

**SOCIETÀ ITALIANA PER LA ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE**

OSSERVATORIO SULLE ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI E  
SOVRANAZIONALI, UNIVERSALI E REGIONALI,  
SUI TEMI DI INTERESSE DELLA POLITICA ESTERA ITALIANA

**WORKING PAPER 2-2021**

**MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE**

I lavori pubblicati nel presente *working paper* sono stati elaborati nell'ambito del progetto di ricerca realizzato con il contributo dell'Unità di Analisi e Programmazione della Segreteria Generale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI)

Il presente *Working Paper* è stato realizzato con il contributo dell'Unità di Analisi, Programmazione, Statistica e Documentazione Storica del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ai sensi dell'art. 23 *bis* del d.P.R. 18/1967.

Le posizioni contenute nella presente pubblicazione sono espressione esclusivamente degli Autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

*Proprietà letteraria riservata*

© Copyright 2021 Editoriale Scientifica srl  
Via San Biagio dei Librai, 39  
89138 - Napoli  
ISBN 979-12-5976-085-2

## La travagliata elezione del terzo Procuratore della Corte penale internazionale: riflessioni sul processo di selezione e conseguenze sulla legittimazione dell'istituzione

Luca Poltronieri Rossetti

*Assegnista di ricerca in Diritto Internazionale, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa*

**1. Il quadro normativo per l'elezione del Procuratore nel sistema della Corte penale internazionale.**- La 19<sup>a</sup> riunione annuale dell'Assemblea degli Stati Parte (ASP) allo Statuto di Roma della Corte penale internazionale (CPI), svoltasi a cavallo tra il dicembre 2020 e il febbraio 2021<sup>1</sup>, aveva tra i propri compiti quello di eleggere sei nuovi giudici della Corte e, per quanto qui interessa, il nuovo Procuratore, in vista della imminente scadenza del mandato di Fatou Bensouda il 15 giugno 2021. Il procedimento volto a individuare possibili candidati per il ruolo di Procuratore e alla sua elezione, a differenza di quanto accaduto nei due precedenti casi (che avevano portato alla nomina di Luis Moreno Ocampo e di Fatou Bensouda), si è rivelato notevolmente più accidentato del previsto ed è stato segnato dall'impossibilità di giungere alla nomina per *consensus*. Per la prima volta, infatti, gli Stati non sono riusciti a convergere su una candidatura condivisa, come raccomandato dalle risoluzioni dell'ASP in tema di elezione del Procuratore<sup>2</sup>, e hanno dovuto far ricorso ad una votazione in cui si confrontavano quattro candidati<sup>3</sup>.

Considerata l'importanza decisiva del ruolo del Procuratore e della complessa struttura amministrativa di cui egli è a capo (*Office of the Prosecutor*, OTP) nel quadro istituzionale della Corte penale internazionale, pare opportuno svolgere alcune riflessioni sul meccanismo di nomina ed elezione disegnato dallo Statuto e dalle pertinenti risoluzioni dell'ASP e, più in generale, sulla prassi fin qui seguita e i suoi effetti sulla legittimazione della Corte.

L'art. 42, par. 3, dello Statuto di Roma stabilisce anzitutto i requisiti personali e professionali per l'elezione alle cariche di Procuratore e vice-Procuratore (uno o più individui di nazionalità diversa dal Procuratore)<sup>4</sup>, precisando che essi debbano essere

---

<sup>1</sup> La sessione annuale dell'ASP si tiene normalmente tra novembre e dicembre. Tuttavia, nel caso della 19<sup>a</sup> riunione, a causa del trascinarsi delle procedure per l'elezione del Procuratore, si è reso necessario riconvocare l'Assemblea all'inizio del 2021 per completare le operazioni ed esaurire l'agenda dei lavori.

<sup>2</sup> Si veda in particolare la risoluzione "Procedure for the nomination and election of judges, the Prosecutor and Deputy prosecutors of the International Criminal Court" (Consolidated version), ICC-ASP/3/Res.6, 10 settembre 2004, par. 33, che così stabilisce: «Every effort shall be made to elect the Prosecutor by consensus».

<sup>3</sup> I documenti relativi alle quattro candidature sono consultabili sul sito della Corte, all'indirizzo: [https://asp.icc-cpi.int/en\\_menus/asp/elections/prosecutor/2021Nominations/Pages/default.aspx](https://asp.icc-cpi.int/en_menus/asp/elections/prosecutor/2021Nominations/Pages/default.aspx) (tutti i link sono stati da ultimo consultati il 12 maggio 2021).

<sup>4</sup> Art. 42, par. 4, Statuto ICC. Questo aspetto era venuto in considerazione quando si è appreso che uno dei candidati inseriti nella *shortlist* per l'ultima elezione – il canadese Roy – aveva la stessa nazionalità del vice-

«persons of high moral character, be highly competent in and have extensive practical experience in the prosecution or trial of criminal cases. They shall have an excellent knowledge of and be fluent in at least one of the working languages of the Court».

Per quanto concerne l'elezione, lo Statuto, a differenza di quanto accade per la nomina dei candidati alla carica di giudice, non chiarisce secondo quali procedure si debba giungere all'individuazione dei possibili candidati alla carica di Procuratore. Il testo si limita infatti a prevedere che l'elezione avviene con voto segreto e a maggioranza assoluta dei membri dell'ASP<sup>5</sup>. Nel caso dei vice-procuratori, i candidati sono invece proposti dallo stesso Procuratore, che deve presentare per ogni posizione una rosa di tre nomi da sottoporre all'ASP; questa procede poi all'elezione con la stessa maggioranza prevista per l'elezione del Procuratore<sup>6</sup>. Le posizioni di Procuratore e vice-Procuratore, salvo diversa indicazione al momento dell'elezione, si intendono per la durata di nove anni (identica a quella dei giudici), non rinnovabili<sup>7</sup>.

La scelta degli estensori dello Statuto di non dettare una specifica procedura di nomina dei candidati alle cariche in questione comporta pertanto una delega agli Stati, più precisamente all'ASP quale organo di governo della Corte, del compito di stabilire le modalità di emersione delle candidature. A tal proposito, le risoluzioni dell'ASP, pur prevedendo che le regole per la nomina dei giudici trovino applicazione *mutatis mutandis* anche alla nomina del Procuratore, hanno stabilito che per quanto possibile l'individuazione del Procuratore debba avvenire per *consensus*<sup>8</sup>. Inoltre, l'ASP, discostandosi nuovamente dalla procedura di nomina dei giudici, ha raccomandato che le candidature alla carica di Procuratore siano preferibilmente proposte in maniera congiunta da più Stati<sup>9</sup>. Solo in caso di impossibilità di raggiungere un accordo in tal senso si procederà alla nomina formale dei candidati da parte di uno Stato o di un gruppo di Stati, e all'elezione con un voto a scrutinio segreto secondo quanto stabilito dall'art. 42, par. 3, dello Statuto<sup>10</sup>.

