

Osservatorio di Politica Internazionale



L'IMPEDIMENTO DELL'ARRESTO DI PUTIN IN MONGOLIA E IL PROBLEMA DELL'IMMUNITÀ NELL'OTTICA DEL DIRITTO PENALE INTERNAZIONALE

di Giuseppe Paccione

SOMMARIO

CAPITOLO I	Pag. 3
CAPITOLO II	Pag. 6
CAPITOLO III	Pag. 8

CAPITOLO I

La visita ufficiale del presidente della Federazione russa in Mongolia ha aperto un dibattito sul piano internazionale, considerata la prima visita di un capo di Stato, su cui pende il mandato di cattura internazionale per presunti crimini di guerra derivanti dalla situazione in Ucraina, in un Paese membro della Corte penale internazionale (CPI)¹ dal 2002. In seguito all'invasione russa su vasta portata del territorio ucraino², il presidente russo Vladimir Putin si era recato per una visita di Stato nel Tagikistan³, Stato membro dello Statuto della CPI, tuttavia, questa visita ebbe luogo prima che l'organo giudiziario penale internazionale emettesse un mandato di arresto nei suoi riguardi. Nel 2023, il capo del Cremlino avrebbe dovuto essere presente al *summit* dei BRICS⁴ in Sudafrica⁵, anche quest'ultimo membro della CPI, a seguito di una sentenza emessa da un'alta Corte del Sudafrica, la visita ufficiale di Stato venne cancellata, anche se vi fu l'esortazione del governo sudafricano a Putin di annullare la visita. Ciononostante, il presidente russo ha ugualmente presieduto all'incontro BRICS da remoto. In quell'occasione, la decisione del Capo di Stato della Federazione russa di depennare la visita sembrava indicare che il mandato di cattura nei suoi riguardi avrebbe potuto cagionare un effetto negativo attorno alla sua capacità di intraprendere liberamente viaggi internazionali, almeno verso gli Stati membri della CPI. La visita di Putin in Mongolia, dunque, ha sollevato una serie di questioni in merito all'effetto di mandati d'arresto da parte della CPI e agli obblighi degli Stati membri che hanno ratificato lo Statuto di Roma, al quale devono attenersi.

Non sono mancate le reazioni internazionali, partendo dall'Unione Europea, che ha puntato il dito contro le autorità mongole per non aver rispettato gli obblighi ad essa incombenti, ai sensi dello Statuto di Roma, di eseguire alla lettera il mandato di cattura internazionale⁶, da organizzazioni internazionali per i diritti umani *et alia*s che, a loro volta, hanno esortato le autorità centrali mongole di adempiere agli obblighi di tipo giuridico, comminati all'interno dello Statuto di Roma, in quanto Stato membro dell'organismo penale internazionale⁷. Pare che la stessa CPI abbia

¹ M. SERAFINI, *In Mongolia lo zar sfida l'arresto*, in *Corriere della Sera*, 3 ottobre 2024, p. 16.

² G. PACCIONE, *Il conflitto bellico russo ucraino nella cornice del diritto internazionale*, Nuova Editrice Universitaria, Roma, 2022, pp. 73 ss.; M. S. CATALETA, *La guerra dei due mondi. Una breve analisi del conflitto in Ucraina*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, pp. 23 ss.

³ Si veda *Putin Arrives In Tajikistan For First Stop On Trip To Central Asia*, in *Radio Free Europe*, 28 giugno 2022, online <https://www.rferl.org>.

⁴ Viene considerato un raggruppamento delle economie mondiali emergenti, che è costituito dai Paesi del precedente BRIC ([Brasile](#), [Russia](#), [India](#) e [Cina](#)) con l'aggiunta di [Sudafrica](#) e di [Egitto](#), [Etiopia](#), [Iran](#) ed [Emirati Arabi Uniti](#) (nel 2024). L'acronimo originale "BRIC" fu coniato nel 2001 dall'economista della [Goldman Sachs Jim O'Neill](#) per descrivere le economie in rapida crescita che avrebbero dominato collettivamente l'economia globale entro il 2050.

⁵ A. G. DE' ROBERTIS, *La Russia, i BRICS e l'ordine internazionale*, Edizioni Nuova Cultura, Roma, 2015, pp. 34 ss.

