

UNIVERSITÀ
DI PAVIA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI

CORSO DI LAUREA IN SVILUPPO ECONOMICO E RELAZIONI INTERNAZIONALI

IL DIRITTO INTERNAZIONALE E LA CRISI VENEZUELANA: IL CASO MADURO - IMMUNITÀ, GIURISDIZIONE E L'USO POLITICO DEL DIRITTO PENALE

Relatore:

Chiar.mo Dott./Prof. Anna Facchinetti

Correlatore:

Chiar.mo Dott./Prof. Aldo Piccone

Tesi di laurea di

Riccardo Di Piazza

Matricola n.

562717

ANNO ACCADEMICO 2026/27

Indice

Introduzione **3**

Scopo della ricerca *3*

Domanda di ricerca *4*

CAPITOLO I: Principi rilevanti del diritto internazionale **5**

1. La struttura del diritto internazionale contemporaneo *5*

2. Soggetti: Stati, individui e capi di Stato *8*

3. Le fonti del diritto internazionale *11*

4. Principi fondamentali: *14*
4.1. Sovranità statale 15
4.2. Non ingerenza 16
4.3. Giurisdizione (territoriale, universale, extraterritoriale) 17

5. Il ruolo del diritto penale nel contesto internazionale *19*

CAPITOLO II: Immunità e responsabilità dei capi di Stato: **22**

1. Immunità personale e funzionale *22*

2. Immunità e responsabilità internazionale *26*

3. Le eccezioni per crimini internazionali: un tema ancora aperto nella prassi e nella dottrina *29*

4. Il problema del perseguimento dinanzi a giurisdizioni straniere *32*

CAPITOLO III: La giurisprudenza e la dimensione transnazionale: **36**

1. Principi di giurisdizione penale internazionale *36*

2. Giurisdizione extraterritoriale e "long arm jurisdiction" *38*

3. Il ruolo degli Stati Uniti nel diritto internazionale *41*

4. Il diritto penale come strumento geopolitico *45*

CAPITOLO IV: Il caso Maduro: **49**

1. Il contesto politico e istituzionale del Venezuela *49*

2. Le accuse mosse dagli Stati Uniti *52*

3. Analisi del procedimento penale *54*

4. La questione dell'immunità del capo di Stato *57*

5. Il riconoscimento internazionale del governo venezuelano *61*

6. La questione della giurisdizione extraterritoriale *65*

CAPITOLO V: Criticità e prospettive **69**

1. Il diritto penale come strumento di pressione internazionale *69*

2. Crisi del principio di sovranità *71*

3. Rischi di politicizzazione *74*

4. Possibili sviluppi *77*
4.1 Rafforzamento della giustizia internazionale 77
4.2 Il ruolo della Corte Penale Internazionale 81
4.3 Confronto con altri casi 84

CONCLUSIONI: **87**

Valutazione critica del caso Maduro *87*

Implicazioni per il diritto internazionale *89*

Tabella della giurisprudenza **91**

Giurisprudenza internazionale *91*

Giurisprudenza nazionale *92*

Tabella dei trattati e degli atti normativi **94**

Strumenti internazionali *94*

Norme interne *95*

Bibliografia **96**

Introduzione

Scopo della ricerca

La presente tesi ha come scopo analizzare la relazione tra il diritto internazionale e la crisi venezuelana, assumendo come caso di studio principale il procedimento penale avviato dall'amministrazione Trump nei confronti di Nicolás Maduro Moros, presidente del Venezuela. La crisi venezuelana non viene qui considerata soltanto come un fenomeno politico, ma come un contesto emblematico in cui si manifestano le tensioni contemporanee tra l'esercizio del diritto penale, che sia esso interno o straniero, e i principi fondamentali del diritto internazionale. La questione principale della ricerca, posta al centro dell'indagine, riguarda il conflitto tra l'immunità riconosciuta ai capi di Stato dalle norme del diritto internazionale consuetudinario e le richieste giurisdizionali di natura extraterritoriale da parte di uno Stato terzo. Questo conflitto, inoltre, pone a confronto, da un lato, i principi di sovranità statale e di non ingerenza e, dall'altro, l'esercizio unilaterale della giurisdizione penale: un confronto che si ritrova nel caso Maduro. Da un punto di vista teorico, la ricerca si propone, innanzitutto, di ricostruire il quadro normativo e dottrinale dei principi di diritto internazionale, rilevanti ai fini dell'analisi, partendo dalla soggettività internazionale e dalle fonti del diritto, per giungere alla definizione dei limiti e delle eccezioni che regolano l'immunità funzionale e personale dei capi di Stato. Sul piano analitico-comparativo, la ricerca intende affrontare il tema dell'ampliamento della giurisdizione extraterritoriale degli Stati Uniti, in particolare della cosiddetta long-arm jurisdiction, attraverso l'analisi delle sue ragioni giuridiche e dei suoi limiti. Sulla base di ciò si valuterà criticamente la vicenda delle incriminazioni rivolte a Maduro, tra cui quella di narco-terrorismo, e la loro coerenza con il quadro di diritto internazionale prima menzionato. Un altro obiettivo della tesi, di natura critica, consiste nell'interrogarsi sul

rischio di strumentalizzazione politica della giustizia penale internazionale. In quest'ottica, la tesi si propone di verificare fino a che punto l'unilateralismo giurisdizionale possa considerarsi compatibile con la sopravvivenza dell'ordine giuridico internazionale, o se piuttosto ne contribuisca a minare la coerenza sistematica. Infine, la ricerca ha un carattere prospettico in quanto si pone l'obiettivo di individuare i possibili sviluppi futuri della materia, tra i quali un eventuale potenziamento degli strumenti di giustizia internazionale e che ruolo la Corte Penale Internazionale potrà avere in casi analoghi. Il caso Maduro sarà inoltre confrontato con precedenti riconducibili alla stessa tematica, al fine di accertarne il carattere paradigmatico. Nel complesso, questi obiettivi mirano a mostrare come il caso consenta di interrogarsi sulla crisi del principio di sovranità nel contesto internazionale attuale, e riflettere sul più ampio dibattito dottrinale sulla politicizzazione del diritto penale internazionale come strumento di pressione.

Domanda di ricerca

In che misura l'esercizio della giurisdizione penale extraterritoriale da parte degli Stati Uniti nei confronti di Nicolás Maduro è compatibile con i principi di diritto internazionale relativi all'immunità dei capi di Stato, alla sovranità statale e al divieto di ingerenza, e in che misura tale caso rivela una tendenza alla strumentalizzazione politica del diritto penale internazionale?

