



UNIVERSITÀ DEGLI
STUDI DI PADOVA

CENTRO DI STUDI E DI FORMAZIONE
SUI DIRITTI DELLA PERSONA E DEI POPOLI



CATTEDRA UNESCO
IN DIRITTI UMANI,
DEMOCRAZIA E PACE

Research Papers
3/2000

Paolo De Stefani

La Corte speciale per la Sierra Leone

© Centro di studi e formazione sui diritti della persona e dei popoli, Università di
Padova

Novembre 2000

**Copyright: Centro di studi e di formazione sui diritti della persona e dei popoli,
Università degli Studi di Padova
Nessuna parte di questo testo può essere riprodotta senza autorizzazione.**

**Pubblicazione online sul Sito dell'Archivio Pace Diritti Umani:
www.cepadu.unipd.it**

Questo studio è realizzato nell'ambito del progetto di ricerca denominato: *La giustizia penale internazionale nel paradigma dei diritti umani. Il processo di evoluzione del diritto penale internazionale e di istituzione di una giurisdizione penale internazionale e le sue ricadute sugli assetti giuridici e politici della comunità internazionale, con particolare riferimento al ruolo dei soggetti nongovernativi*, diretto dal Prof. Antonio Papisca.

Paolo De Stefani è titolare di assegno di ricerca presso il Centro di studi e formazione sui diritti della persona e dei popoli, Università di Padova. Tra le sue pubblicazioni: *Il diritto internazionale dei diritti umani*, Padova, Cedam 1994; *La tutela giurica internazionale dei diritti umani*, Padova, Cedam, 1997 (con Francisco Leita); *Profili di diritto penale internazionale nella prospettiva dei diritti umani*, Università di Padova – Quaderni del Centro di studi e formazione sui diritti della persona e dei popoli n. 1, Padova, 2000.

Contatto: p.destefani@cdu.cepadu.unipd.it

Sommario

Introduzione	5
Limiti di giurisdizione della corte speciale	13
La corte speciale e l'ordinamento interno della Sierra Leone	18
La corte speciale e i tribunali <i>ad hoc</i> .	
Problemi aperti di cui dovrà farsi carico la comunità internazionale	21

Introduzione

Il 4 ottobre 2000, in attuazione della risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 1315 del 4 agosto 2000, il Segretario generale delle Nazioni Unite ha presentato al Consiglio stesso il rapporto sull'istituzione di una «corte speciale» per giudicare le persone maggiormente responsabili dei crimini commessi nei recenti anni nella Repubblica del Sierra Leone (UN Doc S/2000/915)¹.

Il rapporto, elaborato sulla base di un intenso dialogo tra esponenti delle Nazioni Unite e rappresentanti del governo della Sierra Leone, esponenti della società civile e delle ONG operanti sul territorio, nonché funzionari della Missione delle Nazioni Unite in Sierra Leone - UNAMSIL, propone la creazione di una corte penale mista nazionale e internazionale tramite un accordo in 20 articoli tra le Nazioni Unite e il governo della Sierra Leone. Parte integrante dell'accordo è lo statuto della corte speciale, che comprende a sua volta 25 articoli.

Si tratterebbe della terza corte penale istituita dalle Nazioni Unite allo scopo di condurre indagini ed emettere decisioni su fatti di grave rilevanza criminale. Al pari dei tribunali che l'hanno preceduta, la corte speciale è quindi concepita come uno strumento volto a perseguire crimini che per la loro portata e gravità possono costituire una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali. Gli altri due esempi di tribunali *ad hoc* sono, come è ampiamente noto, il tribunale internazionale per la ex Jugoslavia² e quello per il Ruanda³, ambedue creati direttamente dal Consiglio di sicurezza nell'esercizio delle prerogative decisionali che gli sono attribuite dal capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. E' altrettanto noto, inoltre, che la comunità internazionale non ha soltanto dato vita a dei tribunali speciali, come sono quelli su ex Jugoslavia e Ruanda e come sarebbe l'istituenda corte per il Sierra Leone, organi giudiziari titolari di una giurisdizione circoscritta in senso materiale, temporale, spaziale e personale e istituiti al di fuori di un quadro generale di stato di diritto internazionale, ma ha anche avviato la creazione di un vero e proprio organo giurisdizionale penale permanente e potenzialmente universale,

¹ V. in generale M Scharf, *The Special Court for Sierra Leone*, in «ASIL Insights», pubblicazione on-line, www.asil.org/insight53.htm.

² Tribunale penale internazionale per il perseguimento degli individui responsabili di gravi violazioni del diritto umanitario internazionale commesse nel territorio della ex Jugoslavia dal 1991, istituito dalla Ris. del Consiglio di Sicurezza n. 827/1993, 25 maggio 1993.

³ Tribunale penale internazionale per il perseguimento degli individui responsabili di genocidio e di altre gravi violazioni del diritto internazionale umanitario commesse nel territorio del Ruanda e di cittadini ruandesi responsabili di genocidio e altre analoghe violazioni commesse nel territorio di stati limitrofi, tra il 1^o gennaio 1994 e il 31 dicembre 1994, Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 955/1994 dell'8 novembre 1994.

precostituito rispetto alla commissione dei reati di cui può conoscere e destinato ad affiancare stabilmente, in chiave di «complementarità», le giurisdizioni penali degli stati. Lo statuto della futura corte penale internazionale permanente, adottato a grande maggioranza dalla Conferenza dei plenipotenziari di Roma il 17 luglio 1998, si configura come un tassello fondamentale di una nuova concezione della legalità internazionale.

La nuova corte speciale per la Sierra Leone si colloca dunque in un panorama di intenso e quasi convulso sviluppo del diritto penale internazionale, che vede emergere con crescente frequenza la domanda di giustizia e la richiesta di non cedere alla trappola dell'impunità, quasi una regola incontrastata fino a pochi anni addietro, che garantiva una sostanziale immunità penale a responsabili di crimini gravissimi. Le peculiari circostanze in cui la nuova corte viene proposta comportano tuttavia, oltre a rilevanti convergenze con gli schemi seguiti per l'istituzione delle altre giurisdizioni penali internazionali menzionate, dei significativi scostamenti, dei quali è opportuno dare conto.

Nelle pagine che seguono si esamineranno brevemente i seguenti aspetti: il fondamento giuridico internazionale della corte speciale e gli eventuali obblighi di cooperazione degli stati; la giurisdizione per materia e i criteri temporali e personali di competenza, compresa in particolare la posizione processuale degli accusati minorenni; il rapporto con le corti interne e con la legislazione della Sierra Leone, con particolare riguardo al problema dell'amnistia e della concomitante attività della Commissione nazionale per la verità e la riconciliazione; il collegamento con le altre giurisdizioni penali internazionali e alcuni problemi specifici di cui la comunità internazionale, e in primo l'UNAMSIL, dovrà farsi carico per dare effettività alla nuova istituzione.

Base giuridica e cooperazione degli stati

Un primo aspetto originale della nuova istituzione così come prefigurata dal Rapporto del Segretario generale è il suo costituirsi sulla base di un accordo bilaterale tra lo stato della Sierra Leone e le Nazioni Unite. A tal proposito, il Rapporto così si esprime: «Unlike either the International Tribunals for the Former Yugoslavia and for Rwanda, which were established by resolution of the Security Council and constituted as subsidiary organs of the UN, or national courts established by law, the Special Court, as foreseen, is established by an agreement between the UN and the Government of Sierra Leone and is therefore a treaty-based sui generis court of mixed jurisdiction and composition»⁴.

⁴ UN Doc. S/2000/915, n. 9.