⁶ «*The European Union has taken note of the visit of the President of Russia Vladimir Putin to Mongolia on 3 September despite the International Criminal Court's (ICC) arrest warrant issued against him. The EU regrets that Mongolia, a State Party to the Rome Statute of the ICC, did not comply with its obligations under the statute to execute the arrest warrant. President Putin is under an arrest warrant by the ICC for international crimes, specifically alleged crimes of unlawful deportation and unlawful transfer of children from temporarily occupied Ukrainian territories in the context of his illegal war of aggression against Ukraine. The EU expresses its strongest support for efforts to ensure full accountability for war crimes and the other most serious crimes in connection with Russia's war of aggression against Ukraine. In this regard, the EU supports the investigations by the Prosecutor of the ICC in Ukraine and calls for full cooperation by all State Parties. The EU reiterates its unwavering support to the ICC and for Ukraine's independence, sovereignty and territorial integrity within its internationally recognised borders*» (Dichiarazione del portavoce UE sulla visita del presidente russo, 3 settembre 2024, consultabile online <https://www.eeas.europa.eu>).

⁷ Cfr. *Mongolia: Putin must be arrested and surrendered to the International Criminal Court*, Amnesty international, 2 settembre 2024, online <https://www.amnesty.org>; *Mongolia must uphold its obligations as an ICC State Party* –

dichiarato a fine agosto che ogni Stato membro, parte di questo organismo giudiziario internazionale, a carattere penale, è tenuto a intervenire in simili situazioni⁸. Non poteva mancare il reclamo dell'Ucraina, vittima dell'aggressione russa, che ha sollecitato le massime autorità mongole a trarre in arresto il capo del Cremlino per crimini di guerra⁹.

Le ragioni che abbiano spinto la Mongolia ad adempiere al suo dovere di arrestare Putin stanno nella motivazione che ha forti legami di lunga data con la Russia e che essa dipende fortemente per carburante ed elettricità, il che conferisce alla Federazione russa un ruolo fondamentale nella sicurezza energetica della Mongolia¹⁰. Sappiamo bene che Putin non è stato arrestato dalle autorità mongole, anzi è stato accolto a pompa magna. Lo Stato mongolo ha firmato lo strumento costitutivo della CPI, cioè, lo Statuto di Roma, nel 2000 e, nel 2002, ha depositato il suo strumento di ratifica dello Statuto¹¹. Qualche anno fa, è stato eletto il primo cittadino mongolo come giudice alla CPI, dove presta servizio, la sua elezione è stata vista come una testimonianza della fiducia della comunità internazionale nell'impegno da parte dello Stato mongolo di rispettare ed onorare i principi dello Statuto della CPI¹².

Lo Statuto della CPI delinea gli obblighi per gli Stati parti in merito all'arresto e alla consegna di individui contro i quali tale organo giudiziario penale internazionale ha emesso mandati di arresto. Lo Statuto di Roma, infatti, stabilisce che la CPI può trasmettere una richiesta di arresto e consegna di un individuo a qualsiasi Stato in cui la persona può essere trovata e richiedere la cooperazione piena dello Stato nell'arresto e nella consegna, in particolare lo Stato deve attenersi a un vero e proprio obbligo di ottemperare agli ordini di cattura provenienti dalla CPI¹³. Dinanzi ad una urgenza, la stessa CPI può chiedere il fermo o l'arresto di una persona ricercata, in attesa della presentazione della richiesta di consegna e dei necessari documenti per l'espletamento della domanda presentata¹⁴.

Come ben sappiamo, nel marzo 2023, la II Camera preliminare dell'organismo giudiziario penale internazionale emetteva il mandato di arresto contro Putin per deportazione illecita di bambini e trasferimento illegale dalle zone occupate dell'Ucraina alla Russia¹⁵. Tale mandato tuttavia, non è stato reso pubblico, sebbene è stato preferibile mantenerlo segreto per proteggere testimoni e vittime e tutelare le indagini, come pure non sono disponibili al pubblico informazioni su eventuali ordini impartiti dalla II Camera preliminare alla Cancelleria della CPI, che avrebbe dovuto trasmettere agli Stati membri, in merito alla cooperazione, questioni relative al potenziale arresto

arrest Vladimir Putin or cancel his visit, in *International Bar Association*, 2 settembre 2024, online <https://www.ibanet.org/>.

⁸ R. COMERFORD, *Putin welcomed in Mongolia despite ICC arrest warrant*, in *BBC Television*, 3 agosto 2024, online <https://www.bbc.com>.

⁹ K. YORK, *Putin arrives in Mongolia, Ukrainian lawmakers call for his arrest*, in *The Kyiv Independent*, 3 settembre 2024, online <https://kyivindependent.com>.

¹⁰ Cfr. *Mongolia ignores an international warrant for Putin's arrest, giving him a red-carpet welcome*, in *AP*, 4 settembre 2024, online <https://apnews.com>.

¹¹ Si consulti la pagina ufficiale della Corte penale internazionale online <https://asp.icc-cpi.int/states-parties/asian-states/mongolia>.