CAPITOLO I: Principi rilevanti del diritto internazionale

1. La struttura del diritto internazionale contemporaneo

Il diritto internazionale contemporaneo si può definire come l'insieme delle norme della comunità degli Stati. Queste regole si formano al di sopra dei singoli ordinamenti statali grazie alla collaborazione tra gli Stati stessi. Gli Stati si impegnano a rispettarle anche nella loro Costituzione.[1]

Questa definizione ha bisogno di alcune precisazioni. Oggi il diritto internazionale non si occupa solo dei rapporti tra Stati. Sempre più spesso entra anche in campi che prima erano dominio riservato degli Stati, come i rapporti economici, sociali e la protezione dei diritti della persona. Sul piano strutturale, la dottrina internazionalistica descrive la comunità internazionale come un sistema essenzialmente orizzontale. Questo si contrappone alla struttura verticale e gerarchica tipica degli ordinamenti statali. Gli ordinamenti statali si basano su un'autorità centrale che ha poteri legislativi, giurisdizionali ed esecutivi accentrati. La comunità internazionale invece è composta da soggetti formalmente uguali tra loro. Non esiste un potere superiore in grado di imporre e far rispettare le regole con la forza.[2]

Questa mancanza di un'autorità centrale porta a una decentralizzazione delle funzioni fondamentali dell'ordinamento. Secondo la dottrina, queste funzioni sono tre: la produzione delle norme, l'accertamento del diritto e l'attuazione forzata delle regole.[3]

Con riguardo alla funzione di produzione normativa, bisogna distinguere tra diritto internazionale generale, formato da norme che si rivolgono a tutti i soggetti della comunità internazionale e che trovano nella consuetudine la loro fonte principale, e diritto internazionale particolare, che invece lega solo un gruppo più ristretto di soggetti tramite il trattato.

---

[1] Conforti B, Diritto internazionale (10a edn, Editoriale Scientifica 2014) 3.
[2] Cassese A, International Law (2nd edn, OUP 2005) 4-5; Shaw MN, International Law (8th edn, CUP 2017) 4.
[3] Conforti (n 1) 5.

La consuetudine, anche se ha prodotto un numero relativamente basso di norme, è la fonte principale dell'ordinamento internazionale. Il trattato, anche se oggi rappresenta la categoria più numerosa di norme internazionali, resta in linea di principio subordinato al principio consuetudinario secondo cui gli accordi devono essere rispettati.[4]

Un problema teorico di lunga data nella riflessione sulla struttura del diritto internazionale riguarda la sua natura vincolante, nonostante la mancanza di un apparato coercitivo centrale simile a quello statale. La dottrina positivistica della fine dell'Ottocento aveva provato a risolvere la questione con la teoria dell'autolimitazione dello Stato. Secondo questa teoria, la forza vincolante del diritto internazionale deriverebbe da una scelta volontaria di autolimitazione di ogni Stato. Questa impostazione riconosce che mancano mezzi giuridici centralizzati in grado di reagire davvero alle violazioni. Tuttavia, è stata criticata perché sembra ammettere che uno Stato possa liberarsi in qualsiasi momento dei suoi impegni internazionali. Una ricostruzione più precisa vede invece il motivo dell'osservanza del diritto internazionale nel ruolo degli operatori giuridici interni, cioè giudici e funzionari pubblici, che applicano e fanno rispettare le norme internazionali nei rispettivi ordinamenti statali.[5]

Quanto alla funzione di accertamento del diritto, questa ha natura soprattutto arbitrale e si basa sul consenso delle parti in causa, perché la competenza dei giudici internazionali dipende, in linea di principio, dal consenso degli Stati. Per individuare le regole da applicare, i giudici internazionali fanno invece riferimento costante all'articolo 38 dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia. Questo elenca i trattati, le consuetudini, i principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili e, in via sussidiaria, le decisioni giudiziarie.[6]

[4] Conforti (n 1) 5-6.
[5] ibid 8-9.
[6] ibid 49; Cassese (n 2) 157-183.

La stessa disposizione, pur avendo codificato le fonti tradizionali del diritto internazionale, non esaurisce la complessità del sistema attuale. Esistono infatti altri strumenti di produzione normativa non espressamente previsti dall'articolo, come gli atti unilaterali degli Stati.[7]

La terza funzione strutturale, cioè quella di attuazione forzata delle norme, resta anch'essa senza un apparato centralizzato. Si realizza soprattutto tramite forme di autotutela decentrata riconosciute dal diritto consuetudinario e dalla Carta delle Nazioni Unite. La forma principale è il diritto di legittima difesa individuale e collettiva previsto dall'articolo 51 della Carta. La sua applicazione resta subordinata all'esistenza di un attacco armato e al successivo controllo del Consiglio di Sicurezza.[8] Da questo quadro risulta che il diritto internazionale contemporaneo si basa su un equilibrio tra la sovranità e la formale uguaglianza degli Stati. Questi sono visti come soggetti primari dell'ordinamento. Allo stesso tempo, si affermano gradualmente limiti e obblighi che condizionano l'esercizio della sovranità in nome di interessi considerati comuni alla comunità internazionale nel suo insieme. Tra questi ci sono le norme di carattere cogente, che prevalgono sulle norme ordinarie e introducono così una gerarchia delle fonti,[9] e i limiti generali posti all'uso della forza, sia sul piano internazionale sia su quello interno agli Stati.[10] Sul versante opposto, la sovranità territoriale resta il punto centrale dell'ordinamento.[11]

Questa tensione strutturale tra consenso statale e affermazione di valori universali è la base teorica per analizzare, nei prossimi capitoli, le questioni legate all'immunità dei capi di Stato e alla giurisdizione extraterritoriale.

[7] Cassese (n 2) 183.
[8] Shaw (n 2) 861.
[9] Conforti (n 1) 186.
[10] ibid 197.
[11] ibid 202.

2. Soggetti: Stati, individui e capi di Stato

L'individuazione dei soggetti di diritto internazionale, cioè degli enti a cui l'ordinamento internazionale attribuisce diritti e obblighi propri, resta uno dei temi più discussi dalla dottrina internazionalistica. Nel tempo, questa questione ha portato a posizioni dottrinali molto diverse. Un soggetto di diritto internazionale è un'entità che ha diritti e obblighi ai sensi del diritto internazionale e può, da un lato, far valere i propri diritti presentando reclami dinanzi a istanze giurisdizionali internazionali. Dall'altro lato, può essere chiamato a rispondere delle proprie violazioni. La ricostruzione tradizionale, che si basa soprattutto sul ruolo centrale dello Stato, vede nello Stato il soggetto principale e originario dell'ordinamento. Riconosce la soggettività di altri enti, come le organizzazioni internazionali e gli individui, solo in modo derivato e limitato.[12]

Un diverso e influente orientamento dottrinale ha però messo in discussione l'utilità stessa della categoria di "soggetto" di diritto internazionale. Secondo questa opinione, la distinzione tradizionale tra soggetti e oggetti del diritto internazionale, che deriva dalla dottrina positivistica ottocentesca, non avrebbe alcun fondamento reale né alcuno scopo pratico. Sarebbe invece una gabbia intellettuale che la dottrina si è imposta da sola. Bisognerebbe invece riconoscere che esistono solo "partecipanti" al processo di formazione e applicazione del diritto internazionale. Tra questi ci sono gli individui, gli Stati e le organizzazioni internazionali. Ognuno ha un proprio ruolo e una propria capacità di agire.[13] Questa prospettiva critica, anche se non ha del tutto sostituito quella tradizionale, ha permesso di superare una visione troppo centrata sugli Stati e ha aperto la strada al riconoscimento di un ruolo giuridicamente importante per attori che non sono Stati.