È evidente che la combinazione delle regole statutarie e di quelle di dettaglio introdotte dall'ASP tende a depotenziare gli aspetti competitivi dell'elezione del Procuratore, privilegiando invece la ricerca del consenso tra gli Stati attraverso meccanismi informali, tra cui spiccano le consultazioni che si svolgono sotto gli auspici della Presidenza dell'ASP, perlopiù al riparo dallo scrutinio del pubblico.

---

Procuratore in carica Stewart, il cui mandato scade soltanto nel marzo 2022. Per non incorrere in violazione della norma in esame, l'ASP avrebbe potuto validamente eleggere Roy solo a fronte dell'impegno di Stewart a dimettersi con effetto immediato o comunque prima della effettiva presa di servizio da parte del nuovo Procuratore capo della stessa nazionalità.

<sup>5</sup> Nel caso dei giudici, l'art. 36, par. 4, lett. a), i-ii, dello Statuto indica due possibili strade per la nomina da parte degli Stati, entrambe disciplinate per rinvio a fonti esterne allo Statuto. La prima è costituita dalla nomina «by the procedure for the nomination of candidates for appointment to the highest judicial offices in the State in question». La seconda è costituita dalla nomina «by the procedure provided for the nomination of candidates for the International Court of Justice in the Statute of that Court». Secondo l'art. 4 dello Statuto della Corte internazionale di giustizia cui si fa rinvio, le nomine vengono formalizzate attraverso i gruppi nazionali della Corte permanente di arbitrato.

<sup>6</sup> Art. 42, par. 4, dello Statuto CPI. Fino ad ora non si è mai proceduto a nominare più di un vice-Procuratore, nonostante l'art. 42 parli testualmente di «one or more Deputy Prosecutors».

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> Vedi ICC-ASP/3/Res.6, cit., paragrafi 28-29, 33.

<sup>9</sup> *Ivi*, par. 29.

<sup>10</sup> *Ivi*, par. 34.

**2. Le precedenti elezioni del Procuratore: alla ricerca del *consensus* tra informalità e accordi politici.**- Sulla scia di quanto appena riferito, l'elezione del primo Procuratore della Corte, l'argentino Luis Moreno Ocampo, si è svolta all'insegna della ricerca per vie informali di un consenso preventivo e diffuso tra gli Stati allora parte allo Statuto sulla persona che avrebbe dovuto ricoprire l'incarico. Soltanto una volta raggiunto questo accordo attraverso consultazioni tra Stati – ed esclusa quindi la reale contendibilità della carica in un'elezione aperta e competitiva –, la Repubblica Argentina ha avanzato la nomina di Moreno Ocampo, che veniva quindi investito dall'ASP della carica di Procuratore in assenza di altri candidati<sup>11</sup>. Tale modo di procedere, ispirato alla massima condivisione tra gli Stati Parte, poteva forse essere adeguato nella fase iniziale della vita della Corte, in particolare per comunicare all'esterno il senso di una istituzione solida e guidata da una compagine di Stati concordi nello stabilirne le priorità e nell'individuare il personale di vertice. Tuttavia, anche in considerazione del giudizio non sempre lusinghiero sulle qualità personali e professionali del primo Procuratore e con l'emergere di notevoli problemi nella gestione dell'apparato amministrativo dell'Ufficio, da varie parti si è criticato il procedimento informale e chiuso di nomina ed elezione, in ragione della sua scarsa trasparenza e dell'assenza di una previa valutazione indipendente sulle qualità e l'adeguatezza del candidato a ricoprire quel ruolo<sup>12</sup>.

Queste osservazioni critiche hanno portato ad alcune modifiche procedurali, introdotte in vista della nomina ed elezione del successore di Moreno Ocampo nel 2011. In particolare, l'ASP aveva provveduto a stabilire un *Searching Committee*, incaricato di facilitare l'emersione di candidature alla carica di Procuratore, oltre che di svolgere un lavoro di valutazione dei titoli e dei profili professionali dei possibili candidati. Sebbene l'operato del Comitato abbia favorito una maggior trasparenza della procedura, va ricordato che il numero delle domande di partecipazione alla selezione si è rivelato piuttosto esiguo. Inoltre, gli Stati avevano raggiunto un accordo politico sul fatto che il secondo Procuratore avrebbe dovuto essere cittadino uno Stato africano, limitando così notevolmente la platea dei possibili candidati. Sulla scorta di questo accordo si è dapprima giunti alla forte scrematura dei candidati che avevano risposto all'annuncio della procedura selettiva e poi proceduto alla formalizzazione di un'unica nomina sostenuta da 66 Stati (ben oltre la maggioranza assoluta che sarebbe stata richiesta per l'elezione in caso di voto in ASP)<sup>13</sup>. Su queste basi si è quindi arrivati all'elezione, o per meglio dire alla promozione per *consensus* a Procuratore capo, della gambiana Fatou

---

<sup>11</sup> Si vedano i documenti "Election of the Prosecutor of the International Criminal Court", Addendum to Note of the Secretariat, ICC-ASP/1/6/Add.1, 8 aprile 2003, par. 3; "Proceedings of the first session", ICC-ASP/1/3/Add.1, par. 35.

<sup>12</sup> A favore di un procedimento di nomina ed elezione più aperto e trasparente – sia per i giudici sia per il Procuratore – si sono espresse anche di recente molte organizzazioni non governative particolarmente attive nella promozione della giustizia penale internazionale. Per una panoramica sulle posizioni espresse da parte di alcune di queste organizzazioni, si vedano i documenti raccolti all'indirizzo: [https://www.coalitionfortheicc.org/sites/default/files/cicc\\_documents/Civil%20Society%20advocacy%20on%20ICC%20Elections.pdf](https://www.coalitionfortheicc.org/sites/default/files/cicc_documents/Civil%20Society%20advocacy%20on%20ICC%20Elections.pdf).

<sup>13</sup> Si vedano "Report of the Search Committee for the Position of the Prosecutor of the International Criminal Court", 22 ottobre 2011; "Consultations to identify the next Prosecutor of the International Criminal Court", Statement by the President of the Assembly, 1 dicembre 2011; "Election of the Prosecutor of the International Criminal Court", Note by the Secretariat, ICC-ASP/10/38, 9 dicembre 2011, paragrafi 10-11 e il relativo Annex per la lista dei Paesi che hanno supportato la candidatura di Bensouda.

Bensouda, che già ricopriva la carica di vice-Procuratore di Moreno Ocampo.