Rispetto agli esempi di giurisdizioni internazionali esistenti, la corte speciale si presenta quindi come una creazione mista della Sierra Leone e dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. L'accordo istitutivo della corte potrebbe dunque essere uno dei più significativi trattati in cui le Nazioni Unite sono parte. Le Nazioni Unite, infatti, e le Agenzie specializzate che ad esse sono collegate, hanno sottoscritto un importante numero di accordi (spesso conclusi nella forma di memorandum d'intesa o con semplici scambi di lettere) con stati membri e non membri, per regolare svariate materie. La competenza delle Nazioni Unite in materia non è regolata espressamente dalla Carta; quest'ultima tuttavia menziona la funzione di *treaty making* dell'Organizzazione in vari specifici articoli: art. 17 (accordi finanziari e di bilancio con Istituti specializzati); art. 43 (accordi del Consiglio di sicurezza con gli stati per la messa a disposizione delle forze armate da utilizzare per le azioni impicanti l'uso della forza – mai conclusi); artt. 63 e 64 (accordi di collegamento con gli istituti specializzati e accordi con Istituti specializzati e stati membri per ricevere regolari rapporti); artt. 75-85 (capitolo XII: convenzioni di amministrazione fiduciaria partecipate dal Consiglio di sicurezza o dall'Assemblea generale). Tradizionalmente, dal punto di vista dei contenuti, gli accordi internazionali di cui le organizzazioni internazionali in generale e le Nazioni Unite in particolare sono parti non presentano se non eccezionalmente un contenuto propriamente normativo e riguardano per lo più materie quali la sede dell'organizzazione, privilegi, immunità e status in generale del personale dell'organizzazione presente nei vari paesi, lo svolgimento di speciali eventi, ecc.⁵ Una notevole espansione hanno conosciuto gli accordi di cooperazione allo sviluppo, spesso facenti capo ad organismi quali l'Undp o l'Unicef, nonché gli accordi adottati dal Segretario generale per lo svolgimento delle missioni di *peace-keeping* e *peace-building*⁶, tra cui rientrano anche gli accordi generali per la costituzione di meccanismi di intervento rapido (*Standby Arrangements System*)⁷. Di particolare interesse dal nostro punto di vista è osservare come la creazione dei due tribunali internazionali *ad hoc* abbia determinato il prodursi di un certo numero di accordi tra Nazioni Unite e stati diretti a favorire l'azione effettiva dei tribunali stessi, in

⁵ In tema v. per es. R.-J. Dupuy (ed.), *Manuel sur les organisations internationales – A Handbook on International Organizations*, Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff Pub., 1998, pp. 445 ss. (C. Dominicé).

⁶ Cfr. per es., con riferimento all'Italia, il Memorandum of Understanding regarding the use by the United Nations of premises on military installations in Italy for the support of peace-keeping, humanitarian and related operations (with exchange of letters), firmato a Roma il 23 novembre 1994 ed entrato in vigore l'11 giugno 1997, UNTS Registration Number 33839.

⁷ Per quanto concerne l'Italia, si veda il Memorandum of Understanding concerning contributions to the United Nations Standby Arrangements System (with annex), sottoscritto ed entrato in vigore il 14 maggio 1997, UNTS Registration Number 33780.

particolare sotto il profilo dell'esecuzione delle pene detentive irrogate in via definitiva⁸.

Non sarebbe quindi la prima volta che in un accordo internazionale di cui è parte l'Organizzazione delle Nazioni Unite vengono inserite materie penalistiche; si può ricordare inoltre che precise disposizioni circa il perseguimento in sede giudiziaria di individui responsabili di reati e funzioni di polizia civile dei contingenti internazionali era contenuto nell'accordo relativo all'instaurazione dell'Amministrazione straordinaria delle Nazioni Unite per la Cambogia (UNTAC, istituita con SC Res 745 (1992)), nonché nelle risoluzioni del Consiglio di sicurezza che hanno istituito le missioni di Amministrazione provvisoria in Kosovo (UNMIK, SC Res 1244 (1999)) e di Amministrazione transitoria a Timor Est (UNTAET, SC Res 1272 (1999))⁹.

Tuttavia, il trattato tra Nazioni Unite e Sierra Leone che viene proposto dal Segretario generale nel documento del 4 ottobre sembra realizzare un *genus* ulteriore rispetto agli esempi considerati. Non si tratta infatti di una corte, organo sussidiario del Consiglio di sicurezza, istituita da quest'ultimo nel quadro del capitolo VII della Carta: la natura meramente bilaterale del trattato è ribadita in più occasioni nel documento del Segretario generale, così come nella risoluzione 1315 – e costituisce in effetti un possibile punto di debolezza dell'intero impianto normativo, a detta di alcuni osservatori¹⁰. L'organo che viene istituito non è dunque presentato come pienamente

⁸ Per l'Italia, cfr. il Memorandum of Understanding on the cooperation relating to the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (con emendamenti), firmato il 15 aprile 1997 ed entrato in vigore il 30 Marzo 1998, UNTS Registration Number 34499. Esso si aggiunge alla legge italiana con cui il nostro paese ha effettuato l'adattamento richiesto dalle Nazioni Unite ai sensi della Risoluzione istitutiva del Tribunale *ad hoc* per l'ex Jugoslavia, l. 120 del 14 febbraio 1994.

⁹ Sui compiti della missione delle Nazioni Unite in Cambogia si veda il Rapporto del Segretario Generale del 19 febbraio 1992, UN Doc. S/23613; delle due Risoluzioni del Consiglio di sicurezza citate nel testo, cfr. in particolare il n. 11(i) e il n. 1 e 3(a) rispettivamente. La frequente inclusione di compiti di «polizia civile» nel mandato delle forze di peace-keeping delle Nazioni Unite, nonché tra le competenze delle Autorità speciali insediate dalle Nazioni Unite nei territori di cui è menzione nel testo, ha fatto parlare di un «pacchetto giustizia» come componente irrinunciabile del moderno peace-keeping: «UN 'Justice Packages' [are] part of any peacekeeping and post-conflict peace building exercises in countries where the rule of law, and the institutions needed to support it, have manifestly broken down. Elements of such a package would include provision, as appropriate, of a body of criminal law and procedures, drawing on the universal principles; civil police, with training as well as law enforcement responsibilities; a panel of judges, prosecutors, and defenders able to work with available local professionals ... an adequate correctional facilities, and personnel to staff them while developing local replacements» (G. Evans, *Co-operating for Peace: The Global Agenda for the 1990s and Beyond*, Sidney, Allen and Unwin, 1993, p. 56). Si veda anche D. Chappell – J. Evans, *The Role, Preparation and Performance of Civilian Police in United Nations Peacekeeping Operations*, in «Criminal Law Forum», 1999, pp. 171ss. L'importante spazio riservato a funzioni di polizia, incluse quelle che potremmo definire di polizia giudiziaria, nel quadro delle operazioni di peace-keeping multifunzionali trova riscontro anche nella produzione, da parte dell'UN Crime Prevention and Criminal Justice Division, degli *United Nations Criminal Justice Standards for Peacekeeping Police*, nel 1994, disponibile anche al sito web della dell'UN Crime Prevention and Criminal Justice Commission (subentrata alla Division): www.uncjin.org/standards/standards.html.

¹⁰ Cfr. Human Rights Watch, fax inviato ai membri del Consiglio di Sicurezza il 31 ottobre 2000, ripreso dall'agenzia «Africa News», 1° novembre 2000: « [o]f critical importance is that the Special Court be vested with Chapter VII powers of enforcing international cooperation at every stage. The Court must be able to depend on the timely cooperation and compliance of Member States with its requests and orders in all areas, including the production of witness testimony or other evidence, the service of warrants, and the search, arrest, and surrender of suspects to the

«internazionale», con sottrazione di ogni residuo di «nazionalità», almeno limitatamente ai termini dello statuto; e tuttavia l'accordo mira a creare una giurisdizione che certamente non si iscrive nel quadro dell'ordinamento interno della Sierra Leone. La natura della corte speciale appare invero propriamente «mista», internazionale e interna, sul modello delle corti arbitrali miste ben note al diritto internazionale classico. Il permanere di tale modello sembra confermato dalle disposizioni della bozza di accordo e di statuto riguardanti la composizione degli organi inquirenti, giudicanti e amministrativi del progettato organismo¹¹, nonché dalla natura mista della sua giurisdizione *ratione materiae*, che prevede sia fattispecie penali di diritto internazionale, sia reati propri del diritto del Sierra Leone¹². In questo senso, l'operazione prospettata è ben diversa da quella che ha condotto a deferire ad un tribunale penale di diritto scozzese insediato nei Paesi Bassi il processo ai due libici presunti responsabili dell'attacco terroristico al volo PanAm 103 da Londra a New York sui cieli di Lockerbie nel 1988¹³.

Ci si può interrogare tuttavia sulla natura propriamente «bilaterale» di un simile accordo di cui viene ad essere parte un'organizzazione internazionale come le Nazioni Unite,

Special Court. The proposed statute of the Special Court should be amended to incorporate at minimum the powers specified in Article 29 of the statute of the International Criminal Court for Former Yugoslavia and Article 28 of the statute of the International Criminal Tribunal for Rwanda. The Security Council should also articulate a strong commitment to act should non-cooperation be reported under the revised statute». Sul punto v. anche oltre.