---

[12] James Crawford, Brownlie's Principles of Public International Law (9th edn, OUP 2019) 115.

[13] Rosalyn Higgins, Problems and Process: International Law and How We Use It (Clarendon Press 1994) 49–50.

Lo Stato rimane, in ogni caso, il soggetto tipico e per definizione dell'ordinamento internazionale. Il possesso della personalità giuridica internazionale, però, non esaurisce da solo la questione della statualità. Anche altri tipi di soggetti riconosciuti dal diritto internazionale hanno una loro personalità giuridica.[14] I criteri per l'esistenza di uno Stato ai fini del diritto internazionale sono di solito individuati in una popolazione permanente, un territorio definito, un governo effettivo e la capacità di entrare in relazione con altri Stati. Questi elementi sono codificati nell'articolo 1 della Convenzione di Montevideo sui diritti e doveri degli Stati del 1933.[15] Questa lista, anche se viene spesso richiamata dalla prassi e dalla dottrina, è solo un punto di partenza per uno studio più approfondito. Non tutte le condizioni elencate sono strettamente necessarie e bisogna usare altri criteri per arrivare a una definizione pratica di Stato.[16]

Accanto agli Stati, le organizzazioni internazionali sono un secondo tipo di soggetti. La loro personalità giuridica internazionale non è automatica. Si può però capire che esiste dalle funzioni e dagli scopi che l'organizzazione deve svolgere. La Corte Internazionale di Giustizia ha affermato questo principio nel parere consultivo *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations* del 1949. Questo è stato il primo riconoscimento della capacità delle organizzazioni internazionali di agire sul piano internazionale.[17]

La posizione dell'individuo resta più complessa. La dottrina positivistica classica tendeva a negare qualsiasi soggettività internazionale alla persona fisica. Riteneva che le norme internazionali sul trattamento degli individui si rivolgessero comunque agli Stati. Oggi, invece, la dottrina riconosce

[14] Crawford (n 12) 127.
[15] ibid 128.
[16] ibid.
[17] Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations (Advisory Opinion) [1949] ICJ Rep 174, 179; si veda anche Crawford (n 12) 115-116.

all'individuo uno status giuridico internazionale, anche se limitato rispetto a quello pieno e riservato agli Stati. Questo riconoscimento si basa sulla crescita delle norme convenzionali che proteggono i diritti fondamentali della persona. Si fonda anche sull'attribuzione di poteri di azione davanti a organi internazionali di controllo e sull'emersione dei crimini internazionali dell'individuo. Questi ultimi portano a una responsabilità penale diretta sul piano internazionale, senza la mediazione dello Stato di appartenenza.

Distinta, infine, è la posizione del capo di Stato. Questi non è un soggetto autonomo di diritto internazionale. È invece il principale organo di rappresentanza dello Stato. Tradizionalmente, il capo di Stato ha lo *ius repraesentationis omnimodae*, cioè il potere di rappresentare lo Stato in tutte le sue attività internazionali. Ogni suo atto, se riferibile a questa funzione, viene giuridicamente attribuito allo Stato. Questo principio è riconosciuto nell'articolo 7, paragrafo 2, della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969.[18] Questa norma esonera i capi di Stato, insieme ai capi di governo e ai ministri degli affari esteri, dall'obbligo di presentare pieni poteri per concludere trattati, grazie alle funzioni che esercitano. La Corte Internazionale di Giustizia ha affermato lo stesso principio nel caso *sull'Applicazione della Convenzione sulla prevenzione e la repressione del crimine di genocidio*.[19] La Corte ha dichiarato che ogni capo di Stato si presume capace di agire per conto del proprio Stato nelle relazioni internazionali. Proprio per questa funzione rappresentativa, il tema delle prerogative riconosciute al capo di Stato sul piano internazionale è particolarmente delicato. La natura, il fondamento e l'estensione di queste prerogative saranno approfonditi nel prossimo capitolo, dedicato all'immunità e alla responsabilità dei capi di Stato.

[18] Vienna Convention on the Law of Treaties (adottata 23 maggio 1969, entrata in vigore 27 gennaio 1980) 1155 UNTS 331, art 7(2).
[19] Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v Serbia and Montenegro) (Judgment) [2007] ICJ Rep 43, para 44.

3. Le fonti del diritto internazionale

Il tema delle fonti del diritto internazionale è uno degli argomenti più antichi e discussi della teoria generale dell'ordinamento internazionale. Da questo tema dipende la possibilità stessa di capire con chiarezza quali regole siano davvero obbligatorie per gli Stati e per gli altri soggetti della comunità internazionale. Nel linguaggio giuridico internazionalistico, la parola fonte viene usata di solito in due modi diversi. Il primo è quello di fonte in senso formale, che riguarda i procedimenti con cui si creano le norme. Il secondo è quello di fonte in senso materiale, che riguarda i fattori storici, politici, morali ed economici che influenzano il contenuto delle norme stesse. Quando si discute della struttura del sistema delle fonti dell'ordinamento internazionale, si fa riferimento soprattutto al primo significato.[20]

Il punto di partenza per trovare le fonti è, di solito, l'articolo 38 dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia. Anche se serve a regolare i criteri con cui decide la Corte, la maggior parte degli studiosi lo considera l'elenco più riconosciuto delle fonti del diritto internazionale generale. Questa norma elenca, in ordine, le convenzioni internazionali, generali o particolari, che stabiliscono regole espressamente riconosciute dagli Stati in causa. Poi indica la consuetudine internazionale, cioè la prova di una pratica generale accettata come diritto. Seguono i principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili. Infine, in modo sussidiario, si citano le decisioni giudiziarie e la dottrina degli autori più esperti delle varie nazioni.[21]

Il trattato è oggi la fonte più importante del diritto internazionale per la quantità di norme che fornisce. Riesce infatti a regolare in modo preciso e

[20] Hugh Thirlway, The Sources of International Law (2nd edn, OUP 2019) 7.
[21] Statute of the International Court of Justice (annesso alla Carta delle Nazioni Unite, 26 giugno 1945) art 38; Thirlway (n 20) 8.

dettagliato i rapporti tra le parti contraenti. La sua forza obbligatoria si basa sul principio che gli accordi devono essere rispettati. Questo principio, riconosciuto dal diritto consuetudinario, è stato scritto nella Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969. Questa convenzione regola la formazione, l'interpretazione, l'invalidità e la fine dei trattati. In generale, il trattato obbliga solo le parti contraenti. Si distingue così dalla consuetudine, che vale invece per tutti i soggetti della comunità internazionale, tranne nei casi di consuetudine particolare o regionale.