In una fase storica in cui l'operato della Corte era già divenuto oggetto di forti critiche, in particolare provenienti dagli ambienti di governo di diversi Paesi africani per alcune sgradite iniziative discrezionali del Procuratore, la scelta di una giurista africana sembrava poter porre le basi per un dialogo più costruttivo con gli Stati Parte, in particolar modo sul terreno della cooperazione tra questi e gli organi della Corte. Tale scelta, tuttavia, non poteva certo dirsi di rottura con la gestione precedente, considerato che la nuova procuratrice era stata tra i principali collaboratori di Moreno Ocampo. In ogni caso, nonostante gli apprezzabili sforzi di Bensouda nel riorganizzare su basi più razionali, collegiali e attente ai risultati l'attività dell'Ufficio<sup>14</sup>, i principali problemi e limiti all'efficacia dell'azione dell'OTP si sono manifestati chiaramente anche sotto la sua direzione, che è stata segnata dal perdurare e persino dall'aggravarsi della contrapposizione con i Paesi africani<sup>15</sup>, dal (tentato o riuscito) recesso dallo Statuto di alcuni Stati Parte<sup>16</sup>, oltre che da alcuni pesanti insuccessi investigativi e processuali, in parte relativi a vicende ereditate dalla precedente direzione dell'Ufficio<sup>17</sup>.

**3. La recente riforma del sistema di selezione e valutazione: il ruolo del Comitato per l'elezione del Procuratore e del Panel di esperti.-** In vista dell'elezione del terzo Procuratore della Corte, l'ASP ha stabilito un processo di preselezione e valutazione delle candidature che potesse almeno in parte assicurare maggiore apertura, trasparenza e un adeguato *screening* sui titoli e sull'adeguatezza dei candidati. A tal fine, il Bureau dell'ASP ha istituito, sulla scia di quanto già fatto rispetto al processo di

---

<sup>14</sup> A titolo di esempio, durante il mandato di Fatou Bensouda si è imposta la pratica di aggiornare annualmente il pubblico sull'andamento delle situazioni sotto esame preliminare in vista delle decisioni sull'apertura delle indagini mediante appositi rapporti; sono stati adottati vari documenti, detti *policy papers*, che esplicitano la posizione dell'OTP rispetto a specifiche questioni (come i crimini di natura sessuale e nei confronti di minori, i criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale, ecc.); ancora, il documento che traccia l'orizzonte strategico pluriennale del lavoro dell'Ufficio – il cosiddetto *Strategic Plan* – si è arricchito di analisi qualitative e quantitative sui risultati raggiunti nei periodi precedenti, fornendo così la base per eventuali cambiamenti di strategia.

<sup>15</sup> La tensione con i Paesi africani si è acuita in particolare per effetto di alcune iniziative giudiziarie che hanno toccato soggetti in posizioni di spicco nel governo di alcuni Stati, come insegnano le vicende del Kenya e del Sudan-Darfur. L'ostilità di parte del continente africano, sostenuta anche da una parte della dottrina africana sulla base di una interpretazione del ruolo della Corte come attore neo-coloniale, è in realtà da ricondursi perlopiù a ragioni politiche. Essa ha trovato, infatti, nell'Unione Africana il principale attore regionale attraverso cui promuovere il disimpegno dalla Corte, come dimostrano alcune risoluzioni dell'Assemblea. Si vedano "Decision on Africa's Relationship with the International Criminal Court", Extraordinary Session of the Assembly of the African Union, 12 ottobre 2013, Doc. Ext/Assembly/AU/ Decl. 1-2 (October 2013) Ext/Assembly/AU/Decl.1-4 e "Draft Decision on the International Criminal Court", 28<sup>th</sup> Ordinary Session of the Assembly of the African Union, 30-31 gennaio 2017, Doc. Assembly/AU/Draft/Dec.1(XXVIII)Rev.2.

<sup>16</sup> Dopo i tentativi di recesso non portati a termine per ragioni giuridiche o politiche interne da parte del Sudafrica e del Gambia, il Burundi e le Filippine – Paesi nei cui confronti l'OTP stava conducendo esami preliminari o aveva richiesto di poter aprire un'indagine –, hanno receduto dallo Statuto rispettivamente nel 2017 e 2019, facendo operare il meccanismo di cui al suo art. 127.

<sup>17</sup> Si può far riferimento, a mero titolo di esempio, al completo collasso dei casi di alto profilo emersi dalla situazione del Kenya nei confronti di Kenyatta, Ruto e Sang; alla travagliata vicenda che ha condotto all'assoluzione di Jean-Pierre Bemba; per finire con la recentissima conferma da parte della Camera d'appello dell'assoluzione nei confronti Gbagbo e Ble Goude sulla base della procedura di *no case to answer*, in ragione della natura «exceptionally weak» – per usare le parole dei giudici della Camera di primo grado Henderson e Tarfusser – delle prove addotte dal Procuratore.

nomina dei giudici<sup>18</sup>, un apposito organo denominato Comitato per l'elezione del Procuratore (CEP), affiancandogli un Panel composto da esperti indipendenti. Entrambi gli organi sono composti da cinque individui (di diversa nazionalità), uno in rappresentanza di ciascun gruppo geografico, nominati dallo stesso Bureau<sup>19</sup>. Per quanto riguarda la composizione, mentre nel CEP hanno trovato perlopiù posto diplomatici, il Panel di esperti ha compreso perlopiù giuristi, alcuni dei quali con una significativa pratica del diritto penale e/o internazionale<sup>20</sup>.

I *Terms of Reference* (TOR) che determinano il mandato di tali organi chiariscono che la funzione del CEP è quella di «facilitare la nomina del prossimo Procuratore» secondo le procedure indicate dallo Statuto e dalle risoluzioni assembleari (*in primis* la direttiva per la ricerca del *consensus*), mentre il compito del panel di esperti è quello di «assistere con funzioni consultive» il CEP<sup>21</sup>.

Tale funzione consultiva si sostanzia nel lavoro amministrativo di primo filtro e vaglio delle candidature e di valutazione tecnica dei titoli presentati dagli aspiranti procuratori, in vista della formazione da parte del CEP di una “lista lunga” (*longlist*) di possibili candidati che soddisfano i requisiti di elezione. Essi sono poi sottoposti ad audizione individuale, al fine di meglio valutarne le competenze e formare una “lista corta” (*shortlist*), composta da 3 a 6 candidati disposti in ordine alfabetico, che il CEP giudica ugualmente e particolarmente qualificati a ricoprire la carica di Procuratore, da sottoporre all'attenzione degli Stati in vista della ricerca del *consensus* o dell'eventuale votazione<sup>22</sup>.