¹² Cfr. *Open Letter to the President of Mongolia: Ensure the Arrest of Vladimir Putin*, in *International Federation of Human Rights*, 2 settembre 2024, online <https://www.fidh.org>.

¹³ «La Corte può presentare a qualsiasi Stato nel cui territorio è suscettibile di trovarsi la persona ricercata una richiesta di arresto e consegna, unitamente alla documentazione giustificativa indicata all'articolo 91, e richiedere la cooperazione di questo Stato per l'arresto e la consegna di tale persona. Gli Stati Parti rispondono ad ogni richiesta di arresto e di consegna secondo le disposizioni del presente capitolo e le procedure previste dalla loro legislazione nazionale» (articolo 89, paragrafo 1, dello Statuto della Corte penale internazionale).

¹⁴ «In caso di emergenza, la Corte può chiedere il fermo della persona ricercata in attesa che siano presentati la richiesta di consegna ed i documenti giustificativi di cui all'articolo 91» (articolo 92, paragrafo 1, dello Statuto della Corte penale internazionale).

¹⁵ G. GRIMOLIZZI, «Con il mandato d'arresto del tribunale internazionale Putin sarà leader dimezzato», intervista a Giuseppe Paccione, in *Il Dubbio*, 21 marzo 2023, p. 8.

di Putin. La mancanza di informazioni in merito a tale richiesta di cooperazione lascia anche senza risposta la problematica di come la Camera *de quo* avrebbe affrontato il problema sull'immunità di Putin, in quanto Capo di Stato di un Paese non membro della CPI.

CAPITOLO II

Sulla questione relativo al fatto che il presidente russo non sia stato tratto in arresto, appena ha messo piede sul suolo mongolo, dalle autorità di polizia dell'aeroporto internazionale di *Ulan Bator*, la complessa relazione fra la irrelevanza della qualifica ufficiale della persona accusata del crimine e la cooperazione in caso di rinuncia all'immunità e il consenso della consegna viene *ex novo* portata alla ribalta.

Nel primo caso, si dispone che lo Statuto di Roma viene applicato a tutti in modo egualitario, senza alcuna distinzione fondata sulla qualifica ufficiale e che le immunità o le regole speciali di procedura sulla qualifica di organo ufficiale di una persona, in forza del diritto interno o internazionale, non possono ostacolare l'organo giudiziario penale internazionale di poter espletare la sua giurisdizione nei riguardi di detta persona¹⁶.

Quanto poc'anzi evidenziato, chiarisce che le norme dello Statuto della CPI si applicano senza alcuna distinzione fra le persone, a prescindere dal fatto che siano nella veste di capi di Stato e che le immunità degli organi stranieri non ostacolano la CPI ad esercitare la propria giurisdizione sugli individui.

L'articolo 98 dello Statuto di Roma è di natura più procedurale, in quanto fa riferimento a questioni sulla cooperazione in merito alla rinuncia all'immunità e al consenso della consegna. Uno dei benefici, secondo il diritto internazionale, di cui gode un individuo-organo è l'immunità personale completa dalla giurisdizione dei tribunali interni stranieri durante il suo mandato¹⁷. La Corte penale internazionale non deve procedere con una richiesta di consegna o assistenza che richiederebbe a uno Stato membro di agire in modo incoerente con gli obblighi che gli incombono in diritto internazionale, in relazione all'immunità statale, di immunità diplomatica di un cittadino di uno Stato terzo¹⁸, la Corte può presentare tale richiesta soltanto se ottiene prima la piena collaborazione dello Stato terzo in merito alla rinuncia a tale immunità¹⁹. In questo scenario, è quasi inconcepibile che le autorità russe accettino di revocare l'immunità al Presidente Putin che avrebbe reso possibile alle autorità mongole di procedere al vincolo di arresto emesso dalla Corte penale internazionale²⁰.

La II Camera preliminare dell'organo giudiziario penale internazionale, d'altronde, nella sua sentenza, *exempli gratia*, in merito all'appello di *Al-Bashir* ha stabilito che non vi è alcuna ragione per cui l'articolo 27, paragrafo 2²¹, debba essere interpretato in modo da consentire a uno Stato

¹⁶ «Il presente Statuto si applica a tutti in modo uguale senza qualsivoglia distinzione basata sulla qualifica ufficiale. In modo particolare la qualifica ufficiale di capo di Stato o di governo, di membro di un governo o di un parlamento, di rappresentante eletto o di agente di uno Stato non esonera in alcun caso una persona dalla sua responsabilità penale per quanto concerne il presente Statuto e non costituisce in quanto tale motivo di riduzione della pena.» (articolo 27, paragrafo 1, dello Statuto della Corte penale internazionale).