La consuetudine internazionale è la fonte storica principale dell'ordinamento e mantiene un ruolo centrale anche nel diritto internazionale di oggi. Questo resta vero anche se i trattati sono sempre più numerosi. La consuetudine si basa su due elementi fondamentali. Il primo è l'elemento materiale, cioè la prassi generale. Si tratta della ripetizione costante e diffusa di un certo comportamento da parte degli Stati. Il secondo è l'elemento psicologico, cioè l'opinio juris sive necessitatis. Questo significa la convinzione che quel comportamento sia obbligatorio dal punto di vista giuridico e non solo una questione di cortesia o di scelta politica.[22] La Commissione di Diritto Internazionale delle Nazioni Unite ha confermato autorevolmente questa impostazione a due elementi nelle Conclusioni sull'identificazione del diritto internazionale consuetudinario, adottate nel 2018. Le Conclusioni spiegano che, per verificare l'esistenza e il contenuto di una regola consuetudinaria, bisogna controllare se esiste una prassi generale accettata come diritto. Offrono anche indicazioni sul valore delle prove fornite dai trattati, dalle risoluzioni delle organizzazioni internazionali e dalle decisioni della giurisprudenza per questo accertamento.[23]

[22] Thirlway (n 20) 62.
[23] ILC, 'Draft Conclusions on Identification of Customary International Law, with Commentaries' (2018) UN Doc A/73/10, Conclusions 2, 11, 13.

I principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili sono la terza fonte indicata in modo esplicito dall'articolo 38 dello Statuto della Corte. Hanno una funzione che serve soprattutto a colmare le lacune che possono esserci nel diritto convenzionale e in quello consuetudinario. Sono principi comuni ai principali sistemi giuridici interni, come il principio di buona fede, il principio dell'abuso del diritto o quello della responsabilità per fatto illecito. Questi principi vengono trasferiti sul piano internazionale per evitare che la Corte si trovi in una situazione di non liquet.[24]

Le decisioni giudiziarie e la dottrina degli autori più qualificati sono fonti sussidiarie. Non possono creare da sole diritto internazionale. Sono però utili come mezzi ausiliari per capire se una norma esiste e qual è il suo contenuto. Anche la Commissione di Diritto Internazionale lo conferma, riferendosi al ruolo della giurisprudenza della Corte Internazionale di Giustizia nell'accertamento del diritto consuetudinario.[25]

Un problema teorico importante riguarda l'esistenza di una gerarchia tra le fonti elencate sopra. In linea di principio, trattati, consuetudine e principi generali sono considerati fonti dello stesso livello. Quindi, un trattato successivo può derogare a una norma consuetudinaria precedente tra le parti contraenti. Allo stesso modo, una nuova consuetudine può modificare un trattato precedente. Fanno eccezione le norme di diritto internazionale cogente, o ius cogens. Queste norme, pensate per proteggere valori fondamentali della comunità internazionale nel suo insieme, non permettono deroghe tramite accordi particolari. Prevalgono sulle altre fonti in caso di conflitto.[26] Oltre al sistema delle fonti tradizionali, la prassi internazionale più recente ha portato al fenomeno della cosiddetta soft law. Questa include atti e strumenti che non hanno forza giuridica vincolante in senso stretto, ma hanno una notevole capacità

[24] Thirlway (n 20) 106.
[25] ibid 133; ILC (n 23) Conclusion 13.
[26] Thirlway (n 20) 162.

di guidare il comportamento degli Stati e, a volte, di anticipare future norme consuetudinarie o pattizie.[27]

La differenza tra fonti vincolanti in senso proprio, fonti sussidiarie e strumenti di soft law senza efficacia obbligatoria sarà il criterio usato nei prossimi capitoli di questo lavoro. Si userà questo metodo per capire se le possibili eccezioni all'immunità dei capi di Stato per crimini internazionali riflettono già una regola consolidata del diritto internazionale consuetudinario, oppure se restano solo una proposta di riforma futura.

4. Principi fondamentali:

Prima di analizzare i singoli principi, bisogna chiedersi se siano davvero norme di diritto internazionale consuetudinario, seguendo i criteri esposti sopra, paragrafo 1.3. Bisogna anche capire se chiamarli "principi fondamentali" significhi, di per sé, che abbiano un livello gerarchicamente più elevato rispetto alle altre norme dell'ordinamento. Per quanto riguarda il primo aspetto, la natura consuetudinaria di principi come la non ingerenza è stata riconosciuta dalla Corte Internazionale di Giustizia nel caso *Attività militari e paramilitari in e contro il Nicaragua (Nicaragua contro Stati Uniti)*. In quel caso la Corte ha identificato il principio di non ingerenza come norma consuetudinaria autonoma, diversa dal relativo obbligo previsto dalla Carta delle Nazioni Unite. La Corte si è basata su un'ampia prassi e sull'*opinio juris* degli Stati.[28] Per quanto riguarda il secondo aspetto, chiamare un principio "fondamentale" riguarda una categoria dottrinale di tipo strutturale, che ne indica l'importanza per il sistema dell'ordinamento. Tuttavia, questo non significa, salvo alcune eccezioni come il divieto dell'uso della forza, che il principio rientri tra le norme di *ius cogens*. Solo queste ultime, come già visto sopra, paragrafo

[27] Thirlway (n 20) 188.

[28] Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v United States of America) (Merits) [1986] ICJ Rep 14, paras 202–209.

1.3, hanno un livello superiore rispetto al resto del diritto internazionale consuetudinario e pattizio.

Chiarito il loro fondamento consuetudinario e la loro natura di categoria dottrinale piuttosto che di formale gerarchia delle fonti, questi principi restano comunque il presupposto logico e giuridico di ogni sviluppo normativo. Questo vale dalla disciplina della responsabilità internazionale a quella dell'uso della forza. Vale anche per la materia della giurisdizione penale che interessa più da vicino il presente lavoro.

