Una Corte sotto assedio: sanzioni, sovranità e il futuro della giustizia penale internazionale

11 Novembre 2026

di **Paola Mariani**

Università Bocconi

A 24 anni dall'entrata in vigore dello Statuto di Roma, la Corte Penale Internazionale (CPI) è sotto assedio. L'istituzione della CPI è stato un evento storico perché, per la prima volta, gli Stati hanno accettato la giurisdizione di un tribunale internazionale permanente che giudica individui accusati di crimini di genocidio, contro l'umanità, di guerra e di aggressione. I precedenti sono stati tribunali istituiti *ad hoc* da risoluzioni del Consiglio di Sicurezza (Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia e Tribunale penale internazionale per il Ruanda). A decretare il successo della Corte è l'elevato numero di Stati che ne hanno ratificato lo Statuto: 125, se si considera che gli Stati membri dell'ONU sono 193. La Corte negli anni ha intensificato la sua attività, ad oggi la Corte è investita di 34 casi. (The Court Today).

Fino a pochi anni fa, l'attività della Corte non aveva suscitato critiche particolari. Il consenso della comunità internazionale ha cominciato a erodersi quando ha iniziato a intervenire nei confronti di capi di Stato e di governo e di ministri dei paesi più rilevanti sulla scena internazionale.

Su richiesta del Procuratore, Il 17 marzo 2023 la Corte in via preliminare ha emesso mandati d'arresto contro Vladimir Putin, Maria Lvova-Belova, Commissaria russa per i diritti dell'infanzia e altri funzionari russi per i crimini di guerra di deportazione e trasferimento illegale di minori dai territori ucraini occupati alla Federazione Russa, almeno dal 24 febbraio 2022 (Situation in Ukraine).

Sempre su richiesta del Procuratore, il 21 novembre 2024 la Corte ha emesso preliminarmente mandati d'arresto contro Netanyahu e l'ex ministro della Difesa Gallant. L'accusa riguarda crimini di guerra e contro l'umanità legati alla condotta della guerra a Gaza, tra cui il blocco degli aiuti umanitari, che ha impedito il rifornimento di alimenti e altri beni di prima necessità e il funzionamento degli ospedali (Situation in the State of Palestine).

Da un punto di vista più propriamente giuridico, in entrambi i casi è stata contestata la giurisdizione della Corte sulla base del fatto che né la Russia né Israele hanno ratificato il trattato che la istituisce.

Nel caso russo, l'Ucraina, che all'epoca dell'inizio dell'indagine non era Stato membro, si è avvalsa della possibilità che uno Stato non parte possa accettare la competenza della Corte con una dichiarazione *ad hoc* (art. 12, par. 3). L'Ucraina ha poi ratificato lo Statuto ed è diventata Stato parte il 1° gennaio 2025.

Nel caso di Israele, che al pari della Russia non ha ratificato lo Statuto di Roma, la questione è più sottile. La giurisdizione della Corte si radica sulla qualità di parte dello Stato di Palestina che ha ratificato lo Statuto. La difesa di Netanyahu e Gallant ha contestato che la Palestina sia uno Stato, in assenza di autonomia territoriale. L'adesione allo Statuto sarebbe un atto di natura formale che non consentirebbe di estendere la giurisdizione della Corte sui crimini commessi dall'esercito israeliano in Palestina contro i palestinesi.

Ma non solo Israele e la Russia contestano la Corte, gli Stati Uniti sono al momento i maggiori oppositori. Pur non essendo parte dello Statuto di Roma, che gli Stati Uniti firmarono nel 2000 senza mai ratificarlo, Washington da tempo critica la Corte per eccesso di potere. Le tensioni sono aumentate quando, nel 2020, la CPI ha avviato un'indagine formale sul conflitto in Afghanistan, che include anche la questione se il personale americano abbia commesso crimini di guerra nel Paese.

