiunta anche l'Ucraina, la quale – dopo due dichiarazioni di accettazione della giurisdizione della Corte *ex art. 12(3) St.* – ha depositato il proprio strumento di ratifica dello Statuto di Roma il 25 ottobre 2024, divenendone ufficialmente Stato Parte a partire dal 1° gennaio 2025. All'Assemblea, inoltre, possono partecipare – senza diritto di voto – anche specifici “osservatori” nominati dagli Stati che hanno firmato lo Statuto (senza poi ratificarlo) o l'Atto Finale della Conferenza di Roma (art. 112(1) St.). Allo stesso modo possono pendere parte ai lavori anche organizzazioni regionali ed internazionali, nonché esponenti della società civile (cfr. le *Rules 92 e 93 delle Rules of Procedure of the Assembly of States Parties*). Da quest'ultimo punto di vista si segnala in particolare l'attività della «Coalition for the International Criminal Court», che riunisce e rappresenta – anche in seno all'ASP – più di 2.500 organizzazioni della società civile.

<sup>2</sup> C. DEL PONTE, *Per la giustizia*, Torino, 2022, p. 21.

<sup>3</sup> Cfr. R. HAMILTON, *The ICC Goes Straight to the Top: Arrest Warrant Issued for Putin*, in *Just Security*, 17 marzo 2023.

questo primo ventennio di attività<sup>4</sup>. Sia qui sufficiente richiamare, sotto il primo profilo, l'accesa conflittualità che ha caratterizzato negli scorsi anni i rapporti tra la CPI, alcuni Stati africani e l'Unione Africana ed in particolare le «violenti reazioni politiche avverse» che vennero suscitate dalla emissione di un mandato di arresto nei confronti dell'allora Presidente del Sudan Omar Al-Bashir e dall'inizio delle indagini nei confronti dell'allora Presidente del Kenya Uhuru Kenyatta<sup>5</sup>. Per quanto riguarda il secondo, invece, giusto l'anno scorso si è sostanzialmente concluso il percorso di revisione dei meccanismi della Corte iniziato nel 2020 con la nomina, da parte dell'Assemblea, di un apposito *Review Mechanism*. Tale organismo era stato incaricato della valutazione e dell'eventuale attuazione delle 384 raccomandazioni elaborate da un gruppo di esperti indipendenti (c.d. IER, *Independent Expert Review*) «per rafforzare la Corte e migliorare la sua performance»<sup>6</sup>. Tuttavia, come si dirà, è sopravvissuta anche a questa sessione annuale dell'ASP una piccola “coda” del percorso di riforme<sup>7</sup>.

Eppure, pur mettendo in conto un possibile *bias* dovuto alla prossimità temporale degli eventi rispetto al momento in cui si scrive, pare che alcuni degli sviluppi degli ultimi anni pongano la Corte e di conseguenza anche l'Assemblea degli Stati Parte, suo organo diplomatico e di «governo» (art. 112 St.), dinnanzi ad un “crocevia”, fondamentale per il prossimo futuro del cosiddetto «ecosistema» di giustizia penale internazionale<sup>8</sup>. Si pensi alla già menzionata frammentazione del supporto degli Stati Parte a fronte dell'emissione di mandati di arresto nei confronti di leader di Stati potenti e influenti oppure alla approvazione di nuove sanzioni statunitensi contro la Corte e più in generale alla grave delegittimazione che la stessa sta subendo sul piano internazionale<sup>9</sup>.

Nel prosieguo, pertanto, ci si concentrerà in particolare sulla prima di queste sfide, che ha ricevuto particolare attenzione anche in seno ai lavori dell'ASP dello scorso dicembre (oltre che nel dibattito nazionale più recente): la mancata cooperazione con la Corte da parte dei suoi membri e il ruolo che su tale versante sarebbe chiamata a svolgere l'Assemblea degli Stati Parte. D'altra parte, come hanno sottolineato alcuni esponenti

---

<sup>4</sup> Su tale tematica vedasi i variegati contributi raccolti in F. JEBBERGER, L. STEINL, M. KALIKA (eds.), *International Criminal Law – A Counter-Hegemonic Project?*, L'Aja, 2023.

<sup>5</sup> Cfr. C. MELONI, *Giustizia universale? Tra gli Stati e la Corte penale internazionale: bilancio di una promessa*, Bologna, 2024, p. 81. Più in generale, circa i vari problemi che hanno tormentato la Corte e il sistema dello Statuto di Roma durante i propri primi venti anni di attività cfr. i vari contributi raccolti in G. WERLE, A. ZIMMERMANN (eds.), *The International Criminal Court in Turbulent Times*, L'Aja, 2019.

<sup>6</sup> Si veda per una panoramica più ampia direttamente il report dell'IER, *Independent Expert Review of the International Criminal Court and the Rome Statute System – Final Report*, 30 settembre 2020, e il *Comprehensive Action Plan* elaborato dal *Review Mechanism* e adottato dal Bureau dell'Assemblea nel 2021.

<sup>7</sup> Cfr. la risoluzione sul tema adottata durante questa sessione dell'ASP (ICC-ASP/23/Res.4, 6 dicembre 2024), su cui ci si intratterà brevemente nel prosieguo.

<sup>8</sup> Cfr. a questo proposito i principi e la «visione strategica» sposati dalla *Siracusa Declaration on Ensuring Consistent and Sustainable Support for the International Criminal Court*, adottata dal Siracusa International Institute for Criminal Justice and Human Rights al termine delle commemorazioni per il 25° anniversario dell'adozione dello Statuto di Roma ([link](#)) (tutti i link riportati nel presente testo sono stati da ultimo consultati il 27 gennaio 2025).