4.1. Sovranità statale

La sovranità è la dottrina costituzionale di base dell'ordinamento internazionale. Questo sistema regola una comunità formata soprattutto da Stati che, in linea di principio, hanno una personalità giuridica uguale.[29] Dalla sovranità e dalla collegata uguaglianza degli Stati derivano tre conseguenze fondamentali che la dottrina più autorevole individua in:

- una giurisdizione, *prima facie* esclusiva, sul territorio e sulla popolazione ivi stabilmente residente;
- un dovere di non ingerenza nella sfera di giurisdizione esclusiva degli altri Stati;
- la dipendenza finale dal consenso come base degli obblighi che derivano sia dal diritto consuetudinario sia dal diritto pattizio.[30]

Il concetto di sovranità assume diversi significati nel linguaggio giuridico. Oggi si intende soprattutto in modo descrittivo, come l'insieme dei poteri e dei diritti che spettano allo Stato quando controlla il proprio territorio e quando rappresenta quel territorio e la popolazione a livello internazionale. Tuttavia, non coincide con un diritto sostanziale specifico e non è una precondizione della statualità di per sé.[31]

[29] Crawford (n 12) 447.
[30] ibid.
[31] Crawford (n 12) 448.

Questo aspetto, cioè il controllo esclusivo dello Stato sul proprio territorio, ha trovato una delle sue affermazioni più importanti nel famoso lodo arbitrale di Max Huber nel caso Island of Palmas del 1928. In questa decisione si chiarì che la sovranità dà allo Stato il diritto esclusivo di esercitare le funzioni statali su un certo territorio, escludendo qualsiasi altro Stato. Si tratta quindi di un monopolio dell'autorità statale, più che di un'affermazione sulla parità reciproca tra Stati.[32]

Un altro aspetto della sovranità è il principio di uguaglianza tra gli Stati. Questo principio, storicamente espresso dal detto *par in parem non habet imperium*, resta ancora oggi il fondamento teorico dell'immunità statale. Per estensione, è anche alla base di alcune forme di immunità riconosciute agli organi supremi dello Stato.[33]

4.2. Non ingerenza

Il principio di non ingerenza, o di non intervento, rappresenta l'estensione naturale della sovranità statale verso l'esterno. Si traduce nel divieto per ogni Stato di intervenire negli affari interni o esterni che fanno parte della sfera di competenza esclusiva di un altro Stato. Questo principio, indicato all'articolo 2, paragrafo 7, della Carta delle Nazioni Unite in relazione all'azione delle stesse Nazioni Unite, ha ricevuto una spiegazione più ampia e sistematica come principio generale del diritto internazionale che vale nei rapporti tra Stati nella Dichiarazione sui principi di diritto internazionale riguardanti le relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la risoluzione 2625 (XXV) del 1970.[34] Il principio di non ingerenza vale anche nell'esercizio extraterritoriale della giurisdizione statale. Va rispettato, in particolare, quando si applicano coercitivamente le norme

[32] Island of Palmas Case (Netherlands v United States) (Award) (1928) 2 RIAA 829, 838.
[33] Crawford (n 12) 449.
[34] ibid 453.

interne fuori dal proprio territorio, come si vedrà meglio nella parte dedicata alla giurisdizione.[35]

4.3. Giurisdizione (territoriale, universale, extraterritoriale)

La giurisdizione, cioè il potere dello Stato di regolare comportamenti e situazioni giuridiche con le proprie leggi, mostra un aspetto fondamentale della sovranità statale. Si divide di solito in tre parti diverse. La giurisdizione prescrittiva è il potere di emanare norme, leggi o decisioni. La giurisdizione giudiziale è il potere di controllare, tramite i propri organi giudiziari, come queste norme si applicano a un caso concreto. La giurisdizione esecutiva è il potere di attuare con forza, tramite l'esecutivo, le decisioni normative o giudiziarie adottate.[36] Anche se sono concetti distinti, non bisogna pensare che questi poteri agiscano sempre separati. In pratica, uno Stato usa spesso la propria giurisdizione giudiziale su fatti che sono avvenuti anche solo in parte all'estero. Serve però sempre una base di giurisdizione prescrittiva che renda valido questo controllo. Resta il limite, già visto, che non si può dare esecuzione forzata a queste decisioni sul territorio di un altro Stato senza il consenso di quello Stato. Il criterio di collegamento più diffuso e meno problematico per esercitare la giurisdizione resta quello della territorialità. In base a questo criterio, lo Stato esercita la propria autorità sulle persone e sui fatti che si trovano nel suo territorio.[37] Oltre a questo, la prassi internazionale riconosce altri criteri di collegamento per esercitare la giurisdizione extraterritoriale. Tra questi ci sono il principio di nazionalità attiva, riferito ai propri cittadini ovunque si trovino, il principio di personalità passiva, riferito alla nazionalità della vittima del reato, e il principio di protezione, riferito alla difesa degli interessi essenziali dello Stato.[38] La base teorica dell'esercizio

[35] Crawford (n 12) 486.
[36] ibid 456.
[37] ibid 456-457.
[38] ibid 459–462.

della giurisdizione extraterritoriale nasce da un'elaborazione giurisprudenziale che risale al noto caso Lotus. La Corte Permanente di Giustizia Internazionale decise questo caso nel 1927. In quell'occasione, la Corte affermò che gli Stati hanno ampia libertà nell'esercizio della giurisdizione, a meno che una norma internazionale specifica lo vieti. Tuttavia, devono astenersi dall'esercitare un potere coercitivo diretto sul territorio di un altro Stato senza il consenso di quest'ultimo.[39] Questo approccio, che per molto tempo è stato il riferimento in tema di giurisdizione prescrittiva, oggi va interpretato secondo un sistema di limiti più rigido. Questi limiti si possono riassumere nella necessità di un collegamento reale e non solo formale tra la materia trattata e il titolo di giurisdizione invocato. Bisogna rispettare il principio di non ingerenza nella giurisdizione territoriale di altri Stati, in particolare quando si tratta di attuazione forzata. Inoltre, occorre tenere conto di elementi di proporzionalità e di reciproco accomodamento tra gli interessi degli Stati coinvolti.[40]

Distinta, infine, è la giurisdizione universale. Questa non dipende da nessun legame territoriale, di nazionalità attiva o passiva, o di protezione tra lo Stato che la esercita e il fatto oggetto di giudizio. Si basa solo sulla natura particolarmente grave del crimine perseguito, che giustifica la repressione da parte di qualsiasi Stato come rappresentante dell'intera comunità internazionale.[41] Questa forma di giurisdizione, riconosciuta in passato soprattutto per la pirateria, si è poi estesa ad alcuni crimini internazionali molto gravi, come il genocidio, i crimini contro l'umanità e i crimini di guerra.