Il 13 luglio 2026 il Segretario di Stato Rubio ha annunciato una campagna diplomatica per smantellare la Corte «mattone dopo mattone», contrapponendo "Stati sovrani" e "globalismo". Ha chiesto ai Paesi partner di respingere la presunta autorità della Corte di perseguire funzionari e militari americani, e Washington ha anche valutato di esercitare pressione sugli alleati affinché recedano dallo Statuto di Roma. (Marco Rubio Statement).

Come per la Russia e Israele, gli Stati Uniti contestano la legittimità dell'art. 12 dello Statuto, che riconosce alla Corte il potere di perseguire i crimini commessi sul territorio di uno Stato, anche da parte di cittadini di Stati che non hanno ratificato lo Statuto. La campagna americana parte dalla tesi che la Corte minacci la sovranità degli Stati non parti, che non hanno prestato il consenso alla giurisdizione della Corte nei confronti dei propri cittadini.

L'obiezione degli Stati Uniti ai poteri della CPI richiama un principio cardine del sistema internazionale classico, secondo il quale nessuno Stato può essere sottoposto a un meccanismo internazionale che accerti in modo vincolante se esso rispetti o meno le norme giuridiche da esso accettate, a meno che non vi abbia espressamente acconsentito. Pertanto, la Corte internazionale di giustizia e gli altri tribunali internazionali possono intervenire soltanto nei confronti degli Stati che vi abbiano aderito.

Gli Stati Uniti, avendo ripetutamente dispiegato le proprie truppe all'estero, si trovano ad alto rischio di vedere il loro personale militare e civile giudicato dalla Corte. La giustificazione secondo cui il dispiegamento della potenza militare americana in tutto il mondo sia la tutela della sicurezza e dell'ordine internazionale è sempre meno convincente dopo le controverse operazioni militari contro l'Iraq nel 2003, contro il Venezuela all'inizio di quest'anno e, attualmente, contro l'Iran.

Secondo la Corte e i suoi sostenitori, essa può perseguire i crimini commessi sul territorio soggetto alla propria giurisdizione, anche quando l'imputato è cittadino di un Paese che non ha aderito. Il punto è che la giurisdizione territoriale è un potere ordinario degli Stati (uno Stato può giudicare gli stranieri che commettono reati sul proprio territorio) e gli Stati parti allo Statuto avrebbero scelto di esercitarla collettivamente.

Per quanto riguarda la responsabilità individuale, da tempo tutti gli Stati hanno il diritto di giudicare stranieri per gravi crimini di guerra, crimini contro l'umanità, pulizia etnica o genocidio, ovunque nel mondo, in base al principio della giurisdizione universale. Qualunque Stato che arresti un criminale di guerra nazista o un genocida ruandese ha il potere di processarlo dinanzi ai propri tribunali nazionali, agendo in nome della comunità internazionale.

Non si tratta, dunque, di un'ingerenza sostanziale nei diritti dello Stato di cittadinanza dell'imputato, che non è parte dello Statuto. È semplicemente una variante procedurale, fondata sul potere giurisdizionale nei confronti dello straniero che i singoli Stati parti della CPI già detengono congiuntamente, in base ai principi di universalità e di territorialità.

Ma ciò che colpisce è la reazione americana contro la Corte dopo che il Nobel per la pace 2026 è stato assegnato all'ex giudice della Corte, la sudafricana Navanethem "Navi" Pillay, oggi giudice della Corte Internazionale di Giustizia, e il Parlamento europeo ha assegnato il Premio Sakharov 2026 alla CPI.