¹¹ Cfr. artt. 2 della bozza di accordo: «... 2. The Chambers shall be composed of eleven independent judges who shall serve as follows: (a) Three judges shall serve in each of the Trial Chambers, of whom one shall be appointed by the Government of Sierra Leone, and two judges appointed by the Secretary-General upon nominations forwarded by States, and in particular the member States of the Economic Community of West African States and the Commonwealth, at the invitation of the Secretary-General; (b) Five judges shall serve in the Appeals Chamber, of whom two shall be appointed by the Government of Sierra Leone and three judges shall be appointed by the Secretary-General upon nominations forwarded by States, and in particular the member States of the Economic Community of West African States and the Commonwealth, at the invitation of the Secretary-General. 3. The Government of Sierra Leone and the Secretary-General shall consult on the appointment of judges.»; art. 3: «1. The Secretary-General, after consultation with the Government of Sierra Leone, shall appoint a Prosecutor for a four-year term. The Prosecutor shall be eligible for reappointment. 2. The Government of Sierra Leone, in consultation with the Secretary-General and the Prosecutor, shall appoint a Sierra Leonean Deputy Prosecutor to assist the Prosecutor in the conduct of the investigations and prosecutions.» Le disposizioni degli artt. Riportati sono riprese negli artt. 12 e 15 della Bozza di statuto. Riguardo al cancelliere della corte (Registrar), l'art. 16 della bozza di statuto dispone che «... 3. The Registrar shall be appointed by the Secretary-General after consultation with the President of the Special Court and shall be a staff member of the United Nations».

¹² Cfr. artt. 2-5 della bozza di statuto. V. anche *infra*.

¹³ La giurisdizione nel caso Lockerbie riposa sulla Risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 1192 (1998) del 27 agosto 1998 e sull'ordinanza dell'Alta corte di giustizia britannica del 16 settembre 1998, fatta propria dal Parlamento il 17 settembre ed entrata in vigore il giorno successivo (The High Court of Justiciary (Proceedings in the Netherlands) (United Nations) Order 1998, Statutory Instrument 1998 No. 2251). A ciò si deve aggiungere un trattato in via di definizione tra Regno Unito e Paesi Bassi (Draft Agreement between the Government of the Kingdom of the Netherlands and the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland concerning a Scottish trial in the Netherlands - il testo può essere reperito al sito dedicato della University of Glasgow School of Law: www.imps.gla.ac.uk/lockerbie). Il processo è iniziato il 3 maggio 2000.

rappresentata, presumibilmente, dal suo Segretario generale¹⁴. Nonostante l'accordo istitutivo impegni solo le Nazioni Unite e il governo della Sierra Leone, e manchi sia nella bozza di convenzione sia in quella di statuto ogni riferimento alla possibilità di richiedere il sostegno del Consiglio di sicurezza per l'esecuzione di atti emessi dalla corte verso stati terzi, non è da escludere del tutto l'esistenza di un obbligo di cooperazione degli stati membri delle Nazioni Unite verso la corte, sia pure non suscettibile (salvo eccezioni sempre rilevabili dal Consiglio di sicurezza alla stregua della sua competenza in materia di minacce alla pace) di essere garantito attraverso il ricorso alle misure del capitolo VII. In effetti, la mancata previsione di una norma parallela a quella rispettivamente dell'art. 29 del Tribunale per l'ex Jugoslavia e dell'art. 28 dello statuto del Tribunale per il Ruanda, disposizioni che prevedono l'obbligo per gli stati di cooperare con l'organo giudiziario internazionale, obbligo a cui corrisponde il potere per i tribunali, in caso di inadempienza da parte degli stati, di sollecitare l'intervento del Consiglio di sicurezza¹⁵, costituisce una grave carenza della bozza predisposta dal Segretario generale. L'obbligo di collaborare è infatti fissato dall'art. 16 della bozza di accordo solo in capo alla Sierra Leone¹⁶.

Ci pare tuttavia che proprio il carattere di accordo tra la Sierra Leone e le Nazioni Unite che riveste il trattato istitutivo della corte speciale imponga di considerare comunque doveroso, e rientrante tra gli obblighi di ogni stato membro ex art 2.5 (prima parte) della Carta delle Nazioni Unite, il comportamento collaborativo dello stato terzo (membro dell'Onu) che dovesse, per esempio, trovarsi a detenere un individuo indiziato di reato dalla corte stessa¹⁷. La mancata collaborazione non potrebbe essere fatta valere dagli organi della corte, se dovesse essere confermata l'attuale carenza di esplicita previsione nello statuto, ma l'illiceità di un'eventuale condotta ostruzionistica, contraria agli

¹⁴ Sulla competenza a stipulare trattati per conto dell'Organizzazione di cui è titolare il Segretario generale, quale massimo funzionario amministrativo dell'Organizzazione (art. 97), si veda, tra gli altri, S. Marchisio, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Il Mulino, Bologna, 2000, pp. 303-4.

¹⁵ Cfr. art. 29 Statuto del tribunale per l'ex Jugoslavia: «*Cooperation and judicial assistance* 1. States shall cooperate with the International Tribunal in the investigation and prosecution of persons accused of committing serious violations of international humanitarian law. 2. States shall comply without undue delay with any request for assistance or an order issued by a Trial Chamber, including, but not limited to: (a) the identification and location of persons; (b) the taking of testimony and the production of evidence; (c) the service of documents; (d) the arrest or detention of persons; (e) the surrender or the transfer of the accused to the International Tribunal». Tali disposizioni vanno lette in connessione con il Regolamento di procedura e prova, in particolare le Regole *7bis*, 11, 13, 59 e 61.

¹⁶ Art. 16: «*Cooperation with the Special Court* 1. The Government shall cooperate with all organs of the Special Court at all stages of the proceedings. It shall, in particular, facilitate access to the Prosecutor to sites, persons and relevant documents required for the investigation. 2. The Government shall comply without undue delay with any request for assistance by the Special Court or an order issued by the Chambers, including, but not limited to: (a) Identification and location of persons; (b) Service of documents; (c) Arrest or detention of persons; (d) Transfer of an indictee to the Court».

¹⁷ Sulla problematicità di applicazione del principio di irrilevanza dei trattati nei riguardi di terzi in caso di accordi di cui siano parti organizzazioni internazionali si veda, tra gli altri, R.-J. Dupuy, *Manuel...* cit. sopra alla nota 5, pp. 877 ss. (I. Scobbie e Abdulla El-Erian).

obblighi di leale cooperazione verso l'organizzazione, potrebbe essere rilevata in altro modo nel quadro dei meccanismi istituzionali fino ad attivare, se del caso, una reazione del Consiglio ex capitolo VII¹⁸.

L'esistenza di un implicito obbligo di collaborazione con la corte speciale da parte di tutti gli stati membri delle Nazioni Unite si evince altresì dalla proposta avanzata dal Segretario generale in tema di finanziamento della corte – proposta che peraltro non è stata inserita nel progetto di articolato, in quanto pare effettivamente discostarsi da quanto indicato nella Ris. 1315, che prefigurava un regime di contributi volontari. La proposta del Segretario generale, esposta ai paragrafi 68-72 del suo rapporto del 4 ottobre, va invece nel senso di far finanziare la corte attraverso contributi obbligatori ripartiti secondo il criterio ordinario tra tutti i membri delle Nazioni Unite. Se questa opzione venisse accolta, si assisterebbe indubbiamente ad una più compiuta «onusizzazione» della corte e si rafforzerebbe la percezione del carattere comunque non meramente bilaterale dell'istituzione¹⁹. Ciò è ulteriormente confermato dalla circostanza che il Segretario generale avanza, come soluzione alternativa a quella del finanziamento attraverso contributi obbligatori, la possibilità di rinunciare (almeno formalmente) a costituire una corte «internazionale» o mista, dando vita invece ad un «tribunale nazionale dotato di sostegno internazionale», da realizzarsi facendo emanare dal Parlamento della Sierra Leone una legge che recepisca interamente il contenuto dell'accordo internazionale che viene prefigurato.

Si dimostra insomma che, nell'istituire una corte penale, sia per motivi pratici, sia per motivi – a nostro parere – «dogmatici», legati cioè alla natura intrinsecamente «pubblicistica» della funzione giudiziaria penale, l'alternativa si pone tra la creazione di un organo interamente statale (ammesso che un'organizzazione statale sussista con sufficiente grado di effettività) e quella di un organo espressione della comunità internazionale nella sua più ampia dimensione, tale da non escludere la cooperazione, almeno potenziale, di nessuno dei suoi membri, e collegata istituzionalmente ad un potere «esecutivo» che garantisca l'*enforcement* delle misure giudiziarie deliberate – potere che allo stato attuale è ravvisabile soltanto nel Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Tutto ciò senza pregiudizio del fatto che i soggetti direttamente

¹⁸ Un supporto all'azione che un governo volesse intraprendere per sanzionare l'ostruzionismo opposto da uno stato terzo potrebbe venire offerto, tra gli altri, anche dalla Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite 3074 (XXVIII) «Principles of international co-operation in the detection, arrest, extradition and punishment of persons guilty of war crimes and crimes against humanity».