I suoi confini, però, restano molto incerti. Lo dimostra il caso deciso dalla Corte Internazionale di Giustizia sul Mandato d'arresto dell'11 aprile 2000

[39] The Case of the SS 'Lotus' (France v Turkey) PCIJ Rep Series A No 10, 19.
[40] Crawford (n 12) 486.
[41] ibid 467.

(Repubblica Democratica del Congo contro Belgio). In questa vicenda la Corte, pur senza esprimersi in modo definitivo sulla legittimità dell'esercizio della giurisdizione universale in *absentia* da parte del Belgio, ha ritenuto contraria al diritto internazionale consuetudinario l'emissione del mandato d'arresto contro il Ministro degli affari esteri in carica della Repubblica Democratica del Congo. La Corte ha ritenuto che questa misura violasse l'immunità dalla giurisdizione penale straniera di cui il Ministro godeva proprio per la sua carica. Questo tema verrà approfondito nel prossimo capitolo, dedicato all'immunità dei capi di Stato e degli altri organi di vertice.[42]

5. Il ruolo del diritto penale nel contesto internazionale

Il rapporto tra diritto penale e diritto internazionale è uno dei punti di maggiore tensione concettuale della disciplina. Questa tensione nasce dall'incontro tra due tradizioni giuridiche molto diverse. Il diritto internazionale regola di solito diritti e doveri che riguardano gli Stati. Il diritto penale invece si rivolge, per sua natura, a comportamenti individuali. Se qualcuno viola queste regole, un'autorità statale lo punisce. L'espressione "diritto penale internazionale" contiene quindi una tensione tra un sistema orizzontale, basato sul consenso tra pari, e un sistema, quello penale, che di solito è verticale e gerarchico e si basa sul potere punitivo dello Stato.[43]

Storicamente, l'ingresso del diritto penale nel campo del diritto internazionale si può far risalire, nella sua forma moderna, all'istituzione del Tribunale Militare Internazionale di Norimberga. Questo tribunale fu creato subito dopo la Seconda guerra mondiale per giudicare i principali criminali di guerra nazisti. Il Tribunale dichiarò, in una delle sentenze più

[42] Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v Belgium) (Judgment) [2002] ICJ Rep 3, paras 51, 78.
[43] Robert Cryer, Darryl Robinson and Sergey Vasiliev, An Introduction to International Criminal Law and Procedure (4th edn, CUP 2019) 3.

citate della storia del diritto internazionale, che i crimini contro il diritto internazionale sono commessi da persone, non da entità astratte. Solo punendo chi li commette si può applicare il diritto internazionale.[44] Questa affermazione segnò il definitivo superamento della visione tradizionale, di origine statalista, secondo cui solo gli Stati potevano essere soggetti alle norme internazionali. Così si posero le basi per la responsabilità penale individuale diretta sul piano internazionale.

I principi stabiliti dal Tribunale di Norimberga furono poi raccolti dalla Commissione di Diritto Internazionale delle Nazioni Unite nei cosiddetti Principi di Norimberga del 1950. Tra questi, sono particolarmente importanti per questo lavoro il principio secondo cui chi commette un atto che costituisce un crimine di diritto internazionale ne è responsabile ed è soggetto a pena. Un altro principio, ancora più rilevante qui, afferma che il fatto che una persona abbia agito come capo di Stato o come pubblico funzionario responsabile non la esonera dalla responsabilità secondo il diritto internazionale.[45] Quest'ultimo principio è il punto di partenza per l'esame, che verrà fatto nel prossimo capitolo, del rapporto tra immunità e responsabilità penale dei capi di Stato.

Il diritto penale internazionale si è sviluppato ancora di più e ha trovato una sistemazione istituzionale completa con la nascita della Corte Penale Internazionale. Questa è un tribunale permanente che ha il compito di giudicare i crimini più gravi che preoccupano tutta la comunità internazionale. Questi crimini sono il genocidio, i crimini contro l'umanità, i crimini di guerra e il crimine di aggressione.[46] Un punto centrale del sistema creato dallo Statuto di Roma è il principio di complementarità. Secondo questo principio la Corte non sostituisce i tribunali penali

[44] International Military Tribunal, Judgment (Nuremberg, 1 October 1946).
[45] ILC, 'Principles of International Law Recognized in the Charter of the Nürnberg Tribunal and in the Judgment of the Tribunal' (1950) Yearbook of the ILC 1950, vol II, Principles I, III.
[46] Rome Statute of the International Criminal Court (adottato 17 luglio 1998, entrato in vigore 1° luglio 2002) 2187 UNTS 3, art 5.

nazionali, ma li integra. Può intervenire solo se lo Stato che dovrebbe agire non vuole o non può davvero condurre l'indagine o il processo penale.[47] Questo meccanismo mostra che anche nel diritto penale internazionale organizzato rimane importante la sovranità dello Stato in campo penale. Conferma che il diritto internazionale vede ancora lo Stato come il primo responsabile del contrasto ai crimini, lasciando agli interventi di organismi sovranazionali un ruolo di supporto e solo in casi particolari.

Il diritto penale nel contesto internazionale svolge quindi una doppia funzione. Da un lato, reprime direttamente, sul piano sovranazionale, i crimini più gravi grazie alle giurisdizioni penali internazionali. Dall'altro, e questa è la funzione più antica e ancora oggi più comune nella pratica, reprime i crimini internazionali attraverso la giurisdizione penale interna degli Stati, basandosi sui criteri di collegamento già esaminati, cioè territoriale, personale o universale. Proprio in questo secondo ambito, quello dell'esercizio unilaterale della giurisdizione penale interna su fatti di interesse internazionale, sorgono le maggiori difficoltà pratiche. L'assenza di un'autorità superiore capace di assegnare in modo vincolante la competenza a giudicare lascia ampio spazio alla discrezionalità dei singoli Stati. Questo comporta il rischio che il diritto penale, invece di essere uno strumento neutro per combattere la criminalità internazionale, venga usato per fini di politica estera o per fare pressione geopolitica su altri Stati o sui loro leader. Questo rischio di usare il diritto penale come strumento politico è uno dei principali problemi affrontati in questa ricerca. I prossimi capitoli ne parleranno in modo specifico, soprattutto riguardo al ruolo degli Stati Uniti nell'esercizio della giurisdizione extraterritoriale e al caso, esemplare in questo senso, del procedimento penale statunitense contro il Presidente venezuelano Nicolás Maduro.

[47] Rome Statute of the International Criminal Court (n 46) Preamble para 10, arts 1, 17; Cryer, Robinson and Vasiliev (n 43) 155.