<sup>9</sup> In merito a questo secondo profilo si segnala il discorso tenuto dalla Presidente della Corte, la giudice Tomoko Akane, all'inizio dei lavori della 23ª sessione nel quale, *inter alia*, si evidenzia come da un lato «several elected officials are being severely threatened and are subjected to arrest warrants from a permanent member of the UN Security Council», mentre dall'altro la Corte nella sua interezza «is being threatened with draconian economic sanctions from institutions of another permanent member of the Security Council as if it was a terrorist organisation» (cfr. lo *Statement by the ICC President Tomoko Akane to the Assembly at the first plenary meeting*, 2 dicembre 2024, pp. 2-3, disponibile al seguente [link](#)).

della società civile, il modo in cui gli Stati Parte affronteranno i propri obblighi derivanti dallo Statuto di Roma, anche in tema di cooperazione nell'esecuzione dei mandati di arresto, avrà necessariamente un impatto decisivo anche sulla difesa della Corte e della sua legittimità da attacchi esterni sempre più veementi<sup>10</sup>. Tuttavia, prima di passare all'esame di tale argomento, sembra opportuno premettere qualche veloce considerazione a proposito del ruolo e delle funzioni dell'ASP in generale.

**2. Il ruolo dell'Assemblea degli Stati Parte all'interno del sistema della giustizia penale internazionale** – L'Assemblea degli Stati Parte può essere vista in generale come «l'equivalente del ramo legislativo del governo sebbene possa anche operare come un ministero della giustizia»<sup>11</sup>. All'ASP è dedicata all'interno dello Statuto di Roma un'unica disposizione, l'art. 112, che, lungi dall'essere una previsione di mero contorno, assegna all'Assemblea un novero decisamente molto ampio e incisivo di poteri, che spaziano dall'impartire un generale «management oversight» alla Presidenza, al Procuratore e alla Cancelleria per quanto attiene all'amministrazione della Corte (par. 2, lett. b), all'esame ed approvazione del bilancio preventivo della CPI (par. 2, lett. d)<sup>12</sup>, fino alla possibilità di modificare il numero dei giudici (par. 2, lett. e). Nel prosieguo verrà poi discussa e analizzata nel dettaglio la sempre più attuale funzione che l'ASP ricopre con riferimento alle ipotesi di non-cooperazione con la Corte (par. 2, lett. f). Inoltre, l'ASP è la sede in cui si svolgono le elezioni dei giudici (art. 36(6) St.), del Procuratore e dei Vice-Procuratori (art. 42(4) St.)<sup>13</sup>, nonché di molti altri funzionari della CPI. Il carattere «legislativo» dell'ASP, poco sopra richiamato, si ricava invece dal fatto che l'Assemblea è il foro di riferimento per l'adozione di emendamenti allo Statuto nonché di altri strumenti per così dire di *hard law* (pur sempre entro i limiti del sistema statutario), quali le *Rules of Procedure and Evidence* e gli *Elements of Crimes*<sup>14</sup>, ovvero di *soft law*, come per esempio le diverse risoluzioni che vengono di volta in volta assunte e che spesso hanno anche dei contenuti meramente esortativi.

Pertanto, risulta immediatamente evidente come il successo della Corte nel perseguimento dei propri obiettivi passi necessariamente anche dalle decisioni dell'ASP, organo in cui la sublimazione degli interessi particolari dei singoli Stati Parte dovrebbe portare ad un progressivo consolidamento dell'efficacia dell'azione della CPI, pur nel rispetto dell'indipendenza della Corte, dei suoi giudici e del Procuratore<sup>15</sup>.

---

<sup>10</sup> Cfr. lo *Statement* della *Coalition for the International Criminal Court* disponibile al seguente [link](#).

<sup>11</sup> W. A. SCHABAS, *An Introduction to the International Criminal Court*, Cambridge, V ed., 2017, p. 381.

<sup>12</sup> Per quanto riguarda la predisposizione del bilancio preventivo annuale, di essa si occupa in prima battuta la Cancelleria della Corte (*Registry*). Tale bozza viene poi esaminata dal *Committee on Budget and Finance*, organo sussidiario dell'ASP stessa, il quale riporta poi le proprie considerazioni all'Assemblea, cui compete il potere decisionale (vedasi anche la *Rule 90* delle *Rules of Procedure of the Assembly of States Parties*).

<sup>13</sup> Si veda, in questo Osservatorio, L. POLTRONIERI ROSSETTI, *La travagliata elezione del terzo Procuratore della Corte penale internazionale: riflessioni sul processo di selezione e conseguenze sulla legittimazione dell'istituzione*, maggio 2021.

<sup>14</sup> Più precisamente questi strumenti sono stati inizialmente predisposti dalla Commissione preparatoria, in ottemperanza alle previsioni dell'Atto finale della Conferenza di Roma, e poi formalmente approvati dall'ASP (cfr. W. A. SCHABAS, *An Introduction*, cit., p. 381).