¹⁹ Il Segretario generale è ben consapevole della insostenibilità dell'ipotesi di una corte che, istituita con accordo tra Nazioni Unite e Sierra Leone, dipenda in misura preponderante dall'apporto finanziario, logistico, di strumenti e di personale da stati terzi: «It is somewhat anomalous, therefore, that the parties which establish the Special Court, in practice, are dependent for the implementation of their treaty obligations on States and international organizations which are not parties to the Agreement or otherwise bound by its provisions» (UN Doc S/915/2000, par. 55).

interessati al funzionamento dell'organo saranno presumibilmente pochi o addirittura si limiteranno ad un solo paese.

Le Nazioni Unite, insomma, nel caso di specie intervengono, su richiesta della Sierra Leone, a fornire assistenza tecnica e base giuridica per l'esercizio di un'imprescindibile esigenza di giustizia che è propria non solo del diritto della Sierra Leone, ma del diritto internazionale generale. Le condizioni giuridico-politiche sono, nell'interpretazione del Segretario generale, ben diverse da quelle che si ponevano nel caso dell'ex Jugoslavia e del Ruanda, rispettivamente nel 1993 e 1994. Allora, l'esistenza di un conflitto in corso e l'impossibilità di ottenere il consenso dei paesi direttamente interessati rendevano impossibile alla comunità internazionale intervenire con strumenti diversi da quello del ricorso ai poteri autoritativi del capitolo VII dello Statuto delle Nazioni Unite. Nel caso della Sierra Leone viceversa lo stato interessato non solo ha pienamente collaborato con le Nazioni Unite, ma ha assunto esso stesso l'iniziativa di chiedere l'assistenza dell'Organizzazione in questo delicato frangente della propria storia. Sul punto che la corte operi in un contesto post-conflittuale, il giudizio va sospeso, dal momento che le violenze sul territorio e il permanere di vaste regioni del nord e dell'est sotto controllo del Fronte Rivoluzionario Unito (RUF) non consentono conclusioni sicure.

Ciò tuttavia non deve indurre a trascurare il fatto che l'assistenza tecnica alla Sierra Leone è prestata a nome della comunità internazionale nel suo insieme, e non a mero titolo di assistenza bilaterale. Se le condizioni che hanno permesso il dialogo e il raggiungimento di un consenso tra il Segretario generale e le autorità statali sulla bozza di statuto non si fossero poste, una risoluzione ex capitolo VII sarebbe riemersa come strumento plausibile di ingerenza negli affari interni di uno stato da parte della comunità internazionale, rappresentata dal Consiglio di sicurezza, in presenza di una minaccia o rottura della pace e della sicurezza internazionale. L'accordo dello stato fa venire meno le ragioni per un intervento autoritativo del Consiglio, ma non muta la sostanza dell'operazione che si vuole porre in essere e della funzione esercitata in questa circostanza, come nel caso dell'istituzione dei tribunali *ad hoc*, dalla comunità internazionale, vale a dire la creazione di una giurisdizione penale che, non essendo inquadrabile nell'ordinamento interno della Sierra Leone, si ascrive essenzialmente all'ambito del diritto internazionale generale ed impegna quindi non solo i soggetti direttamente firmatari del futuro accordo, ma anche gli altri soggetti internazionali, e in particolare gli stati membri delle Nazioni Unite²⁰.

²⁰ Che la costituzione della corte speciale sia interpretabile come esercizio di un potere assimilabile a quello che ha trovato espressione nella creazione dei due tribunali *ad hoc* ad opera del Consiglio di sicurezza è confermato, a nostro avviso, anche dalla prospettata idea, avanzata dallo stesso Consiglio di sicurezza (al n. 7 della Res. 1315), di adibire a camera d'appello per la corte speciale la stessa camera di secondo grado comune ai tribunali per l'ex Jugoslavia e il Ruanda. Il progetto è stato abbandonato per motivi meramente organizzativi e finanziari, non certo perché il consolidamento delle diverse giurisdizioni in un'unica istanza d'appello apparisse incongruo. Richiesto di un parere

Detto questo, è comunque auspicabile che una norma che raggiunga un effetto simile a quello prodotto dai citati artt. 28 e 29 degli statuti dei tribunali *ad hoc* possa essere introdotta anche nello statuto della corte speciale. Non è infatti da escludere che persone accusate dei crimini su cui il Tribunale ha giurisdizione possano trovare rifugio in paesi terzi, anche in considerazione della progressiva regionalizzazione del conflitto, che oramai coinvolge la Guinea e la Liberia. Di qui l'importanza di dotare la corte del potere di ottenere la collaborazione di qualunque stato si trovi in qualche maniera coinvolto. Questa del resto è anche l'aspirazione del governo della Sierra Leone, il quale anche recentemente ha avuto modo di auspicare che sia riconosciuto alla corte il potere di richiedere l'azione del Consiglio di sicurezza ai sensi del capitolo VII²¹. E' da rimarcare comunque la peculiare situazione in cui la futura corte speciale verrà ad operare, caratterizzata dall'avvenuto arresto e dell'attuale stato di detenzione in Sierra Leone di gran parte di coloro che presumibilmente dovranno sostenere il processo davanti alla corte stessa.

Limiti di giurisdizione della corte speciale

La giurisdizione per materia della corte speciale presenta caratteri di originalità. La corte speciale sarà competente a conoscere di crimini di diritto internazionale rientranti nelle categorie dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra; inoltre, ai sensi dell'art. 5 della bozza di statuto, avrà competenza in riferimento ad un gruppo di altri crimini riconosciuti nell'ordinamento penale interno e riguardanti gli abusi nei riguardi di bambine (il riferimento è ad una legge del 1926) e l'incendio doloso (in questo caso la legge risale al 1861). Come vedremo oltre, le ipotesi di reato dell'art. 5 sono coperte dall'amnistia decretata nel 1999 dall'accordo di pace di Lomé; in buona misura tuttavia, le fattispecie coperte possono essere fatte rientrare nella definizione di crimini di guerra o contro l'umanità e quindi i loro autori perseguiti anche per fatti antecedenti il 1999.

al riguardo, il presidente del Tribunale per l'ex Jugoslavia ha scritto al Consiglio legale del Segretariato generale che «while the sharing of the Appeals Chamber of [the two International Tribunals] with that of the Special Court would bear the significant advantage of ensuring a better standardization of international humanitarian law, it appeared that the disadvantages of this option – excessive increase of the Appeals Chambers' workload, problems arising from the mixing of sources of law, problems caused by the increase in travelling by the judges of the Appeals Chambers and difficulties caused by mixing the different judges of the three tribunals – outweigh its benefits» (UN Doc. S/2000/915, par. 40-46). I tre tribunali «speciali» appaiono dunque manifestazioni distinte e particolaristiche di una giurisdizione (penale) internazionale unitaria in via di formazione.

²¹ Tale richiesta emerge dagli incontri avuti con il governo del paese africano dalla missione del Consiglio di sicurezza guidata da Jeremy Greenstock e svoltasi dal 7 al 14 ottobre 2000: «the Government considered that the Court should have powers under Chapter VII of the Charter of the United Nations so as to ensure that it had sufficient authority to try any individual under international and domestic law, including the requirement upon third countries to surrender persons subject to the jurisdiction of the Court» (v. Report of the Security Council mission to Sierra Leone, S/2000/992, 16 ottobre 2000, par. 47). La richiesta è stata avanzata in più occasioni anche da organizzazioni nongovernative, in particolare Human Rights Watch (cfr. la lettera datata 29 novembre 2000 indirizzata al Segretario generale Kofi Annan in occasione della sua visita in Sierra Leone del dicembre, reperibile al sito del ReliefWeb: www.reliefweb.int).

L'inserimento di tale categoria di reati sembra giustificarsi con l'intento di garantire una copertura giurisdizionale contro reati particolarmente odiosi pur in circostanze che possono non contenere i presupposti degli altri crimini di diritto internazionale (l'esistenza di un conflitto armato e l'attacco esteso e sistematico alla popolazione civile).

La norma sui crimini contro l'umanità della bozza di statuto (art. 3) riproduce quasi testualmente le disposizioni degli artt. 5 e 3 rispettivamente del tribunale internazionale penale per l'ex Jugoslavia e di quello per il Ruanda. Rispetto ad ambedue vi è in più la specificazione, accanto al reato di stupro, delle ulteriori fattispecie di violenza sessuale, della schiavitù sessuale, della prostituzione forzata, della gravidanza forzata (*forced pregnancy*) e di ogni altra violenza sessuale. Viene sostanzialmente recepita quindi la dizione dell'art. 7, lett. g dello Statuto della corte penale internazionale²². Rispetto all'art. 3 dello Statuto del tribunale sul Ruanda viene eliminato il riferimento alle basi nazionali, politiche, etniche, razziali o religiose come motivo dell'azione criminale (con un ritorno testuale quindi all'art. 5 dello statuto del tribunale per l'ex Jugoslavia); rispetto ad ambedue i modelli viene corretta la definizione del crimine di persecuzione, con la sostituzione dell'«and» con un più ragionevole «or», di modo che la fattispecie consiste in «(h) persecutions on political, racial *or* religious grounds».