CAPITOLO II: Immunità e responsabilità dei capi di Stato:

1. Immunità personale e funzionale

Il regime dell'immunità riconosciuto ai capi di Stato davanti alla giurisdizione penale straniera si divide tradizionalmente in due categorie concettualmente diverse. Si tratta dell'immunità personale, o ratione personae, e dell'immunità funzionale, o ratione materiae. La loro diversa natura, il loro fondamento e la durata nel tempo rappresentano uno dei punti teorici principali dell'intera materia.[48]

L'immunità ratione personae si lega direttamente allo status personale di chi ricopre la carica, non alla natura dell'atto svolto. Perciò copre sia gli atti posti in essere nell'esercizio delle funzioni ufficiali sia quelli privati, anche se precedenti all'assunzione della carica, per tutto il tempo del mandato.[49] Occorre inoltre chiarire che l'immunità personale non si limita solo all'immunità dalla giurisdizione penale straniera, cioè all'esenzione dall'essere sottoposto a procedimento. Comprende anche una protezione ulteriore e distinta, cioè l'inviolabilità personale. Questa impedisce qualsiasi atto coercitivo diretto contro la persona che ricopre la carica, come un arresto, un fermo o una perquisizione, a prescindere dall'apertura o dall'esito di un procedimento penale. La Corte Internazionale di Giustizia ha riconosciuto in modo chiaro questa doppia natura della protezione nel caso Arrest Warrant. In quell'occasione, la Corte ha ritenuto che il mandato d'arresto belga violasse sia l'immunità dalla giurisdizione penale sia l'inviolabilità personale del ministro degli esteri congolese. Quest'ultima protegge contro qualsiasi atto di autorità di uno Stato straniero che possa ostacolare l'esercizio delle sue funzioni.[50] La distinzione non è solo teorica. Permette di isolare, come si vedrà, la parte più esecutiva o coercitiva dell'ostacolo che l'immunità personale crea

[48] Dapo Akande and Sangeeta Shah, 'Immunities of State Officials, International Crimes, and Foreign Domestic Courts' (2010) 21 EJIL 815, 815.
[49] ibid 818–819.
[50] Arrest Warrant of 11 April 2000 (n 42) paras 51, 54–55.

all'azione degli Stati stranieri, rispetto a quella più giurisdizionale, che riguarda solo la sottoposizione a giudizio. L'immunità personale, riconosciuta quasi unanimemente dalla prassi e dalla dottrina al capo di Stato, al capo di governo e al ministro degli affari esteri in carica, serve non a proteggere l'interesse personale del titolare, ma a garantire che le funzioni di rappresentanza dello Stato a livello internazionale si svolgano senza interferenze o pressioni da parte di tribunali stranieri.[51] Oltre a questo motivo pratico, la dottrina ha trovato altre due ragioni per la regola. Una riguarda una sorta di sovranità simbolica che il capo di Stato rappresenta, visto che incarna lo Stato stesso. L'altra si collega al principio di non ingerenza, che deriva dal principio di uguaglianza tra Stati. Infatti, l'arresto del leader di un governo straniero sarebbe, di fatto, un cambiamento imposto dall'esterno alla leadership di quello Stato.[52] Proprio per questa base funzionale e rappresentativa, l'immunità personale termina automaticamente con la fine del mandato. Non appartiene alla persona in quanto tale, ma alla carica che questa ricopre. L'immunità ratione materiae, invece, si lega non allo status della persona, ma alla natura dell'atto compiuto. Questa immunità copre solo gli atti compiuti nell'esercizio di funzioni ufficiali, perché sono atti dello Stato e si attribuiscono giuridicamente allo Stato, non alla persona fisica che li ha materialmente eseguiti.[53] L'ambito soggettivo di questa immunità è molto più ampio rispetto a quello dell'immunità personale. Può infatti essere invocata da qualsiasi organo o funzionario dello Stato, anche se non più in carica, che abbia agito nell'esercizio delle sue funzioni. Tuttavia, il suo ambito oggettivo è più ristretto, perché non si estende agli atti compiuti a titolo privato. La base di questa immunità è stata spiegata dalla Camera d'appello del Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia nel caso

[51] Akande and Shah (n 48) 818, 821.
[52] ibid 825.
[53] ibid.

Blaškić. Lì si afferma che i funzionari statali sono semplici strumenti dello Stato e che solo allo Stato si può attribuire la loro azione ufficiale. Di conseguenza, non possono subire le conseguenze di atti illeciti che non siano a loro personalmente imputabili, ma solo allo Stato per cui hanno agito.[54] Diversamente dall'immunità personale, l'immunità funzionale non viene meno quando si lascia la carica, ma continua a produrre i suoi effetti anche dopo, secondo una parte della dottrina, come conseguenza della sua natura sostanziale. La Corte Internazionale di Giustizia ha ripreso la distinzione tra le due forme di immunità nel caso sul Mandato d'arresto dell'11 aprile 2000 (Repubblica Democratica del Congo contro Belgio). In questo caso, la Corte ha spiegato che l'immunità di cui gode un ministro degli affari esteri in carica ha natura personale. Questa immunità copre, per tutta la durata del mandato, ogni atto, sia ufficiale che privato, precedente o successivo all'assunzione della carica. Tale immunità vale anche se la persona è accusata di aver commesso un crimine internazionale, dato che la Corte non ha trovato eccezioni consuetudinarie in questo senso.[55] La Corte ha anche detto che riconoscere questa immunità non significa riconoscere l'impunità. La persona può essere processata penalmente una volta finito il mandato, per atti compiuti a titolo privato o per quelli posti in essere prima o dopo l'incarico. Può anche essere giudicata dai tribunali del proprio Stato, se il diritto interno lo permette, oppure davanti a un tribunale penale internazionale competente.[56]

La questione delle eccezioni all'immunità funzionale in presenza di crimini di diritto internazionale è ancora molto discussa e rappresenta un punto centrale di questa ricerca. Alcuni studiosi pensano che questa immunità non debba più valere per i crimini internazionali. Questo perché

[54] Prosecutor v Blaškić (Objection to the Issue of Subpoena Duces Tecum) IT-95-14-AR108 (ICTY, 29 October 1997) para 38, citato in Akande and Shah (n 48) 827.
[55] Arrest Warrant of 11 April 2000 (n 42), paras 54–55, 58.
[56] ibid para 61.