<sup>15</sup> Sul rapporto tra le prerogative dell'Assemblea e l'indipendenza degli organi principali della Corte, nonché sulla «enormous responsibility» che la prima ha rispetto alla «resilienza» della seconda v. G. NESI, *The Organs of the*

L'ASP non è propriamente un organo della Corte, essendo difatti qualificabile come un distinto ente internazionale, con un proprio sistema di governo che comprende sia un apposito Segretariato sia un comitato esecutivo (il *Bureau*), composto da un Presidente, due vice-Presidenti e 18 membri dell'Assemblea rinnovati ogni tre anni (art. 112(3) St.)<sup>16</sup>. L'Italia, tra l'altro, nel corso della precedente sessione dell'ASP è stata eletta al *Bureau* per il triennio 2024-2026. Esso assiste l'Assemblea nell'attuazione dei vari mandati, riunendosi regolarmente nei periodi intercorrenti tra una plenaria dell'ASP e l'altra, sia nella sede di New York che in quella dell'Aja. Di fatto, quella del *Bureau* è la sede per la facilitazione delle discussioni tra gli Stati Parte sui temi che possono essere di volta in volta più significativi per il sistema della Corte e che saranno poi oggetto di più ampia attenzione durante la sessione plenaria dell'ASP. Tant'è che singole tematiche possono essere affidate ai due *Working Groups* del *Bureau*, siti uno all'Aja e l'altro a New York per l'appunto, con l'eventuale assistenza anche di facilitatori o «focal points» appositamente nominati.

In aggiunta, l'ASP ha istituito nel corso negli anni diversi organi sussidiari (art. 112(4) St.), tra cui il *Committee on Budget and Finance* (CBF), l'*Advisory Committee on nominations of judges of the International Criminal Court* (ACN) e l'*Independent Oversight Mechanism* (IOM). Del primo si è già brevemente detto, mentre per quanto attiene gli altri due è qui sufficiente ricordare quanto segue. L'ACN – in cui questo dicembre è stato rieletto per un secondo mandato triennale l'italiano Mauro Politi, già giudice della CPI – è l'organismo tecnico di supporto all'ASP nella valutazione, secondo la lente dei criteri normativamente fissati dall'art. 36 St., delle candidature al ruolo di giudice della CPI. L'IOM, invece, si occupa sostanzialmente di indagini e accertamenti, su richiesta dell'ASP, circa potenziali casi di sospetta cattiva amministrazione o più in generale di «misconduct» da parte dello staff della CPI.

**3. Le risoluzioni che sono state adottate durante la 23<sup>a</sup> sessione** – Passando ora all'analisi della 23<sup>a</sup> sessione dell'ASP, si può ricordare come essa sia stata anticipata, come è uso, da una prolifica attività di *reporting* da parte delle singole componenti vuoi dell'ASP vuoi della CPI<sup>17</sup>. In aggiunta al dibattito generale, cui hanno partecipato sia rappresentanti degli Stati Parte sia esponenti delle organizzazioni internazionali e della società civile<sup>18</sup>, sono state organizzate due sessioni plenarie tematiche: una dedicata alla *Review of the International Criminal Court and the Rome Statute system: Conclusion of the Review Mechanism's mandate and future of the review process* e la seconda, copresieduta dagli ambasciatori di Senegal e Francia, al tema sempre più critico della cooperazione<sup>19</sup>. Infine, non sono mancate decine di *side-events*, sponsorizzati via via da singoli Stati, dalla Corte o dalle organizzazioni della società civile, offrendo un forum di

---

*International Criminal Court and Their Functions in the Rome Statute. The Assembly of States Parties*, in F. LATTANZI, W. A. SCHABAS (eds.), *Essays on the Rome Statute of the International Criminal Court*, Ripa Fagnano Alto, 1999, vol. 1, pp. 233-250.

<sup>16</sup> Cfr. W. A. SCHABAS, *An Introduction*, cit., p. 381.

<sup>17</sup> Tutta la documentazione preparatoria della plenaria e i *report* sono consultabili al seguente [link](#).

<sup>18</sup> Al seguente [link](#) sono riportate le bozze dei singoli *statements*.

<sup>19</sup> La documentazione, gli *statements* e le registrazioni delle discussioni sono disponibili al seguente [link](#).

discussione e confronto su praticamente ogni tematica di rilievo per la Corte e per la giustizia internazionale nel suo complesso<sup>20</sup>.

Di seguito le risoluzioni che sono state adottate lo scorso dicembre<sup>21</sup>: *Strengthening the International Criminal Court and the Assembly of States Parties* (ICC-ASP/23/Res.1, c.d. risoluzione *omnibus*); *Resolution of the Assembly of States Parties regarding the implementation of the tenure policy* (ICC-ASP/23/Res.2); *Resolution on the introduction of a moratorium on the recruitment by the International Criminal Court of staff of non-States Parties' nationality* (ICC-ASP/23/Res.3); *Review of the International Criminal Court and the Rome Statute system* (ICC-ASP/23/Res.4); *Resolution on cooperation* (ICC-ASP/23/Res.5); *Resolution of the Assembly of States Parties on the proposed programme budget for 2025 and related policy and administrative matters* (ICC-ASP/23/Res.6). Di particolare rilievo il fatto che siano state adottate per *consensus*, adempiendo sotto questo punto di vista alla lettera dello Statuto che richiede che sia compiuto «ogni sforzo» per mantenere tale forma decisionale (art. 112(7) St.).

Per quanto concerne il contenuto di queste risoluzioni, è agevole riscontrare dei punti di sicuro interesse, ancorché non siano certo latrici di significativi cambiamenti rispetto all'organizzazione o al *modus operandi* del sistema dello Statuto di Roma. Rimandando a quanto si dirà nel paragrafo successivo con riferimento alla tematica della cooperazione, si può già ora spendere qualche parola sulle risoluzioni 1, 2, 3, 4 e 6.