I crimini di guerra su cui la corte speciale avrà giurisdizione sono in primo luogo quelli che il diritto internazionale consuetudinario riconosce nel corso di conflitti non internazionali. Il riferimento è qui all'art. 3 comune alle quattro convenzioni di Ginevra e all'art. 4 del II Protocollo addizionale del 1977 riguardanti il trattamento inumano e discriminatorio di persone che non prendono parte alle ostilità, compresi i combattenti che si sono arresi o che comunque sono fuori combattimento. Come è noto, la pratica internazionale e l'*opinio iuris* non sono concordi nel definire quante delle fattispecie descritte in queste fonti convenzionali siano effettivamente diventate regole consuetudinarie (ciò vale in particolare per le disposizioni del II Protocollo). La lista dell'art. 3 dello statuto della corte speciale riproduce esattamente quella dell'art. 4 dello statuto del tribunale per il Ruanda, salvo per la clausola di non esaustività delle fattispecie elencate contenuta alla fine del primo comma dello stesso art. 4; essa si rifà pertanto quasi integralmente all'elencazione dell'art. 4.2 del II Protocollo (non vi sono compresi i fatti relativi alla riduzione in schiavitù; in aggiunta tuttavia si trova l'ipotesi

²² L'art. 7 dello Statuto della corte penale internazionale, a proposito dei crimini di abuso sessuale, menziona anche la sterilizzazione forzata e limita il rinvio ad altre forme di violenza a quelle di gravità comparabile. Ciò che più conta, lo statuto della corte penale internazionale restringe, come noto, in misura probabilmente eccessiva la fattispecie del crimine contro l'umanità, stabilendo, al comma 1 che gli atti sotto enumerati devono essere commessi con la consapevolezza dell'attacco. Questo ulteriore criterio cognitivo non è presente negli altri statuti. Sempre l'art. 7 prevede ipotesi che non hanno trovato rispondenza negli statuti dei tribunali *ad hoc* e della corte speciale: la sparizione forzata e il crimine di apartheid.

delle esecuzioni sommarie, ripresa dall'art. 3 comune delle Convenzioni di Ginevra del 1949). Lo statuto della corte speciale criminalizza dunque anche le fattispecie di terrorismo e punizione collettiva, che non sono state recepite nella disposizione corrispondente dello statuto della corte penale internazionale, l'art. 8.2(c). Seguendo lo schema adottato dallo Statuto di Roma, accanto alle ipotesi di crimini di guerra appena considerate che si ricollegano al «diritto di Ginevra», il progetto di statuto afferma la giurisdizione della corte speciale su altre serie violazioni di leggi e consuetudini applicabili ai conflitti armati non internazionali. La lista di tali fattispecie, che nello statuto della corte penale internazionale conta dodici diverse ipotesi, nella bozza di statuto della corte speciale si limita a prevederne tre: (a) attacco diretto alle popolazioni civili o a singoli civili che non hanno parte alle ostilità; (b) attacchi a quella particolare categoria di «civili» rispetto alle parti in lotta in un conflitto interno o internazionale rappresentata dai peacekeepers (in missioni istituite sulla base della Carta dell'Onu) e dall'altro personale umanitario²³; (c) prelevamento (*abduction*) e reclutamento forzato di minori di 15 anni in truppe o gruppi armati allo scopo di utilizzarli per farli partecipare attivamente alle ostilità. Quest'ultima fattispecie ha creato alcune perplessità, in quanto la norma «parallela» contenuta nell'art. 8.2(e)(vii) dello Statuto di Roma descrive il fatto criminale come coscrizione o arruolamento (*conscripting or enlisting*) di minori in formazioni armate, ovvero loro impiego attivo nelle ostilità: una previsione quindi che estende considerevolmente la protezione dei minori di 15 anni, poiché criminalizza il semplice atto del loro inquadramento «amministrativo» in un esercito o gruppo armato, ovvero il loro effettivo coinvolgimento nelle operazioni²⁴. Il rapporto del Segretario

²³ L'equiparazione dei componenti delle missioni di *peacekeepers* ai civili non combattenti (almeno finché il loro mandato rimane quello di interposizione o di aiuto umanitario) ha reso possibile includere questa fattispecie di crimine di guerra nell'elencazione dell'art. 8 dello statuto della corte penale internazionale, per il resto piuttosto prudente nell'inserimento di ipotesi criminali che non avessero una più che consolidata base nel diritto internazionale generale. L'art. 4(b) della bozza di statuto della corte speciale riprende parola per parola la norma dell'art. 8.2(e)(iii) dello Statuto di Roma, così come del resto fa l'art. 4(a) rispetto all'art. 8.2(e)(i) in tema di attacchi alla popolazione civile.

²⁴ Gli *Elements of crimes* adottati dalla Commissione preparatoria per la futura corte penale internazionale così descrivono la condotta punita dall'art. 8.2(e)(vii) dello Statuto di Roma: «1- The perpetrator conscripted or enlisted one or more persons into an armed force or group or used one or more persons to participate actively in hostilities. 2- Such person or persons were under the age of 15 years. 3- The perpetrator knew or should have known that such person or persons were under the age of 15 years. 4- The conduct took place in the context of and was associated with an armed conflict not of an international character. 5- The perpetrator was aware of factual circumstances that established the existence of an armed conflict». Come è noto, la norma dello Statuto di Roma è stata giustamente criticata per non aver saputo estendere la protezione a qualunque minore di 18 anni (*child*), essendo circoscritta alla protezione degli infra-quindicenni. La proibizione del reclutamento è fissata dall'art. 77.2 del Primo protocollo addizionale alle convenzioni di Ginevra, limitatamente ai conflitti armati internazionali, e nell'art. 4.3(c) del II Protocollo; la stessa proibizione è contenuta in termini più generali nella Convenzione sui diritti del fanciullo all'art. 38: tale disposizione tuttavia manca l'obiettivo di innalzare la soglia minima da 15 a 18 e del resto non introduce nessuna criminalizzazione del fatto. La Convenzione 182 dell'OIL, adottata dalla 87ª Sessione della Conferenza dell'OIL il 17 giugno 1999 ed entrata in vigore l'11 novembre 2000, fa rientrare il reclutamento forzato o obbligatorio di minori nelle forze armate ai fini di un loro impiego in conflitti armati tra le forme di lavoro forzato che devono essere proibite con norme penali (art. 3 e Parte II.12(a) della Raccomandazione 190). Un progetto di Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del fanciullo mirante ad estendere la proibizione del reclutamento

generale ha circoscritto la fattispecie criminale di cui dovrà occuparsi la corte speciale nei termini riportati, indicando anche, al paragrafo 18 del rapporto, quelli che sembrano essere gli elementi del crimine. Essi sono: il rapimento in quanto tale (*abduction*), del quale è detto che rientra, in quanto tale, nel campo dell'art. 3 comune alle Convenzioni di Ginevra (presumibilmente a titolo di violenza contro la persona); il vero e proprio «reclutamento forzato» (che appare come qualcosa di ulteriore rispetto al semplice arruolamento senza uso di costrizione, che pure è punito in forza della norma dello Statuto di Roma); e infine la trasformazione del minore di 15 anni in combattente, incluso il suo impiego in azioni di guerra. In realtà, questa specificazione degli elementi del crimine non appare molto chiarificatrice: non è spiegato ad esempio se per configurare il crimine sia richiesto l'effettivo coinvolgimento nei combattimenti o se basti il rapimento ordinato a tale fine. Soprattutto, questa formulazione appare un passo indietro rispetto alle acquisizioni (peraltro non particolarmente coraggiose) dello Statuto di Roma, anche alla luce del fatto che la feroce guerra civile in Sierra Leone si è caratterizzata proprio per l'uso massiccio e crudele di bambini come combattenti. Stime dell'Unicef riportano che circa 5000 minorenni – soprattutto maschi – sono stati utilizzati come combattenti dal 1991 al 2000; migliaia di altri bambini e bambine sono stati rapiti e forzati a lavorare per raccogliere legna, usati come cuochi, ridotti in schiavitù sessuale o sfruttati come facchini da parte dei gruppi armati²⁵.