Secondo i TOR, il lavoro degli organi consultivi deve svolgersi nel rispetto dei principi di indipendenza e trasparenza, senza tuttavia infrangere la necessaria tutela della riservatezza dei candidati. In particolare, il testo prevede che l'identità dei candidati che abbiano partecipato alla selezione, ma non siano risultati inclusi nella *shortlist*, non sia resa nota al pubblico<sup>23</sup>. Per quanto concerne, infine, i criteri a cui il processo selettivo deve ispirarsi, oltre a quello della competenza, gli organi consultivi sono chiamati a tener conto dell'equilibrio geografico e di genere, della adeguata rappresentazione dei principali sistemi giuridici del mondo e del miglior interesse della Corte e dell'ASP nel suo complesso<sup>24</sup>.

Al di là della struttura e dei metodi di lavoro degli organi consultivi istituiti

---

<sup>18</sup> Nel caso dell'elezione dei giudici, l'organo consultivo è stato istituito in virtù di quanto specificamente previsto dall'art. 36, par. 4, lett. c), dello Statuto e prende il nome di *Advisory Committee on Nominations*. Si vedano i documenti “Report of the Bureau on the establishment of an Advisory Committee on the appointment of judges of the International Criminal Court”, ICC-ASP/10/36, 30 novembre 2011, e “Strengthening the International Criminal Court and the Assembly of States Parties, ICC-ASP/10/Res.5, 30 novembre 2011, par. 19.

<sup>19</sup> Si veda “Bureau of the Assembly of States Parties: Election of the Prosecutor – Terms of Reference”, ASP/18/INF.2, 11 aprile 2019.

<sup>20</sup> I membri del CEP sono: Marcin Czepelak (Polonia); Lamin Faati (Gambia); Andreas Mavroyiannis (Cipro); Sabine Nölke (Canada); Mario Oyarzábal (Argentina). I membri del Panel, invece, sono: Francisco Cox Vial (Cile); Aurélie Devos (Francia); Charles C. Jalloh (Sierra Leone); Motoo Noguchi (Giappone); Anna Richterova (Repubblica Ceca).

<sup>21</sup> ASP/18/INF.2, cit., paragrafi 4-21, in relazione al mandato, alla composizione e ai metodi di lavoro dei due organi.

<sup>22</sup> Ivi, par. 15 s.

<sup>23</sup> Ivi, par. 22 s.

<sup>24</sup> Ivi, paragrafi 16 e 19.

dall'ASP, che rappresentano senz'altro un notevole passo in avanti dal punto di vista della trasparenza e legittimazione del processo di nomina, va precisato che in base alla lettera dei TOR e ai successivi chiarimenti della Presidenza dell'ASP, le indicazioni contenute nel *report* finale del Comitato e la lista dei candidati considerati maggiormente qualificati hanno valenza meramente raccomandatoria. In altre parole, esse non pregiudicano in alcun modo la piena libertà degli Stati – individualmente o congiuntamente – di nominare ed eleggere candidati diversi da quelli suggeriti<sup>25</sup>.

**4. Le tappe verso l'elezione del febbraio 2021: il *consensus* impossibile e la prima vera competizione per la carica di Procuratore.-** Da quanto emerge dal rapporto finale stilato dal CEP, oltre 140 domande sono pervenute agli organi consultivi per essere valutate<sup>26</sup>. A partire da queste, il CEP e il Panel hanno formato una *longlist* di 16 candidati (poi ridottisi a 14 in seguito al ritiro di due di essi) da sottoporre ad ulteriore valutazione. Il CEP ha anche deciso, in apparente contrasto con la proclamata necessità di promuovere la trasparenza del processo selettivo, di non rendere nota non solo l'identità di tutti coloro che avevano sottoposto la domanda, ma anche dei candidati inclusi nella lista lunga<sup>27</sup>. Inoltre, il CEP, in aggiunta alla già prevista audizione individuale dei candidati della *longlist*, ha deciso di propria iniziativa di stabilire un processo di vero e proprio *vetting* in vista della formazione della lista corta. In altre parole, il Comitato ha creato un meccanismo volto a compiere verifiche sulle – e presso le – referenze indicate dai candidati; sulle informazioni pubblicamente disponibili sui candidati (incluso scandagliando i loro profili social); nonché su eventuali precedenti e pendenze penali e sui profili relativi alla sicurezza personale. Tali accertamenti sono stati concretamente demandati ai funzionari della *Security and Safety Section* della Corte. È da notare come i 14 candidati della *longlist* siano stati invitati a esprimere esplicitamente il proprio consenso a sottoporsi a tale procedura, segno che probabilmente i TOR non fornivano da soli sufficiente copertura giuridica ad un processo così potenzialmente intrusivo. Lo stesso CEP ha dato atto del fatto che sarebbe stato più opportuno stabilire e disciplinare un tale processo fin dall'inizio, consigliando di procedere in tal senso in future occasioni<sup>28</sup>. All'esito di queste ulteriori valutazioni, il CEP ha formato una lista corta di quattro candidati, composta da Morris A. Anyah (Nigeria), Fergal Gaynor (Irlanda), Susan Okalany (Uganda) and Richard Roy (Canada). Questi sono stati poi sentiti in udienza pubblica all'ASP, tenutasi in videoconferenza a causa delle restrizioni legate alla pandemia, con la partecipazione dei rappresentanti degli Stati e della società civile<sup>29</sup>. Va registrato che l'audizione è stata disturbata da vari problemi tecnici, che hanno in particolare colpito la candidata ugandese, impossibilitata

---

<sup>25</sup> In questo senso, vedi HELLER, *Why States are Free to Nominate New Candidates for Prosecutor*, in *Opinio Juris*, 19 luglio 2020, consultabile all'indirizzo <http://opiniojuris.org/2020/07/19/why-states-are-free-to-reject-the-candidates-for-prosecutor/>. In un documento fatto circolare dal Segretariato dell'ASP ("Election of the Prosecutor: Background Note", 6 luglio 2020) si chiarisce: «The CEP and subsequent consultation process is *supplementary* to the formal procedure set out in the nomination resolution. Any State Party is entitled to submit a nomination during the formal nomination period» (enfasi aggiunta).

<sup>26</sup> "Report of the Committee on the Election of the Prosecutor", ICC-ASP/19/INF.2, 30 giugno 2020.

<sup>27</sup> Ivi, paragrafi 19-23.

<sup>28</sup> Ivi, paragrafi 27-32.

<sup>29</sup> L'audizione dei candidati, trasmessa in diretta e registrata, è fruibile all'indirizzo: [https://asp.icc-cpi.int/en\\_menus/asp/elections/prosecutor/Pages/Prosecutor2020.aspx](https://asp.icc-cpi.int/en_menus/asp/elections/prosecutor/Pages/Prosecutor2020.aspx).

a seguire parte della discussione, oltre che destinataria di alcune discutibili espressioni provenienti dal vice-presidente dell'ASP<sup>30</sup>.