Della risoluzione *omnibus* – chiamata così perché ricomprende e riassume tutti gli ambiti di attività del sistema della Corte – occorre sottolineare soprattutto due elementi: la chiara, forte e non scontata<sup>22</sup> presa di posizione a difesa della CPI, della sua attività e della sua indipendenza<sup>23</sup> e la fissazione per il 7-9 luglio 2025, presso il quartier generale delle Nazioni Unite a New York, di una sessione speciale dell'Assemblea, avente ad oggetto la revisione degli emendamenti al crimine di aggressione adottati con la Conferenza di Kampala<sup>24</sup>.

Passando ora alla risoluzione ICC-ASP/23/Res.4, con essa, come già accennato in precedenza, l'Assemblea ha definitivamente terminato il mandato del *Review Mechanism*, che già nel 2023 aveva concluso la propria attività di valutazione di tutte le

---

<sup>20</sup> Si veda la lista di eventi curata dalla *Coalition for the International Criminal Court* e disponibile al seguente [link](#).

<sup>21</sup> Tutte disponibili al seguente [link](#).

<sup>22</sup> Si pensi, infatti, al raffronto fra l'adozione della risoluzione *omnibus* per *consensus* da parte dell'ASP da un lato e dall'altro la circostanza per cui la risoluzione annualmente adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite a proposito della CPI quest'anno è passata solo tramite apposita votazione e comunque con un numero di voti a favore addirittura inferiore al numero effettivo degli Stati Parte dello Statuto di Roma (risoluzione A/RES/79/6, adottata il 29 ottobre 2024 tramite votazione, 113-10-30). Tale preoccupante fenomeno era iniziato già l'anno scorso (115 voti a favore), ma lancia comunque un segnale allarmante per il futuro della Corte, anche alla luce del fatto per cui sino al 2022 persino tali risoluzioni dell'UNGA erano state adottate per *consensus*.

<sup>23</sup> Cfr. in particolare il primo paragrafo della risoluzione con cui l'Assemblea «*Reconfirms its unwavering support for the Court as an independent and impartial judicial institution, reiterates its commitment to uphold and defend the principles and values enshrined in the Rome Statute and to preserve its integrity undeterred by any threats or measures against the Court, its officials and those cooperating with it, and renews its resolve to stand united against impunity*».

<sup>24</sup> Cfr. la risoluzione ICC-ASP/23/Res.1, par. 163 e suo *Annex I*, par. 16.

raccomandazioni dell'IER (eccetto una)<sup>25</sup>. L'ASP, dopo il dibattito durante un'apposita sessione tematica, ha deciso di affidare al *Bureau* il compito di revisione dello *status* di attuazione di quelle raccomandazioni che sono state valutate «positivamente» o «positivamente con modifiche», organo peraltro già fortemente coinvolto durante tutto il percorso di *review*<sup>26</sup>.

Il testo delle altre due risoluzioni (ICC-ASP/23/Res.2 e ICC-ASP/23/Res.3) è stato anch'esso predisposto dal *Review Mechanism* e riguarda nel primo caso l'attuazione di un «tenure system» per fissare un periodo massimo di permanenza dei funzionari – 7 anni – nelle posizioni di vertice del sistema amministrativo della Corte<sup>27</sup>, nel secondo caso una moratoria rispetto all'assunzione di cittadini di Stati non parte dello Statuto di Roma essendo stato registrato uno squilibrio nella rappresentatività geografica del personale.

Infine, per quanto riguarda la risoluzione ICC-ASP/23/Res.6, con essa l'ASP ha approvato il bilancio preventivo della Corte per il 2025, con un incremento approssimativamente del +6,53%, a fronte di una richiesta della CPI di una maggiorazione di almeno il +10,4% che tenesse in debito conto il cambiamento significativo dell'«operating environment» della Corte nell'ultimo anno, anche a causa dei seri rischi di sicurezza che la stessa si trova ad affrontare, il fatto che «the demands placed upon the Court have only grown» e la continua portata dell'inflazione<sup>28</sup>.

Da ultimo, non ci si può esimere dall'evidenziare come non abbiano avuto seguito, quantomeno per ora, le proposte di emendamento allo Statuto di Roma pendenti innanzi al *Working Group on Amendments*<sup>29</sup> dell'Assemblea, cui si è aggiunta nel settembre del 2024 la proposta – promossa da Vanuatu – volta all'introduzione di un nuovo e autonomo crimine di *ecicidio* all'art. 5 dello Statuto (*Crimes within the jurisdiction of the Court*)<sup>30</sup>.

---

<sup>25</sup> Trattasi della raccomandazione n. 140, la quale invitava l'ASP a «esplorare mezzi aggiuntivi per incoraggiare il pagamento tempestivo e pieno dei contributi degli Stati Parte» prendendo in considerazione anche la possibilità di abbassare la soglia di arretrati al superamento della quale gli Stati Parte potrebbero perdere i propri diritti di voto (art. 112(8) St.) o la possibilità di presentare candidati per le elezioni di funzionari della Corte.

<sup>26</sup> Cfr. ICC-ASP/23/Res.4, paragrafi 1, 7 e 8.

<sup>27</sup> L'adozione di tale «tenure system» si pone come implementazione della raccomandazione n. 105 formulata dall'IER ed è stata formalmente il motivo per cui il mandato del *Review Mechanism* non era stato terminato già durante la 22<sup>a</sup> sessione dell'ASP (cfr. ICC-ASP/22/Res.7).