¹⁷ R. VAN ALEBEEK, *Personal Immunity, The Immunity of States and Their Officials in International Criminal Law and International Human Rights Law*, Oxford University Press, Oxford, 2008, pp. 78 ss.

¹⁸ M. GIULIANO, *Le relazioni e immunità diplomatiche*, Istituto Editoriale, Varese, 1968, pp. 19 ss.; G. PACCIONE, *L'immunità degli agenti diplomatici e degli agenti consolari*, in *Diritto & Diritti* — Rivista giuridica elettronica, pubblicata su Internet all'indirizzo <https://www.diritto.it>, ISSN 1127-8579 - ©Diritto.it s.r.l., 2019; C. CURTI GIALDINO, *Diritto diplomatico e consolare internazionale ed europeo*, Giappichelli Editore, Torino, 2024, pp. 289 ss.

¹⁹ «La Corte non può presentare una richiesta di assistenza che costringerebbe lo Stato richiesto ad agire in modo incompatibile con gli obblighi che gli incombono in diritto internazionale in materia d'immunità degli Stati o d'immunità diplomatica di una persona o di beni di uno Stato terzo a meno di ottenere preliminarmente la cooperazione di tale Stato terzo in vista dell'abolizione dell'immunità» (articolo 98, paragrafo 1, dello Statuto della Corte penale internazionale).

²⁰ S. VASILIEV, *The International Criminal Court goes all-in: What now?*, in *European Journal of International Law*, 20 marzo 2023, online <https://www.ejiltalk.org/the-international-criminal-court-goes-all-in-what-now/>.

²¹ «Le immunità o regole di procedura speciale eventualmente inerenti alla qualifica ufficiale di una persona in forza

parte di invocare l'immunità del Capo di Stato, se la Corte dovesse chiedere l'arresto e la sua consegna, presentando una richiesta in tal senso a un altro Stato parte e che, secondo i giudici della II Camera preliminare, l'articolo 98, paragrafo 1 [dello Statuto di Roma], non prevede o riconosce o preserva per sé ogni immunità. Si tratta di una disposizione procedurale che demarca come la Corte penale internazionale debba procedere laddove vi sia un'immunità tale da impedire una richiesta di cooperazione²². È stato anche chiarito dai giudici che gli Stati parti allo Statuto di Roma, in virtù della ratifica a tale documento internazionale, hanno manifestato la volontà piena di essere vincolati, accettando che l'immunità del Capo di Stato non può essere di ostacolo all'organismo giudiziario penale internazionale [*id est* la CPI] di poter esercitare la giurisdizione, il che è in linea con il diritto internazionale.

Secondo i giudici della Camera d'appello II Camera preliminare della struttura della CPI, dunque, in una situazione relativo all'arresto, all'interno di una giurisdizione nazionale, lo Stato parte non sta procedendo all'arresto del Capo di Stato con l'obiettivo di tradurlo dinanzi ai tribunali dello Stato parte richiesto, ma sta prestando unicamente assistenza all'organo giudiziario penale internazionale nell'esercizio della sua giurisdizione; *ergo*, secondo la sentenza citata, gli Stati membri della Corte penale internazionale non possono fare affidamento sull'immunità del Capo di Stato, nel quadro dello *jus cogens*, per rifiutare di rispettare una richiesta di arresto e consegna, sebbene tale immunità non costituisce un ostacolo all'esercizio giurisdizionale dei giudici della Corte dell'Aja. In questo caso, lo Stato membro dell'*Assemblea degli Stati Parte* (ASP) è nel dovere di collaborare con l'organismo penale internazionale per facilitargli il compito di procedere all'arresto dell'individuo che ricopre un incarico statale, soprattutto di alto livello nell'apparato statale. Pertanto, l'arresto di *Vladimir Putin* da parte della Mongolia, sebbene Stato membro della Corte dell'Aja, non andrebbe in contrasto con gli obblighi giuridici internazionali delle autorità mongole rispetto alla questione dell'immunità.

del diritto interno o del diritto internazionale non vietano alla Corte di esercitare la sua competenza nei confronti di questa persona» (articolo 27, paragrafo 2, dello Statuto della Corte penale internazionale).

²² Cfr. La Sentenza *Procuratore contro Omar Hassan Ahmad al-Bashir*, No. ICC-02/05-01/09 OA2 Date: 6 maggio 2019, paragrafo 4 e 5, online https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2019_02856.PDF.