La delimitazione geografica, temporale e personale della giurisdizione della corte speciale fa sorgere ulteriori problematiche. Le persone sottoposte alla giurisdizione della corte speciale saranno, secondo l'art. 1 dell'Accordo e dello Statuto, gli individui maggiormente responsabili della gravi violazioni del diritto internazionale umanitario e del diritto della Sierra Leone commesse nel territorio della Sierra Leone a partire dal 30 novembre 1996. La determinazione del momento a cui far risalire la competenza della corte ha posto problemi eminentemente politici che sono stati risolti in forma di compromesso. In effetti, molti osservatori fanno risalire al 23 marzo 1991 (inizio dell'attacco del RUF contro il regime militare dell'All People Congress) il momento di inizio della guerra civile che ha insanguinato il paese. Altri proponevano di porre come linea di base la data del 7 luglio 1999, giorno in cui venne sottoscritto l'accordo di Lomé tra il governo della Sierra Leone e il RUF e sul quale sono in buona misura basate

ai minori di 18 anni è stato adottato dal Comitato sui diritti del bambino, anche in risposta alla Dichiarazione e Programma d'azione della Conferenza mondiale sui diritti umani di Vienna del 1993 (par. 50); la Commissione sui diritti umani delle Nazioni Unite vi ha lavorato dal 1994 al 1999; il Protocollo è stato adottato e aperto alla firma dall'Assemblea generale il 16 agosto 2000 con Risoluzione 54/263; entrerà in vigore dopo il deposito della decima ratifica.

²⁵ Cfr. CF/DOC/PR/2000/39: dichiarazioni del rappresentante Unicef in Sierra Leone, Joanna Van Gerpen, comunicato del 10 maggio 2000 (in Internet: www.unicef.org/newsline/00pr39.htm).

le successive azioni della comunità internazionale in merito al conflitto²⁶. L'accordo di Lomé contiene infatti un'ampia amnistia che si estende a tutti i soggetti coinvolti fino al 1999 nel conflitto: la fissazione di una qualsiasi data anteriore a tale norma avrebbe reso impossibile intraprendere un procedimento per fatti precedenti il 1999. Come vedremo tra poco, l'ostacolo posto alla giurisdizione della corte dall'amnistia è stato aggirato facendo leva sul carattere misto (e pertanto non nazionale) di quest'ultima. Una volta sgombrato il campo da tale ostacolo si è avanzata la proposta di fare coincidere il termine *a quo* della giurisdizione con la data della più recente e sanguinosa fase del conflitto (6 gennaio 1999), oppure con la data del colpo di stato militare dell'Armed Force Revolutionary Council – AFRC (25 maggio 1997), o ancora con la firma dell'accordo di pace di Abidjan tra il RUF e il governo²⁷, firma seguita quasi subito dal riesplodere della violenza (30 novembre 1996). La scelta naturalmente doveva tenere conto di ragioni di funzionalità (un'estensione temporale eccessivamente estesa o troppo limitata avrebbe reso praticamente impossibile per la corte svolgere indagini penali e ricostruire compiutamente i reati) e politiche (non doveva essere data l'impressione che la corte prendesse posizione circa gli snodi politici della vicenda). L'opzione adottata è stata quella di fissare come limite temporale *a quo* il 30 novembre 1996²⁸.

Non sono stati fissati limiti invece alla durata futura della giurisdizione della corte speciale: essa resterà dunque competente a trattare i casi rientranti nella sua competenza per materia successivi alla sua instaurazione. Per terminare la giurisdizione della corte sarà necessario un ulteriore accordo tra le stesse parti che l'hanno istituita. Un simile accordo potrà intervenire una volta che il sistema ordinario di giustizia della Sierra Leone sia stato ristabilito e dovrà specificare i modi del trasferimento alle corti nazionali delle prerogative giurisdizionali e concenenti l'esecuzione delle sentenze attribuite alla corte speciale.

²⁶ Peace agreement between the Government of Sierra Leone and the Revolutionary United Front of Sierra Leone, pubblicato in allegato alla lettera del Chargé d'affaires ad interim della Missione permanente del Togo al Consiglio di sicurezza del 12 luglio 1999, UN Doc. S/1999/777. L'accordo è stato sottoscritto dal presidente Ahmed Tejan Kabbah e dal capo del RUF Foday Sayabana Sankoh, nonché dai presidenti del Togo (presidente di turno della Comunità economica degli stati dell'Africa Occidentale - ECOWAS), del Burkina Faso, della Liberia e della Nigeria; dai ministri degli esteri del Ghana e della Costa d'Avorio; da rappresentanti delle quattro organizzazioni che, insieme al Togo, sono qualificati nell'accordo come garanti morali delle parti: l'ECOWAS, le Nazioni Unite, l'Organizzazione per l'Unità Africana e il Commonwealth of Nations.

²⁷ Peace Agreement between the Government of the Republic of Sierra Leone and the Revolutionary United Front of Sierra Leone, pubblicato in allegato alla lettera del Rappresentante permanente della Sierra Leone al Segretario generale delle Nazioni Unite dell'11 dicembre 1996, UN Doc. S/1996/1034.

²⁸ Critico rispetto a questa scelta è Human Rights Watch, che osserva come colui che probabilmente è il principale responsabile del conflitto della Sierra Leone, il caporale Sankoh, leader del RUF, negli anni successivi al 1996 è stato fuori di prigione solo per pochi mesi, durante i quali ha ricoperto la carica di vicepresidente, salvo poi guidare la ripresa degli scontri nella primavera del 2000. Sankoh è stato nuovamente arrestato nel maggio del 2000, quando ancora era in corso il rapimento di circa 500 *peacekeepers* da parte dei suoi miliziani. Non potendo la corte prendere in esame fatti anteriori, la sua posizione di leader di una delle più sanguinarie milizie africane rischia di non essere giudicata in tutta la sua gravità (cfr. il documento citato sopra alla nota 21).

I problemi più rilevanti in tema di giurisdizione personale della corte hanno riguardato l'individuazione del criterio per qualificare un individuo quale «massimo responsabile» (*most responsible*) dei crimini di competenza della corte, e se questi criteri possano consentire al procuratore di iniziare un'indagine nei confronti di persone di età compresa tra i 15 e i 18 anni (al di sotto dei 15 anni la giurisdizione non si esercita: v. art. 7 della bozza di Statuto). L'eventualità non è evidentemente esclusa a priori, e quindi la bozza di Statuto dispone regole speciali circa il procedimento a carico di minorenni agli artt. 7 (principi sul trattamento giudiziale dei minorenni accusati di reato), 13.2 (qualificazione dei giudici nel campo della giustizia minorile), 15.5 (garanzie per il minore sottoposto ad indagine) e 19.1 (esclusione della pena detentiva per i minorenni condannati). In generale, vengono recepite le istanze fondamentali elaborate in sede internazionale in tema di giustizia penale minorile, compresi il principio per cui al minore dovrebbe essere evitato il trauma del giudizio penale e quello ulteriore della pena detentiva²⁹, nonché la necessità di separare i procedimenti che hanno per imputati minorenni da quelli con imputati adulti³⁰. Considerando le forti critiche di cui è stata oggetto l'inclusione dei minorenni tra i possibili accusati presso la corte speciale, e l'oggettiva difficoltà di fare ragionevolmente rientrare un minorenne tra i «massimi responsabili» dei crimini di guerra e contro l'umanità commessi dal 1996 in avanti, è da pensare che i procedimenti contro infra-diciottenni non saranno numerosi.

La corte speciale e l'ordinamento interno della Sierra Leone

La bozza di statuto proposta dal Segretario generale qualifica il rapporto tra la giurisdizione della futura corte speciale e quella dei tribunali della Sierra Leone come concorrente, con primato riconosciuto alla corte speciale (art. 8). In questo senso viene riprodotta l'architettura già adottata per regolare la stessa materia negli statuti dei due tribunali penali internazionali *ad hoc*. Il deferimento del caso alla corte speciale può venire disposto da quest'ultima in qualunque fase del procedimento, su richiesta del

²⁹ Una pratica sintesi delle norme internazionali in materia di giustizia minorile (tra cui, in particolare, Convenzione sui diritti dell'infanzia, Regole di Pechino sulla giustizia minorile del 1985, Regole Minime sulla protezione dei minorenni privati della libertà del 1990, Linee-guida di Riyad per la prevenzione della delinquenza minorile del 1990, nonché le Linee-guida d'azione sui minori coinvolti nel sistema giudiziario penale del 1997 e la Dichiarazione sui principi fondamentali di giustizia per le vittime del crimine e dell'abuso di potere del 1990; nel caso della Sierra Leone si sono tenute presenti anche le disposizioni in materia della Carta Africana sui diritti e il benessere dei bambini, adottata dall'Organizzazione per l'Unità Africana nel 1990, non ancora in vigore) è fornita in «International Review of Criminal Policy», nn. 49-50, 1998-1999, che contiene *The UN and Juvenile Justice: A Guide to International Standards and Best Practice*, UN Sales No. E.99.IV.7.