<sup>28</sup> Cfr. *Proposed Programme Budget for 2025 of the International Criminal Court* (ICC-ASP/23/10), paragrafi 2 e 7. Si veda poi anche l'analisi contenuta nel *Report of the Committee on Budget and Finance on the work of its forty-fourth session* (ICC-ASP/23/15), oltre al «worrisome state of outstanding contributions and arrears» (che ammontano a 32,7 milioni di Euro) analizzato nel *Report of the Bureau on the arrears of States Parties* (ICC-ASP/23/16).

<sup>29</sup> Il *Working Group on Amendments* (WGA) è un ulteriore organo sussidiario dell'Assemblea, costituito con la risoluzione ICC-ASP/8/Res.6, cui è stato conferito il compito di «identifying amendments to be adopted in accordance with the Rome Statute and the Rules of Procedures of the Assembly» (par. 4). Più nello specifico, al WGA è stato conferito il compito di esercitare un esame preliminare – che talvolta può durare anche diversi anni – circa le proposte di emendamento presentate da singoli Stati Parte *ex art.* 121(1) St. per poi formulare delle raccomandazioni all'Assemblea «as to whether to take up a proposal according to article 121(2) of the Rome Statute or as to whether to adopt the proposed amendments according to articles 51(2), 121(3) and 122(2) of the Rome Statute» (cfr. i *Terms of reference of the Working Group on Amendments* contenuti nell'*Annex II* della risoluzione ICC-ASP/11/Res.8, in particolare il par. 10).

<sup>30</sup> Si vedano le proposte di modifica (inserimento di un nuovo par. *2bis* al *Preambolo*, modifica dell'art. 5 St., introduzione di un art. *8ter* e connesse modifiche degli *Elements of crime*) e l'*Explanatory commentary* riportati come *Annex II* al *Report of the Working Group on Amendments* (ICC-ASP/23/26).

**4. La delicata situazione dei mandati di arresto: tra tensioni diplomatiche, interpretazioni ondivaghe e mancata cooperazione con la Corte** – Si è già accennato al fatto che uno dei principali *focus* della 23<sup>a</sup> sessione dell’ASP sia stato dedicato al tema della cooperazione tra gli Stati Parte e la Corte. A questo è stata dedicata un’apposita sessione tematica della plenaria, suddivisa a sua volta in due segmenti: il primo vertente su quanto la cooperazione sia «vitale» per la Corte, in particolare dinnanzi all’incremento dei rischi di sicurezza gravanti sul personale della CPI; il secondo concernente strategie, *best practices* e strumenti – anche già esistenti – che potrebbero facilitare la cooperazione tra Stati Parte e Corte nell’individuare, arrestare e consegnare i sospettati. Tale discussione, poi, è stata preceduta da un apposito e specifico *report* curato dal *Bureau* ed è sfociata – come è uso per l’ASP – nell’adozione di una specifica risoluzione sul tema della cooperazione<sup>31</sup>. Tutta questa attenzione non dovrebbe sorprendere, essendo ormai ben noto come la Corte non sia altro che «un gigante che non ha né gambe né braccia» per usare le parole di Antonio Cassese<sup>32</sup>, con ciò intendendosi che la CPI – come o forse ancor di più di qualsiasi altro tribunale penale internazionale – abbisogna della continua e disinteressata cooperazione dei singoli Stati per poter esercitare la propria funzione. Tuttavia, tale livello di analisi rischia di trascurare la centralità – sempre maggiore – della questione relativa ai casi di “mancata cooperazione” degli Stati Parte.

Invero, la CPI ha da sempre sofferto l’andamento altalenante con cui gli Stati hanno offerto la propria cooperazione. Per esempio, come nota l’ASP stessa con «grave preoccupazione» mandati di arresto o richieste di consegna nei confronti di 30 individui rimangono ancora inevasi, con un evidente impatto sulla credibilità e la forza deterrente dei procedimenti dinnanzi alla CPI<sup>33</sup>. In aggiunta, la possibilità che questi mandati di arresto fossero indirizzati nei confronti dei vertici politici di alcuni Stati – fatto di per sé assolutamente fisiologico data la missione della Corte di perseguire «the most serious crimes of concern to the international community as a whole», ossia crimini massivi e spesso implicanti gli apparati statali – ha costantemente creato attriti politici e finanche giuridici tra Corte e Stati Parte. A questo proposito, note sono le vicissitudini che hanno interessato l’esecuzione del mandato di arresto nei confronti del Presidente sudanese Omar Al-Bashir, portando la Corte ad accertare in numerose sentenze il fatto che alcuni Stati Parte non avessero adempiuto ai propri obblighi ai sensi dello Statuto di Roma<sup>34</sup>.

Ebbene, la recente attività della CPI nei confronti delle *leadership* militari e politiche russe ed israeliane, in entrambi i casi Stati “non” parte dello Statuto di Roma e particolarmente influenti nello scenario internazionale, ha dato nuovo vigore alle discussioni circa la possibile rilevanza delle immunità *ratione personae* per esentare gli Stati Parte dall’obbligo di cooperare con la Corte<sup>35</sup>. Del resto, le soluzioni da essa finora trovate sono state considerate da molti come insoddisfacenti sia da una prospettiva politico-

---

<sup>31</sup> Cfr. ICC-ASP/23/31 e ICC-ASP/23/Res.5.

<sup>32</sup> A. CASSESE, *Il Tribunale penale per la ex-Iugoslavia: bilancio di due anni di attività*, in F. LATTANZI, E. SCISO (a cura di), *Dai tribunali penali internazionali ad hoc ad una Corte permanente*, Napoli, 1996, p. 183.