Dopo questa fase preselettiva, la palla è tornata agli Stati, che hanno dato vita, secondo le procedure stabilite dalle risoluzioni dell'ASP, alle consultazioni informali in vista dell'individuazione di un Procuratore di *consensus*. Tuttavia, la strada si è da subito mostrata in salita, poiché alcuni Stati – segnatamente il Kenya, che già in passato aveva avuto rapporti molto tesi con la Corte –, hanno espresso la propria insoddisfazione per gli esiti del processo preselettivo, esprimendo riserve su specifici candidati inclusi nella *shortlist*. In particolare, il Kenya ha respinto la lista dei papabili, poiché almeno due di essi avevano svolto attività di consulenza e rappresentanza legale delle vittime della violenza post-elettorale nel caso (poi chiuso senza risultati) contro il presidente Uhuru Kenyatta, ciò che ne avrebbe minato l'imparzialità e indipendenza<sup>31</sup>.

La sostanziale impossibilità di procedere per *consensus* sulla base della lista stilata dal CEP ha indotto nel novembre del 2020 il Bureau dell'ASP ad espandere la lista dei candidati, consentendo anche agli altri che erano stati inclusi nella *longlist* di essere riammessi alla procedura di selezione, qualora desiderassero ancora essere considerati<sup>32</sup>. Alla sessione del dicembre 2020 dell'ASP, nove candidati (i quattro della *shortlist*, più cinque rientrati in corsa dopo l'estensione) sono stati auditi in seduta pubblica, prima che si riaprissero le consultazioni tra gli Stati, con l'assistenza di cinque *focal points* nominati dalla Presidenza e operanti a New York. Visto il protrarsi delle consultazioni e l'impossibilità di sciogliere il nodo dell'elezione del Procuratore alla sessione ordinaria dell'ASP, sono state decise varie estensioni del periodo utile per la presentazione ufficiale delle candidature e una riconvocazione dell'ASP per l'inizio del 2021. L'8 febbraio 2021, dopo quattro *round* di consultazioni rivelatisi infruttuosi, è stata decisa un'ultima estensione della scadenza per le candidature e la Presidenza ha convocato l'ASP per lo svolgimento delle operazioni di voto, fissandole per il 12 febbraio 2021<sup>33</sup>. Quattro persone sono state formalmente nominate dai rispettivi Governi, segnatamente lo spagnolo Carlos Fernández Castresana, l'irlandese Fergal Gaynor (l'unico dei quattro che faceva parte della *shortlist* stilata dal CEP), il britannico Karim Khan e l'italiano Francesco Lo Voi. La maggioranza necessaria era fissata in 62

---

<sup>30</sup> In particolare, la candidata ugandese non è stata in grado di seguire agevolmente l'audizione per problemi di connessione internet. In un passaggio piuttosto imbarazzante dei lavori, una visibilmente contrariata Okalany, una volta recuperata la connessione, si è vista invitare dal vice presidente dell'ASP a «fare un sorriso», ciò che ha generato numerose reazioni e accuse di comportamento sessista. A questo proposito si veda ETKIN, 'Give Me a Smile': *The Sexism at Play During ICC Prosecutor Proceedings*, in *Justice in Conflict*, 5 agosto 2020, consultabile all'indirizzo: <https://justiceinconflict.org/2020/08/05/give-me-a-smile-the-sexism-at-play-during-icc-prosecutor-proceedings/>.

<sup>31</sup> Questa posizione del Governo keniota, secondo quanto riportato da fonti di stampa africane, sarebbe stata portata a conoscenza dell'ASP con una lettera indirizzata al Presidente dall'ambasciatore del Kenya presso i Paesi Bassi. Vedi ICC: *Member States Unimpressed With Candidates Shortlisted to Replace Bensouda*, in *The Africa Report*, 3 agosto 2020, consultabile all'indirizzo: <https://www.theafricareport.com/36189/icc-member-states-unimpressed-with-candidates-shortlisted-to-replace-bensouda/>. Gaynor e Anyah avevano agito in qualità di rappresentanti legali delle vittime nel caso instaurato contro il Presidente Uhuru Kenyatta e poi ritirato dal Procuratore.

<sup>32</sup> Si veda il documento "Election of the Prosecutor – Way Forward", 13 novembre 2020.

<sup>33</sup> Sulle consultazioni informali si veda il documento "Modalities for Consultation and the Focal Points", 11 dicembre 2020. Sull'estensione del periodo utile per le nomine e la convocazione dell'ASP per lo svolgimento delle operazioni di voto si vedano i documenti ICC-ASP/R19/SP/22, 8 febbraio 2021 e "Note from the Secretariat", ICC-ASP/19/19, 11 febbraio 2021.

voti, quota che Karim Khan ha raggiunto e superato al secondo scrutinio, in cui è risultato eletto terzo Procuratore della Corte con 72 preferenze<sup>34</sup>.

La complessa procedura di elezione del terzo Procuratore della Corte ha mostrato la difficoltà di contemperare le esigenze di trasparenza, efficacia, legittimazione e condivisione di obiettivi da parte degli Stati nella scelta di uno dei ruoli chiave dell'istituzione. È ancora presto per valutare gli effetti di questo defatigante processo elettorale sulla futura direzione dell'Ufficio del Procuratore e sui suoi rapporti con gli Stati, specie quelli più scettici sul processo di selezione e sulla persona eletta. Quel che è certo è che il Procuratore eletto Khan, anche alla luce di alcune recenti e contestate decisioni della Corte (come quella sulla competenza territoriale sulla Palestina)<sup>35</sup>, dovrà spendersi per riguadagnare e consolidare la fiducia degli Stati e della società civile internazionale nella centralità del mandato della Corte, oltre che per dare nuovo impulso e imprimere la necessaria leadership al lavoro dell'Ufficio negli anni a venire.

**5. I limiti del nuovo processo selettivo, il *rebus* della trasparenza e le sfide per il nuovo Procuratore.**- Quanto fin qui detto sull'elezione del Procuratore illustra plasticamente le notevoli difficoltà nel delineare un profilo istituzionale chiaro e condiviso tra gli Stati Parte per il futuro della CPI, nel più ampio orizzonte della giustizia penale internazionale. Le divisioni emerse all'ASP e l'impossibilità di procedere per *consensus* sulla base della lista predisposta dagli organi consultivi hanno mostrato i limiti dell'attuale processo di selezione dei candidati. Tale procedimento, per quanto significativamente migliorato rispetto alle precedenti occasioni elettorali, rimane tuttavia incompiuto e per certi aspetti contraddittorio nel perseguire gli obiettivi della trasparenza e della pubblicità.