³⁰ Lart. 7.2(b) e (c) dispongono per la costituzione di una «juvenile chamber» con giudici dotati di esperienza in campo penale minorile e per la separazione dei procedimenti quando un minorenne fosse accusato insieme a un adulto. La lett. (e) indica alcune misure protettive quali l'udienza a porte chiuse; la lettera (f) suggerisce tutta una serie di misure alternative alla limitazione della libertà che i giudici possono prendere con ordinanza, volte al recupero e alla riabilitazione del minore.

Procuratore della stessa corte speciale. L'art. 8 della bozza di statuto della corte speciale riproduce gli identici artt. 8 dello Statuto del tribunale per il Ruanda e 9 dello statuto del tribunale per l'ex Jugoslavia. Trovano applicazione anche le stesse formalità disposte per la richiesta di trasferimento dalle regole 9-11 del Regolamento di procedura e prova dei due tribunali internazionali *ad hoc*, in ragione del fatto che l'art. 14.1 della bozza di Statuto dichiara applicabile alla corte speciale, *mutatis mutandis*, le Regole di procedura e prova del Tribunale per il Ruanda. Per quanto concerne il *ne bis in idem*, l'art. 9 dello Statuto riproduce i meccanismi già stabiliti dai due tribunali *ad hoc*: la corte speciale può processare un individuo già processato da un tribunale della Sierra Leone per crimini su cui la corte ha competenza se la condotta è stata qualificata come delitto comune o se il procedimento interno non è stato indipendente o imparziale, o aveva lo scopo di sollevare l'accusato dal rispondere secondo il diritto internazionale o ancora non è stato condotto con diligenza. L'eventuale periodo di pena già scontato in forza della pronuncia del giudice nazionale dovrà tuttavia essere scontato in certa misura dalla durata complessiva della condanna eventualmente inflitta.

Al di fuori della problematica dei rapporti tra giurisdizioni, la legge penale della Sierra Leone assume rilievo rispetto alla corte speciale sotto vari profili. Abbiamo già visto che leggi penali nazionali sono esplicitamente richiamate nel quadro della determinazione della competenza *ratione materiae* della corte speciale (art. 5); nel definire i criteri di colpevolezza per tali reati si dovrà fare riferimento naturalmente alla normativa nazionale (art. 6.5), così come nel pronunciarsi in grado di appello su quegli stessi reati, i giudici della corte speciale dovranno attenersi alla giurisprudenza della corte suprema della Sierra Leone. Una trattazione a parte merita il contrasto tra le disposizioni della corte e quanto stabilito dall'accordo di pace di Lomé in tema di amnistia. L'accordo di pace del 1999 contiene infatti una amplissima clausola di assoluta amnistia per tutti coloro che avevano preso parte agli scontri armati svoltisi nel paese dal 1991 in poi, e volta in particolare ad escludere ogni responsabilità penale del capo riconosciuto del RUF, caporale Foday Sankoh³¹. La portata di tale norma sarebbe

³¹ Per la sua assoluta schiettezza – il suo candore, verrebbe da dire – la disposizione dell'art. IX dell'Accordo di Lomé merita di essere riportata per intero: «1. In order to bring lasting peace to Sierra Leone, the Government of Sierra Leone shall take appropriate legal steps to grant Corporal Foday Sankoh absolute and free pardon.. 2. After the signing of the present Agreement, the Government of Sierra Leone shall also grant absolute and free pardon and reprieve to all combatants and collaborators in respect of anything done by them in pursuit of their objectives, up to the time of the signing of the present Agreement. 3. To consolidate the peace and promote the cause of national reconciliation, the Government of Sierra Leone shall ensure that no official or judicial action is taken against any member of the RUF/SL, ex-AFRC, ex-SLA of CDF in respect of anything done by them in pursuit of their objectives as members of those organizations, since March 1991, up to the time of the signing of the present Agreement. In addition, legislative and other measures necessary to guarantee immunity to former combatants, exiles and other persons, currently outside the country for reasons related to the armed conflict shall be adopted ensuring the full exercise of their civil and political rights, with a view to their reintegration within a framework of full legality». Alla luce di tale ampia garanzia di impunità, ci si chiede che spazio poteva attribuirsi alla Commissione per la verità e la riconciliazione costituita dal successivo art. XXVI dell'Accordo con lo scopo di «address impunity, break the cycle

tale da rendere impossibile ogni iniziativa penale non solo contro i «massimi responsabili» dei crimini commessi in quel paese, ma anche contro i responsabili «minori». La legittimità secondo i principi generali del diritto di una tale disposizione è apparsa subito discutibile; quale condizione presumibilmente essenziale per l'ottenimento del consenso tra le parti, il suo venir meno per contrasto con una norma che nel 1999 aveva già conseguito lo status di *ius cogens*³², avrebbe dovuto condurre alla caducazione dell'intero accordo alla stregua del diritto internazionale. La posizione assunta dalla comunità internazionale all'epoca dell'accordo è stata viceversa quella di non opporsi alla clausola, ma di riservarsi di darle un'interpretazione che facesse salva la possibilità di perseguire gli autori di genocidio, crimini di guerra, crimini contro l'umanità e altre gravi violazioni del diritto umanitario. Una dichiarazione in tal senso era stata inserita dal rappresentante del Segretario generale delle Nazioni Unite al momento della sottoscrizione dell'accordo di pace (come richiamato anche nella Risoluzione 1315 (2000), quarto *considerato*³³). Nel negoziato sulla corte speciale anche il governo della Sierra Leone ha finito per condividere l'interpretazione del Segretario generale, ritenendo quindi illegittima la clausola di amnistia nella misura in cui contrastava con i principi del diritto internazionale. Ciò ha condotto alla disposizione dell'art. 10 dello Statuto della corte speciale, che esclude la validità di ogni amnistia per

of violence, provide a forum for both the victims and perpetrators of human rights violations to tell their story, get a clear picture of the past in order to facilitate genuine healing and reconciliation».

³² Il carattere imperativo delle norme che proibiscono i crimini di guerra e i crimini contro l'umanità implica di considerare *erga omnes* l'obbligo di perseguire e sanzionare penalmente coloro che li commettono. A parere di chi scrive, la qualità cogente della norma primaria dovrebbe riverberarsi anche sulla norma secondaria: il principio *aut dedere aut iudicare* riveste non solo un valore *erga omnes*, ma di norma imperativa che grava sullo stato che si trova nella condizione di poter effettivamente sottoporre alla giustizia penale l'individuo accusato di certi crimini, o attraverso l'estradizione o con l'esercizio diretto dell'azione penale. Come è noto, mentre in materia di crimini di guerra commessi in conflitti internazionali, l'illegittimità di clausole di amnistia appare principio oramai assodato dopo le Convenzioni di Ginevra, per i crimini dello stesso tipo commessi nel corso di conflitti non internazionali la regola raccomandata sembra essere quasi opposta (cfr. art. 6.5 del II Protocollo). Tuttavia, la recente evoluzione del diritto penale internazionale, recepita nella giurisprudenza dei tribunali *ad hoc* e nello Statuto di Roma, e che vede la progressiva parificazione tra conflitti armati internazionali e interni e il sostanziale sovrapporsi delle fattispecie dei crimini di guerra in conflitti armati non internazionali con quelle dei crimine contro l'umanità, sembra orientare ad una interpretazione della clausola di amnistia molto più cauta. Inoltre si è fatta strada l'opinione, confermata in più occasioni dalla giurisprudenza e dalla prassi di organismi internazionali (in particolare la Commissione e la Corte interamericana dei diritti umani), secondo la quale qualsiasi legge di amnistia generalizzata, anche se strettamente legata a processi di pacificazione e riconciliazione nazionale, non può andare fino al punto di vanificare le norme delle convenzioni sui diritti umani che impongono agli stati di garantire e promuovere diritti quali il diritto alla vita, a non essere oggetto di tortura o di discriminazioni, ad avere accesso alla giustizia, ecc. Anche senza ricorrere necessariamente ai meccanismi di caducazione degli accordi internazionali alla stregua dell'art. 53 della Convenzione di Vienna (*ius cogens*), vi è quindi motivo di ritenere illegittimo sul piano del diritto internazionale sia pattizio sia, in certa misura, consuetudinario, un accordo o anche una legge interna di uno stato che dovesse disporre un'amnistia generalizzata per reati di estrema gravità quali quelli di cui si tratta nel caso della Sierra Leone.

³³ «Recalling that the Special Representative of the Secretary-General appended to his signature of the Lomé Agreement a statement that the United Nations holds the understanding that the amnesty provisions of the Agreement shall not apply to international crimes of genocide, crimes against humanity, war crimes and other serious violations of international humanitarian law». Anche il governo degli Stati Uniti, nel salutare con soddisfazione il raggiungimento dell'accordo, non aveva mancato di prendere le distanze dalla clausola di amnistia, pur senza volerla considerare ostativa rispetto all'entrata in vigore dell'accordo stesso: cfr. *U.S. Support for Sierra Leone Peace Agreement Involving Amnesty*, in «American Journal of International Law», 2000, pp. 369-370.

quanto riguarda i crimini di cui agli artt. 2, 3 e 4 dello stesso statuto. Ne consegue che, come accennato anche sopra, per i delitti di cui all'art. 5, che sono individuati in base a leggi nazionali della Sierra Leone, la corte potrà giudicare di condotte verificatesi solo dopo il 7 luglio 1999.