<sup>33</sup> Cfr. ICC-ASP/23/Res.5, par. 2.

<sup>34</sup> Tutte le decisioni relative a casi di non-cooperazione con la Corte sono riportate, suddivise a seconda della situazione di riferimento, al seguente [link](#).

<sup>35</sup> Cfr. O. FLASCH, *The interplay between Articles 27 and 98 of the Rome Statute: A familiar friend makes a new appearance in the arrest warrants against Netanyahu and Gallant*, in *EJIL:Talk!*, 10 dicembre 2024.

diplomatica che da quella strettamente giuridica<sup>36</sup>. In ogni caso, è lampante l'effetto che l'emissione di alcuni di questi mandati di arresto – in particolare quelli nei confronti del Primo ministro Benjamin Netanyahu e dell'ex Ministro della difesa Yoav Gallant – ha avuto rispetto alla frammentazione del supporto alla Corte anche da parte di Stati Parte da sempre considerati *like-minded*<sup>37</sup>.

Ecco che allora la 23<sup>a</sup> sessione dell'ASP è stata preceduta, il 24 ottobre 2024, da una nuova decisione della Pre-Trial Chamber II, presieduta dal giudice italiano Rosario Aitala, circa la mancata cooperazione da parte della Mongolia nell'esecuzione dell'arresto del Presidente della Federazione Russa Vladimir Putin<sup>38</sup>. La PTC sembrerebbe aver sposato una nuova e ulteriore interpretazione degli obblighi degli Stati Parte ai sensi dell'art. 98 St., con ciò arricchendo – o forse annacquando – la già disorganica giurisprudenza della CPI. Difatti, la PTC ha assunto una posizione che da alcuni commentatori è già stata criticata come potenzialmente «solipsistica», in quanto mancherebbe di riferirsi a fonti di diritto internazionale diverse dallo Statuto di Roma con ciò isolandosi rispetto alle esigenze reali degli Stati Parte chiamati a cooperare con la Corte ed allo stesso tempo ad assicurare – su un piano bilaterale – il rispetto dei propri obblighi in tema di immunità (art. 98 St.)<sup>39</sup>. Si evidenzia, comunque, che la PTC II ha rigettato la «Request for Leave to Appeal» presentata dalla Mongolia<sup>40</sup> e che analogamente la plenaria dei giudici ha rigettato una «Application for Disqualification» presentata dalla Mongolia nei confronti dei giudici Aitala e Godinez<sup>41</sup>.

Ad ogni modo, tralasciando l'approfondimento del tema relativo alle immunità, che rimane comunque di stretta competenza della Corte, può essere interessante notare come l'ASP abbia sostanzialmente taciuto sul punto. Pur a fronte della decisione con cui la PTC ha sia accertato la violazione da parte della Mongolia dei propri obblighi di cooperazione sia determinato «appropriato» deferire la controversia all'ASP come «most effective way of obtaining cooperation in the concrete circumstances at hand»<sup>42</sup>, l'Assemblea è rimasta tutto sommato silente, limitandosi a riconoscere l'impatto negativo che la mancata esecuzione delle richieste della Corte “continua” ad avere sull'abilità della stessa di eseguire il proprio mandato, a «prendere nota» della decisione della PTC e a decidere di includere nell'agenda delle future sessioni dell'ASP la «considerazione» dei problemi di

---

<sup>36</sup> Si veda, per esempio, C. STAHN, *A Critical Introduction to International Criminal Law*, Cambridge, 2019, pp. 255-258. Per un'ampia panoramica cfr. anche C. KREB, K. PROST, *Article 98*, in O. TRIFFTERER, K. AMBOS (eds.), *Rome Statute of the International Criminal Court. A Commentary*, Monaco, III ed., 2016, pp. 2117-2142.

<sup>37</sup> Si veda la mappa delle reazioni statali ai suddetti mandati di arresto curata da Rebecca Ingber sul sito di *Just Security* e disponibile al seguente [link](#).

<sup>38</sup> Pre-Trial Chamber II, *Accertamento ai sensi dell'articolo 87(7) dello Statuto di Roma sull'inadempimento da parte della Mongolia della richiesta della Corte per cooperare nell'arresto e nella consegna di Vladimir Vladimirovich Putin e referral all'Assemblea degli Stati Parte*, ICC-01/22, 24 ottobre 2024. Nell'estate 2023, invece, si era adombrata la concreta possibilità che anche il Sudafrica violasse i propri obblighi in occasione di un Summit dei BRICS cui avrebbe dovuto partecipare anche il Presidente Putin, cfr. M. DU PLESSIS, A. COUTSODIS, *The Putin-South Africa arrest warrant saga: A tale of the shrinking world of an accused war criminal*, in *EJIL:Talk*, 18 agosto 2023.

<sup>39</sup> Cfr. K. KAWAI, *The ICC'S Turn to Cynical Solipsism: The PTC II's Finding of Mongolia's Non-compliance in the Case against Putin*, in *EJIL:Talk!*, 26 novembre 2024.

<sup>40</sup> Cfr. Pre-Trial Chamber II, *Decision on Mongolia's requests for leave to appeal, temporary stay of the proceedings and related matters*, ICC-01/22, 29 novembre 2024.

<sup>41</sup> Cfr. Plenary of Judges of the International Criminal Court, *Reasons for the Decision on the "Application for the Disqualification of Judges" filed on 31 October 2024 (ICC-01/22-92-Anx)*, ICC-01/22, 22 novembre 2024.