In particolare, l'operato del CEP e del Panel è stato criticabile sotto il profilo della trasparenza interna ed esterna, soprattutto in relazione alla non divulgazione dei nominativi dei candidati che avevano presentato domanda per partecipare alla selezione, e ancor più, di quelli che avevano superato la prima selezione, divenendo parte della *longlist*. Inoltre, gli organi consultivi non hanno nemmeno reso noti – neppure in forma anonimizzata – i giudizi sui candidati inclusi nella *longlist*. Tale omissione rende pressoché impossibile valutare comparativamente i profili dei candidati inclusi nella lista lunga con quelli dei candidati inclusi nella lista corta, impedendo di valutare la ragionevolezza delle esclusioni e la fondatezza del giudizio di “altamente qualificato” formulato dagli organi consultivi nei confronti dei candidati della *shortlist*.

In particolare, come è stato fatto giustamente notare da varie parti, appare inspiegabile che al pubblico e agli addetti ai lavori non siano state adeguatamente spiegate le ragioni della scrematura, con la conseguenza di generare illazioni sulla presunta esclusione di alcuni candidati in ragione del difetto dei requisiti morali, deontologici o

---

<sup>34</sup> Per l'ufficializzazione del risultato si veda “Official Records, Nineteenth Session (First and second resumptions)”, ICC-ASP/19/20/Add.1, 19-20.

<sup>35</sup> *Situation in the State of Palestine* (Case No. ICC-02/18), Pre-Trial Chamber I, “Decision on the Prosecution request pursuant to article 19(3) for a ruling on the Court’s territorial jurisdiction in Palestine”, ICC-01/18-143, 5 febbraio 2021.

personali richiesti<sup>36</sup>. Le assicurazioni provenienti dal segretariato dell'ASP in tal senso sono del tutto insufficienti per soddisfare la domanda di trasparenza proveniente dagli ambienti più sensibili della società civile internazionale<sup>37</sup>. A questo proposito, lo stesso annuncio di *vacancy* pubblicato sul sito della Corte, elaborato con la consulenza degli organi tecnici poi chiamati a valutare le candidature, conteneva già elementi contrastanti con l'obiettivo della trasparenza, quali appunto la totale riservatezza e confidenzialità relativa ai candidati<sup>38</sup>.

Altri aspetti negativi sono l'instabilità e la mutevolezza di alcuni snodi della procedura, dovute alle variazioni dei *Terms of Reference* e alle decisioni adottate strada facendo dal Bureau e dall'ASP per far fronte alla impossibilità di procedere per *consensus*. È evidente che tali modifiche e aggiustamenti in corso d'opera, per quanto necessari alla luce degli sviluppi imprevisti della procedura, non hanno giovato alla prevedibilità e stabilità del processo, finendo per vanificare almeno in parte il lavoro di preselezione svolto dagli organi consultivi. Inoltre, lo stillicidio di rinvii della scadenza per la presentazione formale di candidature da parte degli Stati ha protratto forse inutilmente la situazione di incertezza, anziché dare un orizzonte temporale certo affinché gli Stati si assumessero apertamente la responsabilità della rottura del *consensus* presentando individualmente le candidature.

Vi è poi da chiedersi se la ricerca del *consensus* nell'individuazione del Procuratore stabilita dall'ASP come caposaldo del processo di nomina – senz'altro auspicabile ma assolutamente non imposto dallo Statuto –, sia un obiettivo da perseguire ad ogni costo, anche a scapito della stessa percezione di credibilità e legittimità del processo elettorale. In altre parole, in presenza di profonde divisioni tra diversi schieramenti di Stati sulle priorità istituzionali e sul futuro della Corte, una ricerca esasperata (e infruttuosa) del *consensus* rischia di portare alla luce in maniera ancor più drammatica tali contraddizioni, anziché promuoverne l'armonizzazione e mediazione per via diplomatica (che non può che avvenire in certa misura al riparo dalla pubblicità, dietro la cortina delle consultazioni informali). In simili condizioni, una procedura di nomina ed elezione aperta, trasparente e competitiva, seguita da un dibattito in ASP e da un voto potrebbe offrire garanzie di legittimazione e credibilità non inferiori a quelle ottenibili procedendo per *consensus*. Una tale procedura, del resto, viene normalmente seguita per l'elezione dei giudici e non si vede come possa automaticamente delegittimare il

---

<sup>36</sup> Su questo tema e sugli effetti controproducenti dei metodi di lavoro del CEP e del Panel in relazione alla riservatezza dei candidati, si vedano HELLER, *Did the CEP Exclude Prosecutor Candidates Because of Moral Character Issues?*, in *Opinio Juris*, 16 ottobre 2020, consultabile all'indirizzo: <https://opiniojuris.org/2020/10/16/did-the-cep-exclude-candidates-because-of-moral-character-issues/>; *By Failing to Screen ICC Prosecutor Candidates for Sexual Misconduct, States Put Court at Risk*, in *International Justice Monitor*, 9 marzo 2020, consultabile all'indirizzo: <https://www.ijmonitor.org/2020/03/by-failing-to-screen-icc-prosecutor-candidates-for-sexual-misconduct-states-put-court-at-risk/>.

<sup>37</sup> Il segretariato dell'ASP, secondo quanto riportato da alcune fonti di stampa particolarmente attente ai lavori della Corte, avrebbe chiarito che «the vetting process did not disclose any disqualifying information». Si veda quanto riportato in *ICC Prosecutor Election: The Wheeling And Dealing is not yet Done*, in *Justice Info*, 25 settembre 2020, disponibile all'indirizzo: <https://www.justiceinfo.net/en/45491-icc-prosecutor-election-wheeling-and-dealing-not-yet-done.html>.

<sup>38</sup> Si veda “Report of the Committee on the Election of the Prosecutor, Addendum, Vacancy Announcement”, ICC-ASP/19/INF.2/Add.1, 30 giugno 2020, par. 8, in cui si chiarisce che le *applications* hanno carattere riservato e che soltanto la documentazione relativa ai candidati inclusi nella *shortlist* sarebbe stata fatta circolare tra gli Stati e pubblicata sul sito della Corte.

processo di nomina ed elezione del Procuratore. L'esperienza maturata nell'ultima elezione potrebbe quindi suggerire di temperare l'obiettivo della nomina per *consensus*, indicandolo come solamente tendenziale; al contrario, la possibilità di proporre candidature congiunte tra più Stati andrebbe mantenuta e valorizzata, sia come viatico ad un possibile *consensus*, sia come elemento volto ad aggregare maggioranze trasversali in caso di ricorso ad un voto competitivo tra più candidati.