Anche alla luce delle problematiche dell'amnistia, un problema politico di grande rilievo per la corte speciale – una volta che sia costituita – e per il governo della Sierra Leone sarà rappresentato dal collegamento tra giurisdizione penale della corte e ruolo della Commissione di verità e riconciliazione istituita dall'art. XXVI dell'accordo di pace di Lomé. E' presumibile che la strada della Commissione sia da favorire per trattare tutta una serie di crimini «minori» o commessi da semplici esecutori, magari di minore età, oltre naturalmente che per trattare tutte le violazioni di diritti umani non rientranti nella categoria dei crimini di diritto internazionale o non imputabili come delitti. La delimitazione dei rispettivi ambiti di intervento sarà un'importante momento di verifica della effettiva capacità del paese di trovare la propria strada per combattere l'impunità e promuovere la riconciliazione.

La corte speciale e i tribunali *ad hoc*. Problemi aperti di cui dovrà farsi carico la comunità internazionale

Altra caratteristica della corte che emerge dal documento del Segretario generale e dalla bozza di statuto particolarmente interessante dal nostro punto di vista è il richiamo che viene fatto alla giurisprudenza dei tribunali internazionali *ad hoc* come punto di riferimento vincolante per i futuri giudici della corte speciale. L'art. 20 della bozza di statuto, in tema di giudizio d'appello, dispone infatti che i giudici della Camera d'appello della corte speciale saranno guidati nelle loro decisioni dalla giurisprudenza della Camera d'appello comune dei tribunali *ad hoc* su ex Jugoslavia e Ruanda. La previsione, per quanto astrattamente pleonastica, visto che non sono molti altri i tribunali che hanno sviluppato giurisprudenza nella materia dei crimini internazionali di cui si deve occupare la futura corte speciale, è tuttavia importante poiché sottolinea la continuità se non genetica almeno funzionale tra le diverse istituzioni. Un programma concreto di collaborazione tra i tribunali *ad hoc* e la futura corte è già stato prefigurato, e dovrebbe prevedere incontri periodici tra i giudici, formazione del personale della procura e della cancelleria, collaborazione nel rendere accessibili gli atti, ecc.³⁴. Sulle questioni di diritto, dunque, è riconosciuto il valore di «precedente» degli atti emessi dall'organo giudicante comune dei due tribunali internazionali, vista l'impossibilità

³⁴ Cfr. nn. 64-65 del rapporto.

pratica (come sopra osservato) di attribuire direttamente ad esso la funzione di giudice di secondo grado.

Il collegamento esplicito tra la nuova corte e i tribunali penali internazionali consentirà non solo di sviluppare una giurisprudenza di merito uniforme in tema di diritto penale internazionale, ma anche di confermare il valore di determinati principi in materia processuale che gli statuti e i regolamenti delle varie corti hanno previsto e sperimentato. Lo statuto della corte speciale, infatti, ha confermato le norme su diritti della difesa, garanzie dell'imputato, umanità della pena (compresa l'esclusione della pena di morte), protezione dei testimoni, che sono oramai patrimonio del diritto penale internazionale, arricchendole, come abbiamo visto, di altre specifiche disposizioni in materia di trattamento processuale dei minori³⁵. L'operazione non era da considerare priva di risvolti problematici: il rapporto del Segretario generale fa parola di resistenze opposte dai negoziatori della Sierra Leone all'introduzione di una serie di garanzie e di regole sul trattamento degli accusati e dei condannati, giudicate in contrasto con talune aspettative dell'opinione pubblica. In esso anzi si sottolinea il carattere «educativo» che assume l'istituzione della corte speciale, soprattutto rispetto alla formazione di un'opinione pubblica che accetti di considerare i minorenni autori di atti efferati come vittime del conflitto, piuttosto che come criminali da condannare, e che non consideri la condanna ad una pena diversa dalla pena capitale come una specie di assoluzione del colpevole.

La creazione della corte speciale per la Sierra Leone fa emergere anzitutto il problema di come garantire l'effettività e la tempestività del funzionamento di tale struttura. L'art. 18 dell'a bozza di accordo prevede dei passaggi semplificati per la nomina e l'inizio dell'operatività dei vari organi della corte, allo scopo di far iniziare prima possibile i procedimenti nei confronti delle persone che già si trovano in custodia cautelare.

Occorre dunque agire in tempi stretti e operare con il massimo di efficacia nello svolgere le indagini, compiere gli arresti e concludere i procedimenti. A questo fine, la collaborazione delle autorità governative della Sierra Leone non è ovviamente sufficiente. Il rapporto del Segretario generale indica in particolare alcuni punti su cui il contributo dell'UNAMSIL dovrà concentrarsi nella prima fase dell'attività della corte (sicurezza degli operatori, logistica, assistenza amministrativa³⁶), ma non è da escludere che debba essere attribuita alle forze delle Nazioni Unite anche una qualche ulteriore

³⁵ Le disposizioni della bozza di Statuto della corte speciale ricalcano su questi punti in modo quasi esatto il testo dei corrispondenti articoli degli statuti dei tribunali *ad hoc*; in particolare, l'art. 17 sui diritti dell'accusato riproduce esattamente l'art. 20 dello statuto del tribunale per il Ruanda e 21 dello statuto del tribunale per l'ex Jugoslavia.

³⁶ Cfr. i nn. 66 e 67 del rapporto. Il compito di contribuire alla sicurezza dei locali e del personale della corte speciale è attribuito all'UNAMSIL dall'art. 15 dell'Accordo, riconosciuta la temporanea inadeguatezza delle forze di sicurezza del paese a svolgere tale compito.

funzione di «polizia giudiziaria», vista la probabile inadeguatezza della polizia locale, senza la quale l'azione del procuratore rischierebbe di non trovare sbocchi processuali.

Il Consiglio di sicurezza dovrà quindi provvedere a modificare il mandato della missione tenendo conto delle esigenze del nuovo organismo giurisdizionale. I molti problemi finanziari e logistici legati all'istituzione e al funzionamento della corte, solo in parte trattati nel rapporto del Segretario generale, richiederanno una massiccia assistenza della comunità internazionale, in primo luogo degli stati e delle organizzazioni intergovernative della regione. Il rapporto menziona anche a più riprese il contributo che su aspetti decisivi del processo di implementazione dell'accordo istitutivo potrà venire dalle organizzazioni nongovernative, in termini di supporto alla funzionalità della corte, collaborazione nelle funzioni di indagine del procuratore e di difesa degli imputati, contributo alla pratica attuazione dei programmi di recupero e riabilitazione dei minori coinvolti nelle violenze, ecc.

Il contributo delle organizzazioni nongovernative nazionali e internazionali è ritenuto inoltre decisivo per far penetrare nella società della Sierra Leone, pur traumatizzata da quasi un decennio di lotta civile estremamente feroce, i principi di rispetto dei diritti umani che lo statuto della corte speciale incorpora (divieto della pena capitale, trattamento dei minori, ecc.).

Tutte le componenti della comunità internazionale sono quindi mobilitate, dagli stati e le organizzazioni armate alle organizzazioni internazionali, universali e regionali, fino alle organizzazioni nongovernative umanitarie e per i diritti umani e alle stesse imprese commerciali (è nota l'azione intrapresa dal Consiglio di sicurezza, e che qui non può essere analizzata, allo scopo di fermare il commercio internazionale di diamanti che alimenta buona parte della violenza nel Paese). Nei prossimi mesi si vedrà se questa composita coalizione è all'altezza della sfida.

E' comunque evidente che questo ulteriore episodio nella storia della giurisdizione penale internazionale dimostra l'urgenza di sviluppare una funzione giudiziaria penale su scala mondiale, in rapporto di sussidiarietà con i tribunali degli stati. In tal senso, il progetto sulla Corte speciale per la Sierra Leone si presenta come uno stimolo in più a fare in modo che la Corte penale internazionale permanente, istituita dallo Statuto di Roma, entri prontamente in funzione e che con essa sia attivato uno strumento giudiziario complementare a quello degli stati per combattere l'impunità e promuovere condizioni di sicurezza fondate sulla giustizia.

3/2000 Research Papers

Paolo De Stefani, *La Corte speciale per la Sierra Leone*

© Centro di studi e formazione sui diritti della persona e dei popoli, Università di
Padova

Novembre 2000