<sup>42</sup> Pre-Trial Chamber II, *Accertamento ai sensi dell'articolo 87(7) dello Statuto di Roma*, cit., par. 41, che richiama sul punto anche giurisprudenza precedente.

non-cooperazione che dovessero sorgere durante il periodo inter-sessionale<sup>43</sup>. Ciò, come si dirà a breve, non costituisce assolutamente una novità nella prassi dell'ASP; tuttavia, merita forse qualche previo approfondimento il ruolo che alla stessa è attribuito nei casi di non-cooperazione così da meglio cogliere come, anche in questo caso specifico, l'Assemblea non abbia completamente soddisfatto il proprio ruolo di garante della piena cooperazione con la Corte e, di conseguenza, dell'effettività di quest'ultima.

L'art. 112(2)(f) St., infatti, riconosce all'ASP la competenza a «considerare», ai sensi dell'art. 87(5)(7) St., «any question relating to non-cooperation». Tale seconda norma si occupa, per l'appunto, dei casi in cui uno Stato non parte (par. 5, lett. b) o uno Stato Parte (par. 7) non adempia ai propri obblighi di collaborazione con la Corte. Nel primo caso – cioè quello di uno Stato non parte dello Statuto di Roma che sia stato invitato dalla Corte a cooperare sulla base di un accordo *ad hoc* o di altro strumento e che non adempia ai propri obblighi – «the Court may so inform the Assembly of States Parties or, where the Security Council referred the matter to the Court, the Security Council» (corsivo aggiunto). Nel secondo caso, ove a non cooperare con la Corte sia uno Stato Parte dello Statuto che in quanto tale è vincolato dagli obblighi di cui alla Parte IX del medesimo, «the Court may make a finding to that effect and refer the matter to the Assembly of States Parties or, where the Security Council referred the matter to the Court, to the Security Council» (corsivi aggiunti). Nel corso degli anni l'Assemblea si è dotata di una serie di strumenti aggiuntivi che andassero a proceduralizzare quella competenza a «consider» le questioni di non-cooperazione di cui agli articoli dello Statuto. Da un lato l'ASP ha adottato una vera e propria procedura interna per trattare i casi di non-cooperazione, le «Assembly procedures relating to non-cooperation»<sup>44</sup>, dall'altro vi è poi stato aggiunto anche un apposito *Toolkit for the implementation of the informal dimension of the Assembly procedures relating to non-cooperation*<sup>45</sup>.

Muovendo dalla pacifica constatazione per cui «the non-execution of cooperation requests has a negative impact on the ability of the Court to execute its mandate, in particular when it concerns the arrest and surrender of individuals subject to arrest warrants»<sup>46</sup>, le *Procedures* si occupano di dettagliare i due percorsi che l'ASP potrebbe seguire nei casi di non-cooperazione, entrambi dalla dichiarata natura non giudiziale non trattandosi di «judicial determinations» quanto invece di «political and diplomatic efforts to promote cooperation and to respond to non-cooperation»<sup>47</sup>. Queste due opzioni corrispondono a loro volta a due differenti scenari che potrebbero richiedere un'attivazione da parte dell'Assemblea: quello in cui la Corte ha investito, con una propria decisione, della questione l'ASP e quello in cui, pur in assenza di una decisione della Corte, c'è ragione di credere che uno «specifico e serio incidente di non-cooperazione rispetto ad una richiesta di arresto e consegna di una persona stia per verificarsi o sia in corso e l'intervento urgente dell'Assemblea possa contribuire a portare alla collaborazione»<sup>48</sup>. Nel primo caso, secondo le *Procedures*, è richiesta da parte dell'ASP «a formal response,

---

<sup>43</sup> ICC-ASP/23/Res.1, paragrafi 31, 34 e 35.

<sup>44</sup> Cfr. l'allegato alla risoluzione ICC-ASP/17/Res.5, che ha sostituito il previo documento allegato alla risoluzione ICC-ASP/10/Res.5.

<sup>45</sup> Cfr. l'*Annex III* al *Report of the Bureau on non-cooperation* redatto nel 2018 (ICC-ASP/17/31).

<sup>46</sup> ICC-ASP/9/Res.3, par. 12.

<sup>47</sup> Cfr. ICC-ASP/17/Res.5, par. 6.

<sup>48</sup> Ivi, par. 7(a)(b).

including some public elements» che a seconda delle specificità del singolo caso potrebbe anche essere preceduta da una risposta urgente e informale dell'Assemblea; nel secondo, invece, «an urgent, but entirely informal response at the diplomatic and political levels», che tenga in considerazione anche la possibilità di utilizzare gli specifici strumenti predisposti nel *Toolkit*<sup>49</sup>.

A ben vedere, non mancano nelle *Procedures* anche dei meccanismi piuttosto incisivi a disposizione dell'Assemblea, quantomeno nel caso dell'*iter* formale<sup>50</sup>. Infatti, tale procedimento annovera, oltre a riunioni in seno al Bureau e a lettere aperte del Presidente dell'Assemblea indirizzate allo Stato inadempiente, anche strumenti per così dire di *naming and shaming*: la decisione della Corte sulla non-cooperazione dello Stato dovrebbe («should») essere sia messa a conoscenza del pubblico tramite apposita *press release* del Presidente dell'ASP, sia segnalata nella risoluzione *omnibus*; il *Bureau* potrebbe («could») richiedere al *Working Group* di New York «to hold a public meeting on the matter to allow for an open dialogue with the requested State» includendo anche «State Parties, observers and civil society representatives»; il *Bureau* dovrà («shall») poi redigere un rapporto sulle azioni intraprese da presentare, con incluse raccomandazioni concrete, nel corso della successiva sessione dell'Assemblea durante la quale tale report potrebbe («could») altresì essere discusso in plenaria «with a view to enhance future cooperation with the Court»<sup>51</sup>.