Quanto fin qui detto mostra come la trasparenza, laddove non applicata in maniera coerente e sulla base di una reale condivisione di intenti tra Stati sul metodo da seguire nei processi elettorali, rischi di rivelarsi un'arma a doppio taglio o di risolversi in un atteggiamento meramente retorico, incapace di produrre decisioni credibili in vista della promozione della massima indipendenza e legittimità dell'istituzione.

Conclusa la travagliata vicenda elettorale, nei prossimi mesi avrà luogo la transizione alla guida dell'OTP, un passaggio di consegne che si annuncia molto delicato e su cui il Procuratore uscente e quello eletto hanno già annunciato di essere al lavoro<sup>39</sup>. Il Procuratore eletto Karim Khan eredita un ufficio senza dubbio meglio organizzato e più strutturato di quanto era accaduto a Fatou Bensouda. Egli dovrà tuttavia fronteggiare una situazione molto complessa, in ragione dell'aumentato numero delle situazioni sotto esame preliminare o indagine, della necessità di compiere delicatissime scelte discrezionali nell'esercizio dell'azione penale, e di proseguire (o se del caso abbandonare) vicende processuali fortemente compromesse ereditate dalle precedenti gestioni.

Tra gli esempi più significativi delle sfide che il nuovo Procuratore deve affrontare si possono ricordare l'indagine sulla situazione afghana – dopo che la Camera d'appello ha definitivamente autorizzato l'OTP ad indagare, ribaltando di segno la decisione della Camera preliminare dell'aprile 2019<sup>40</sup> –; la vicenda della Palestina, su cui è recentemente intervenuta la Camera preliminare confermando l'esistenza della competenza territoriale della Corte, con una decisione già divenuta oggetto di pesanti critiche<sup>41</sup>; la vicenda dei crimini a danno della popolazione Rohingya a cavallo tra Myanmar e Bangladesh, che si incrocia con la controversia instaurata dal Gambia

---

<sup>39</sup> Si vedano le recenti dichiarazioni di Bensouda sui colloqui con il Procuratore eletto a proposito della transizione: <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=210319-statement-prosecutor-transition>.

<sup>40</sup> *Situation in the Islamic Republic of Afghanistan* (Case No. ICC-02/17), Pre-Trial Chamber II, “Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorization of an Investigation into the Situation in the Islamic Republic of Afghanistan”, ICC-02/17-33, 12 aprile 2019; *Situation in the Islamic Republic of Afghanistan* (Case No. ICC-02/17 OA4), Appeals Chamber, “Judgment on the appeal against the decision on the authorisation of an investigation into the situation in the Islamic Republic of Afghanistan”, ICC-02/17-138, 5 marzo 2020. A seguito della decisione di appello l'OTP ha formalmente dichiarato l'apertura dell'indagine.

<sup>41</sup> La decisione è stata fortemente criticata non solo da Israele (che ha persino creato un sito web che raccoglie pareri e posizioni contrarie alla competenza della Corte, consultabile all'indirizzo <https://iccjurisdiction.com>) e dagli USA (si vedano le dichiarazioni del Segretario di Stato dell'amministrazione Biden, “The United States Opposes the ICC Investigation into the Palestinian Situation”, 3 marzo 2021, <https://www.state.gov/the-united-states-opposes-the-icc-investigation-into-the-palestinian-situation/>), ma anche da Stati come Germania, Australia e Canada. Ad esempio, il Ministro degli esteri tedesco Heiko Maas – in un tweet ufficiale – ha affermato «the court has no jurisdiction because of the absence of the element of Palestinian statehood required by international law» (<https://twitter.com/HeikoMaas/status/1359215215913623564>). Per una critica a questa posizione, si veda TALMON, *Germany Publicly Objects to the International Criminal Court's Ruling on Jurisdiction in Palestine*, in *German Practice in International Law*, 11 febbraio 2021, consultabile al sito: <https://gpil.jura.uni-bonn.de/2021/02/germany-publicly-objects-to-the-international-criminal-courts-ruling-on-jurisdiction-in-palestine/>.

contro il Myanmar alla Corte internazionale di giustizia sulla base della Convenzione contro il genocidio<sup>42</sup>; o ancora situazioni da tempo sotto esame dell'Ufficio del Procuratore, come quelle che riguardano la Colombia, o più di recente l'Ucraina<sup>43</sup>.

Accanto alle sfide che riguardano più direttamente la conduzione di esami preliminari, indagini e processi in corso, ve ne sono altre di carattere organizzativo e strategico, che hanno a che vedere sia con l'organizzazione dell'Ufficio, sia con la necessità di affinare e armonizzare le linee portanti dell'azione del Procuratore. Per quanto riguarda queste ultime, va ricordato che l'attività dell'OTP si basa su un piano strategico triennale (quello attuale vale per il triennio 2019-2021), nonché su una serie di *policy papers* che attengono ad aspetti specifici dell'azione della procura, alcuni dei quali adottati di recente<sup>44</sup>. La reale efficacia di questi documenti, nonché l'aderenza dell'operato del Procuratore alle linee di azione in essi contenute, è stata più volte revocata in dubbio tanto in dottrina quanto da organizzazioni della società civile che seguono da vicino i lavori della Corte, non senza valide motivazioni. La nuova gestione dell'OTP dovrà con ogni probabilità aggiornare, consolidare, semplificare ed armonizzare questi documenti e condurre un monitoraggio continuo sui risultati ottenuti. Per quanto riguarda le questioni organizzative, è stata sottolineata da più parti la necessità di rivedere alcune articolazioni dell'Ufficio e di migliorare il grado di integrazione delle sue principali strutture in vista di una maggiore efficienza ed efficacia di azione. L'aumento del numero delle situazioni sotto esame o in fase d'indagine comporterà necessariamente un'attenta pianificazione sul terreno dell'allocazione delle risorse disponibili e un uso molto oculato dei poteri discrezionali in sede di esercizio dell'azione penale. Ciò anche considerando che sembra poco probabile un ampliamento significativo del *budget* della Corte (e in particolare delle voci di spesa relative all'OTP) negli anni a venire.

Infine, la futura agibilità istituzionale della Corte dipenderà in misura rilevante dal livello della cooperazione prestata dagli Stati ai suoi organi, in particolare all'Ufficio del Procuratore che costituisce il motore dell'attività della Corte. Il nuovo Procuratore

---

<sup>42</sup> Per quanto riguarda i procedimenti instaurati alla CPI, il Procuratore aveva chiesto nel 2018 un chiarimento preliminare sulla sussistenza della competenza territoriale della Corte per le condotte di deportazione a cavallo tra Myanmar (Stato non parte allo Statuto) e Bangladesh (Stato Parte allo Statuto). La camera preliminare ha dapprima confermato la sussistenza in linea di principio della competenza, e poi autorizzato l'apertura di una indagine su richiesta del Procuratore. Si vedano *Situation in Bangladesh/Myanmar* (Case No. ICC-RoC46(3)-01/18), Pre-Trial Chamber I, "Decision on the 'Prosecution's Request for a Ruling on Jurisdiction under Article 19(3) of the Statute'", ICC-RoC46(3)-01/18-37, 6 settembre 2018; *Situation in Bangladesh/Myanmar* (Case No. ICC-01/19), Pre-Trial Chamber III, "Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorisation of an Investigation into the Situation in the People's Republic of Bangladesh/Republic of the Union of Myanmar", ICC-01/19-27, 14 novembre 2019.