Per la prima volta, le sanzioni unilaterali hanno come bersaglio un'istituzione internazionale. Dal febbraio 2025 *giudici e procuratori sono stati inseriti nella black list. Ciò ha comportato il* blocco dei loro beni personali, il divieto di ingresso negli Stati Uniti per i designati e i loro familiari e il divieto di effettuare operazioni con essi. Il 9 ottobre 2026, *gli Stati Uniti hanno sanzionato la Corte in quanto istituzione, una misura che la Corte stessa ha definito senza precedenti. (*The ICC Strongly Rejects US Sanctions*).*

La Corte è stata inserita nella lista dei soggetti sanzionati dall'Ufficio per il controllo dei beni esteri del Tesoro americano (OFAC). Le sanzioni adottate comportano il blocco di tutti i beni della Corte negli Stati Uniti o sotto il controllo di soggetti statunitensi.

Le sanzioni americane non colpiscono soltanto la Corte, ma anche chi opera con essa. L'ordine esecutivo 14203 del 6 febbraio 2025 consente di designare chiunque fornisca sostegno finanziario, materiale o tecnologico, o beni e servizi, ad attività della Corte o ai soggetti sanzionati. (Imposing Sanctions on the International Criminal Court). La nozione di sostegno è molto ampia. Sono bloccate d'ufficio anche le entità possedute al 50% o più da soggetti sanzionati; le persone giuridiche statunitensi, comprese le filiali e le controllate estere, non possono trattare con tali soggetti, e i pagamenti in dollari rischiano di essere bloccati.

Per quanto riguarda gli operatori, le sanzioni sono di fatto sospese. Sono state infatti adottate quattro licenze

generali: una prima, che consente, fino al 7 aprile 2027, le attività necessarie all'interruzione dei rapporti commerciali con la Corte; le altre, senza scadenza dichiarata, riguardano le telecomunicazioni, software e i fondi pensione.

Il rischio maggiore per la Corte è che banche, assicurazioni e fornitori europei si tutelino dagli effetti secondari delle sanzioni statunitensi, adottando un disimpegno precauzionale. L'effetto secondario delle sanzioni unilaterali statunitensi è che la loro applicazione non si limita ai soggetti statunitensi, ma si estende a tutti i soggetti che operano sul mercato americano, ai quali può esserne impedito l'accesso. Si tratta di un'estensione extraterritoriale delle sanzioni, sempre contestata dall'Unione europea.

L'Unione dispone del regolamento di blocco 2271/96, che vieta alle imprese e ai cittadini dell'UE di conformarsi alle sanzioni extraterritoriali di Paesi terzi elencate nel suo allegato; allo stato l'ordine 14203 non vi figura. Nella Commission Notice to EU operators, del 23 ottobre 2026, la Commissione ha invitato gli operatori europei a continuare a fornire servizi alla Corte come in precedenza, consentendole di svolgere pienamente il proprio mandato, tenuto conto delle licenze rilasciate dalle autorità americane e del continuo impegno diplomatico dell'UE (Commision Notice).

La Corte opera grazie al consenso di 125 Stati e da loro dipende la sua sopravvivenza. Le dichiarazioni di sostegno, per quanto importanti, non bastano. Nella stessa giornata in cui sono state adottate le sanzioni, nove Stati parti (Canada, Danimarca, Germania, Francia, Italia, Giappone, Paesi Bassi e Regno Unito, a cui si è aggiunta l'Australia) hanno ribadito il sostegno all'indipendenza, all'imparzialità e all'integrità della Corte, manifestando il proprio dissenso nei confronti delle sanzioni statunitensi (Joint statement on support for the International Criminal Court). Resta però un atto di natura diplomatica che non prevede interventi mirati. Al sostegno devono accompagnarsi strumenti concreti, a cominciare da quelli che l'Unione europea ha già a disposizione e non ha ancora utilizzato: sono banche, assicurazioni e imprese europee a dover decidere se continuare a lavorare con la Corte. Per difendere la giurisdizione penale internazionale bisogna impedire che il confronto giuridico venga sostituito dalla coercizione economica. Altrimenti l'indipendenza della giustizia internazionale varrà soltanto fin dove lo consentiranno gli Stati più potenti.