CAPITOLO III

Anche se la sentenza citata in precedenza attorno al tema dell'interpretazione dell'immunità del Capo di Stato è stata criticata da qualche autore, definendola estremamente controversa²³, tuttavia, nella situazione attuale, tale sentenza resta il riferimento cardine della giurisprudenza della Corte penale internazionale su come affrontare la questione dell'immunità che godono i capi di Stato. Mentre è possibile asserire che gli Stati parti dello Statuto di Roma accettano tale strumento nella sua interezza, comprese le disposizioni contenute nell'articolo 27, potrebbero sorgere questioni nel caso in cui si considera l'applicazione della norma citata per eliminare le immunità che fanno da scudo all'individuo-organo che rappresenta il proprio Stato non membro della Corte penale internazionale.

Queste considerazioni possono essere particolarmente attinenti, giacché il mandato d'arresto nei riguardi di Putin, Capo di Stato di un Paese non membro della Corte dell'Aja, è stato emesso mentre i giudici di questo organismo giudiziario, a carattere penale internazionale, stavano esercitando la propria giurisdizione in Ucraina, quando quest'ultima non era uno Stato membro dell'ASP. La giurisdizione della CPI, viceversa, sulla situazione ucraina è stata innescata dalle due dichiarazioni depositate presso la Cancelleria da parte del governo di Kiev che accettava la giurisdizione *ad hoc* dell'organo giudiziario penale internazionale²⁴. Come dimostrato, ad esempio, dalle visite dell'ex Presidente sudanese in Ciad, che si è rifiutato di arrestarlo e consegnarlo²⁵, in Giordania, che decideva di non procedere all'arresto di *al-Bashir* durante il *summit* della Lega Araba sostenendo che non era obbligata a trattenerlo e a consegnarlo²⁶, in Malawi, che ha dichiarato che non era suo compito arrestarlo²⁷ e in Sudafrica²⁸ – Stati che hanno ratificato lo Statuto di Roma divenendo membri a tutti gli effetti – mentre era stato emesso il mandato di cattura nei suoi confronti,; l'esecuzione del mandato d'arresto della CPI dipende fortemente dalla cooperazione degli Stati membri.

L'esempio recente riguardante Putin e la Mongolia sottolinea ulteriormente tale problema, nel senso che se uno Stato membro non sia in grado (*unable*) di arrestare un individuo sul quale pende il mandato d'arresto internazionale, la Corte penale internazionale, purtroppo, non dispone di un meccanismo per fare in modo che tale mandato possa essere eseguito efficacemente, per la mera ragione che talune disposizioni contenute nello Statuto di Roma, *in primis* in merito alle immunità, complicano *ex novo* le problematiche in termini di arresto. La visita di Putin in Mongolia e l'omissione delle autorità mongole di dare esecuzione alla richiesta d'arresto emesso dalla Corte

²³ D. AKANDE, *ICC Appeals Chamber Holds that Heads of State Have No Immunity Under Customary International Law Before International Tribunals*, in *European Journal of International Law*, 6 maggio 2019, online <https://www.ejiltalk.org>.

²⁴ «Se è necessaria, a norma delle disposizioni del paragrafo 2, l'accettazione di uno Stato non Parte del presente Statuto, tale Stato può, con dichiarazione depositata in Cancelleria, accettare la competenza della Corte sul crimine di cui trattasi. Lo Stato accettante coopera con la Corte senza ritardo e senza eccezioni, in conformità al capitolo IX» (articolo 12, paragrafo 3, dello Statuto della Corte penale internazionale).

²⁵ X. RICE, *Chad refuses to arrest Omar al-Bashir on genocide charges*, in *The Guardian*, 22 luglio 2010, online <https://www.theguardian.com/world/2010/jul/22/chad-refuses-arrest-omar-al-bashir>.

²⁶ Si veda *Jordan defends Bashir non-arrest before ICC*, in *France 24*, 10 settembre 2018, consultabile online <https://www.france24.com/en/20180910-jordan-defends-bashir-non-arrest-before-icc>.

²⁷ Cfr. *Sudan's Omar al-Bashir in Malawi: ICC wants answers*, in *BBC News*, 28 ottobre 2011, consultabile online <https://www.bbc.com/news/world-africa-15384163>.

²⁸ O BOWCOTT, *Sudan president Omar al-Bashir leaves South Africa as court considers arrest*, in *The Guardian*, 15 giugno 2015, online <https://www.theguardian.com/world/2015/jun/15/south-africa-to-fight-omar-al-bashirs-arrest-warrant-sudan>.

dell'Aja, potrebbe essere riesaminato dagli Uffici dell'organo giudiziario penale internazionale attorno alla questione relativa alle immunità e agli obblighi degli Stati membri.