<sup>43</sup> Nel caso colombiano si tratta di una situazione sotto esame preliminare da ormai diciassette anni senza che sia ancora stata presa una decisione in merito alla richiesta di apertura di una indagine, come attestato dal più recente rapporto sulle indagini preliminari per l'anno 2020. Nel caso dell'Ucraina, il medesimo rapporto attesta che l'Ufficio ritiene soddisfatte le condizioni per procedere con un'indagine; tuttavia, in considerazione dell'attuale numero di indagini aperte e dell'avvicendamento alla guida dell'OTP, il Procuratore uscente ha di fatto demandato al suo successore ogni decisione in merito ai futuri passi da compiere in questa situazione.

<sup>44</sup> Recentemente sono stati adottati una bozza di *paper* relativo alla politica dell'ufficio rispetto ai crimini contro il patrimonio culturale ("Draft Policy on Cultural Heritage", 22 marzo 2021); una bozza di *paper* relativo al completamento delle situazioni in cui la Corte è coinvolta con indagini e procedimenti giudiziari ("Draft Policy on Situation Completion", 24 marzo 2021); nonché le linee guida da seguire nell'ipotesi di ammissione di responsabilità da parte dell'imputato ("Office of the Prosecutor's Guidelines for Agreements Regarding Admission of Guilt", 12 novembre 2020).

dovrà imprimere la propria visione sia sul terreno strettamente giuridico-processuale, sia su quello politico-diplomatico, evitando i passi falsi del passato sul terreno delle strategie comunicative e di relazione con gli Stati e con altre organizzazioni internazionali (specie in alcuni contesti regionali come l’Africa). Sotto questo profilo, le qualità personali del Procuratore eletto Khan, giudicato da taluni figura divisiva, sembrano in realtà costituire buone premesse per imprimere all’ufficio una rinnovata leadership. Come è stato giustamente sottolineato, per svolgere al meglio il ruolo di Procuratore della CPI è indispensabile combinare competenza ed esperienza in materia penale internazionale e una lucida (e disincantata) consapevolezza dei delicati nessi tra politica e diritto; qualità che ha storicamente caratterizzato i procuratori di maggior impatto e successo nell’esperienza dei tribunali penali internazionali<sup>45</sup>.

**6. Considerazioni conclusive.-** In questo contributo si è cercato di mostrare come le regole e la prassi che presiedono alla nomina e all’elezione del Procuratore della CPI, lungi dal risolversi in meri dettagli procedurali, sono lo specchio della dialettica istituzionale e normativa che coinvolge una delle figure essenziali nella dinamica di funzionamento della Corte.

La prassi seguita dagli Stati in occasione delle prime due elezioni rivelava l’intento della maggioranza di essi di procedere sulla via del *consensus*, ritenendo che la nomina ed elezione del Procuratore dovesse essere l’occasione per mostrare coesione e larga condivisione di obiettivi sul ruolo della Corte e dell’Ufficio del Procuratore. Tuttavia, gli sviluppi concreti della prassi dell’organizzazione e le sue relazioni con una parte degli Stati hanno gradualmente rotto il fronte dell’unanimità, facendo emergere profonde fratture non soltanto in generale sull’operato della Corte come istituzione giudiziaria permanente, ma anche sul metodo di nomina ed elezione di giudici e Procuratore.

Le riforme procedurali introdotte dall’ASP e dal Bureau per cercare di accrescere la legittimità e trasparenza del processo pre-elettorale ed elettorale hanno solo in parte raggiunto i propri obiettivi e non hanno comunque potuto evitare che all’ultima elezione emergessero divergenze di fondo sul metodo seguito e sui nomi dei potenziali candidati alla carica di Procuratore. Gli Stati, preso atto del fallimento delle consultazioni e dell’opera di facilitazione degli organi consultivi, hanno quindi ripreso in mano le redini del processo elettorale, procedendo a formalizzare unilateralmente le candidature e a condurre le trattative in vista del voto che ha portato all’elezione di Khan.

È prematuro dire se gli eventi che hanno caratterizzato la terza elezione del Procuratore abbiano natura meramente congiunturale e circoscritta, ovvero se riflettano un mutamento strutturale nei rapporti tra gli Stati (considerati individualmente e collettivamente nella loro proiezione intergovernativa all’ASP) e la Corte quanto ai processi elettorali. Ciò nondimeno, la lezione che si può trarre dalle concitate sessioni

---

<sup>45</sup> Questo aspetto è stato recentemente sottolineato da SCHABAS, *ICC Prosecutor Symposium: The Search for the New Prosecutor is too Narrow in Scope*, in *Opinio Juris*, 12 aprile 2020, disponibile all’indirizzo: <https://opiniojuris.org/2020/04/12/icc-prosecutor-symposium-the-search-for-the-new-prosecutor-is-too-narrow-in-scope/>.

dell'ASP del gennaio-febbraio 2021 è che nessun processo elettorale per alte cariche giurisdizionali internazionali – come del resto avviene anche per talune omologhe cariche nazionali – può essere interamente sottratto a margini (pur variabili a seconda delle circostanze di tempo e luogo) di politicità. Di questo difficilmente superabile dato empirico, che caratterizza anche il processo di elezione dei giudici e di altre rilevanti cariche come quella di Cancelliere, si dovrà senz'altro tenere conto per il miglioramento delle procedure selettive in vista delle future elezioni – per cui non si può che auspicare un riordino dell'attuale quadro normativo ed amministrativo –, ma anche nell'ambito dei più ampi progetti di riforma della Corte che sono stati recentemente oggetto di riflessione da parte di organi tecnici indipendenti con funzioni consultive<sup>46</sup>.

*Maggio 2021*

---

<sup>46</sup> Ci si riferisce, in particolare, alla discussione di prospettive di riforma avviate dall'ASP con la risoluzione "Review of the International Criminal Court and the Rome Statute system", ICC-ASP/18/Res.7, 6 dicembre 2019 (si veda in particolare l'Annex I che reca i *Terms of Reference* del processo di *Expert Review*). Le osservazioni e raccomandazioni degli esperti sono contenute nel documento "Independent Expert Review of the International Criminal Court and the Rome Statute System, Final Report", 30 settembre 2020.