Ciononostante, questo ampio e variegato sistema di azione dell'ASP rispetto ai casi di non-cooperazione si è dimostrato in passato e rischia di dimostrarsi di nuovo del tutto inefficace, per la semplice ragione per cui quello delineato dalle *Procedures* è un sistema di «controllo politico» che finisce per dipendere massivamente dall'attivismo degli Stati Parte, i quali raramente hanno interesse a fare pressioni su altri Stati per dare piena esecuzione alle richieste di cooperazione della Corte, finendo per creare «a deep discrepancy between legal obligation and compliance»<sup>52</sup>. La prassi, d'altra parte, dimostra che, pure a fronte di multiple decisioni in cui la Corte ha accertato casi di non-cooperazione, «ICC state parties and third states have stayed remarkably silent»<sup>53</sup>. Questo è stato accertato anche dalle stesse Camere della Corte, le quali, in un caso sempre relativo ai ripetuti episodi di inadempimento degli Stati Parte rispetto al proprio obbligo di arrestare il Presidente Al-Bashir, hanno riconosciuto che l'aver per ben sei volte investito della questione sia l'Assemblea sia il Consiglio di Sicurezza non ha portato ad alcun risultato, convincendosi pertanto a non compiere un nuovo *referral*, in quanto *non* considerato «a way to obtain cooperation»<sup>54</sup>.

È chiaro, quindi, che, in un contesto come quello attuale, in cui sono diventati plurimi i casi di mandati di arresto della CPI pendenti nei confronti di capi di Stato o di

---

<sup>49</sup> Ivi, paragrafi 10 e 11.

<sup>50</sup> L'*iter* informale, dall'altro lato, è più che altro incentrato – anche a causa di una obiettiva necessità di flessibilità vista l'assenza di una decisione della Corte che accerti la mancata cooperazione dello Stato – sui «buoni uffici» del Presidente dell'Assemblea, coadiuvato in ciò da quattro o cinque «regional focal points for non-cooperation».

<sup>51</sup> Cfr. ICC-ASP/17/Res.5, paragrafi 13, 14(d)(e)(f) e 15.

<sup>52</sup> C. STAHN, *A Critical Introduction*, cit., p. 237.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

<sup>54</sup> Pre-Trial Chamber II, *Decisione ai sensi dell'articolo 87(7) dello Statuto di Roma sulla non-compliance del Sud Africa con la richiesta della Corte per l'arresto e la consegna di Omar Al-Bashir*, ICC-02/05-01/09, 6 luglio 2017, par. 138.

governo in carica, anche di Stati non parte, diventerà sempre più centrale il tema dei possibili casi di non-cooperazione con la Corte che, se non seguiti da azioni forti da parte dell'Assemblea, potranno portare alla completa paralisi dell'attività della Corte<sup>55</sup>.

**5. Conclusioni** – In conclusione, si può affermare che la 23<sup>a</sup> sessione dell'Assemblea degli Stati Parte allo Statuto di Roma, pur non essendo stata portatrice di particolari moti evolutivi del sistema della Corte Penale Internazionale, abbia avuto comunque una sua decisiva importanza, soprattutto alla luce dal contesto sempre più teso che circonda la Corte dell'Aja. Tensioni che sono già in parte scaturite in un aperto e diretto attacco all'istituzione che più di ogni altra promuove la lotta all'impunità su scala internazionale.

Ciò che forse è ancora più preoccupante, dal punto di vista dei sostenitori del progetto della giustizia penale internazionale, è il grado di sfiducia – quando non di espressa opposizione – da parte persino di alcuni degli Stati Parte dello Statuto che negli ultimi due decenni e mezzo ne avevano (quasi) sempre perorato la causa. Anche se dall'analisi delle risoluzioni, adottate per *consensus* dall'Assemblea, emerge un'unanime e decisa presa di posizione a sostegno della Corte e della sua indipendenza, per essere efficace essa dovrà necessariamente tradursi in un rafforzamento della rete di sostegno diplomatico, politico e finanziario della CPI e dei suoi organi.

Paiono, pertanto, cogliere particolarmente nel segno le parole conclusive della Presidente dell'ASP, l'ambasciatrice Päivi Kaukoranta: «[t]he law of physics teach us that where there is force, there is resistance. As the challenges faced by the Court grow in number, complexity, and nature, States Parties' support must grow in resolve, commitment, and strength. The Court – our Court – is needed now more than ever»<sup>56</sup>.

*Marzo 2025*

---

<sup>55</sup> A tal proposito non si può non menzionare il recente caso Elmasry, che – nel momento in cui si scrive – potenzialmente potrebbe portare all'apertura di una procedura di non-cooperazione da parte della CPI nei confronti dell'Italia ai sensi dell'art. 87(7) St., cfr. L. POLTRONIERI ROSSETTI, *The failure to arrest and surrender Osama Elmasry Njeem: "That Awful Mess" in Rome*, in *EJIL:Talk!*, 27 gennaio 2025.

<sup>56</sup> Cfr. la *press release* dell'ASP del 6 dicembre 2024, disponibile al seguente [link](#).