ormai è chiaro il principio che una posizione ufficiale non libera una persona dalla responsabilità penale personale. Questo principio è stato già affermato dal Tribunale di Norimberga, dove si disse che chi commette simili atti non possa nascondersi dietro la propria posizione ufficiale per evitare la punizione.[57] Su questo tema ha lavorato anche la Commissione di Diritto Internazionale delle Nazioni Unite. Dopo aver approvato nel 2017 una prima versione e averla confermata in prima lettura nel 2022, la Commissione ha iniziato a riesaminare l'articolo 7 sulla base della proposta del Relatore speciale Claudio Grossman Guiloff. Nel suo secondo rapporto di gennaio 2025, egli ha consigliato di ampliare il numero delle situazioni in cui l'immunità funzionale non dovrebbe valere.[58] Il Comitato di redazione della Commissione ha accettato in modo provvisorio questa proposta il 12 maggio 2025, durante la settantaseiesima sessione. Lo ha fatto però nei limiti del tempo disponibile in quella sessione, che ha permesso l'adozione provvisoria solo degli articoli 7, 8 e 9 tra quelli suggeriti dal Relatore speciale.[59] Il testo adottato in modo provvisorio amplia molto l'elenco delle situazioni previste nel 2017, portandole da sei a nove. Oltre a genocidio, crimini contro l'umanità, crimini di guerra, crimine di apartheid, tortura e sparizione forzata di persone, si aggiungono il crimine di aggressione, la schiavitù e la tratta degli schiavi.[60] Tuttavia, questa adozione è ancora provvisoria e parziale, e non rappresenta la fine del processo di seconda lettura. Inoltre, già l'adozione della prima versione dell'articolo, nel 2017, era stata accompagnata da un voto molto diviso all'interno della Commissione.

[57] In re Goering and Others (1946) 13 ILR 203, citato in Akande and Shah (n 48) 840.
[58] Claudio Grossman Guiloff (Special Rapporteur), 'Second Report on Immunity of State Officials from Foreign Criminal Jurisdiction' (2025) UN Doc A/CN.4/780, paras 79–82.
[59] ILC, 'Immunity of State Officials from Foreign Criminal Jurisdiction: Texts and Titles of Draft Articles 7, 8 and 9 as Provisionally Adopted by the Drafting Committee on 12 May 2025' (13 May 2025) UN Doc A/CN.4/L.1017; International Law Commission, Provisional Summary Record of the 3718th Meeting (23 May 2025) UN Doc A/CN.4/SR.3718 (sulla parzialità dell'adozione).
[60] ibid, draft art 7; per il voto del 2017, ILC, 'Draft Articles on Immunity of State Officials from Foreign Criminal Jurisdiction, Draft Article 7' (2017) UN Doc A/72/10.

Questi elementi fanno dubitare che la disposizione rappresenti, secondo i criteri indicati sopra, paragrafo 1.3, una regola già affermata di diritto internazionale consuetudinario (lex lata). Potrebbe invece essere una proposta per sviluppare il diritto internazionale (lex ferenda). Per questa ricerca è importante notare che restano escluse dall'elenco categorie come il narcotraffico o il narco-terrorismo. Queste non rientrano tra i crimini internazionali in senso stretto, ma sono comunque importanti, come si vedrà, per valutare le accuse che gli Stati Uniti hanno rivolto al Presidente venezuelano Nicolás Maduro.

Dalla ricostruzione finora svolta risulta che il regime dell'immunità dei capi di Stato si basa su un equilibrio fragile tra la necessità di proteggere l'indipendenza e la sovranità degli Stati, garantendo ai loro rappresentanti di più alto rango la possibilità di svolgere le proprie funzioni senza interferenze esterne, e la necessità opposta di assicurare la reale punizione dei crimini più gravi, evitando che la carica ricoperta diventi uno scudo ingiustificato di impunità. Questa tensione, che ha una natura strutturale, sarà il filo conduttore dell'analisi nei paragrafi seguenti di questo capitolo.

2. Immunità e responsabilità internazionale

La differenza tra immunità personale e immunità funzionale, vista nel paragrafo precedente, non basta a capire la posizione del capo di Stato rispetto al diritto internazionale. Serve un'altra distinzione, altrettanto importante ma spesso ignorata nel dibattito pubblico: quella tra l'esistenza di una responsabilità giuridica di un soggetto e la possibilità concreta di farla valere davanti a un certo tribunale. L'immunità non tocca l'esistenza della responsabilità, ma solo la possibilità di farla valere davanti a una giurisdizione precisa. Funziona come un ostacolo processuale, non come una causa che esclude la responsabilità sul piano sostanziale.

Tale distinzione non nasce, come si potrebbe supporre, nel contesto dell'immunità civile dello Stato. Nasce invece proprio in materia di

immunità penale dei suoi organi. È nella sentenza Arrest Warrant che la Corte Internazionale di Giustizia formula per la prima volta il principio secondo cui l'immunità dalla giurisdizione penale e la responsabilità penale individuale sono concetti nettamente distinti. L'una è di natura procedurale, l'altra di natura sostanziale. L'immunità può anche impedire l'azione penale per un certo periodo o per determinati reati. Tuttavia, non può esonerare l'interessato da ogni responsabilità.[61] La Corte ha richiamato ed esteso questa stessa impostazione dieci anni dopo, nel caso Jurisdictional Immunities of the State. In quell'occasione l'ha applicata all'immunità civile dello Stato. Ha ribadito che il diritto dell'immunità riguarda l'esercizio della giurisdizione rispetto a una condotta. Invece, il diritto sostanziale ne stabilisce la liceità. I due piani restano del tutto distinti. L'applicazione delle norme sull'immunità non implica alcuna valutazione dell'illiceità della condotta cui si riferisce.[62] Su questa stessa base, la Corte ha escluso che le norme di ius cogens violate dalla condotta contestata, anche se di rango sostanziale superiore, possano di per sé superare le norme sull'immunità. Si tratta infatti di piani logicamente distinti tra i quali non esiste, in senso stretto, un vero conflitto normativo.
Questa cornice teorica, però, non si applica sempre allo stesso modo. La prassi giurisprudenziale mostra che il livello concreto di tutela cambia molto in base al tipo di immunità invocata e al tribunale scelto. Nel caso Pinochet, la House of Lords ha negato all'ex capo di Stato cileno la possibilità di invocare l'immunità funzionale per accuse di tortura. Ha ritenuto che l'adesione di Regno Unito e Cile alla Convenzione contro la tortura rendesse questa immunità incompatibile, tra le parti contraenti, con gli obblighi di criminalizzazione e perseguimento presi. Questa è un'eccezione legata a uno specifico regime convenzionale, non a un

[61] Arrest Warrant of 11 April 2000 (n 42) para 60.
[62] Jurisdictional Immunities of the State (Germany v Italy: Greece Intervening) (Judgment) [2012] ICJ Rep 99.

principio generale che mette i crimini internazionali sopra l'immunità.[63] Ben diversa la sorte dell'immunità personale. Nello stesso Arrest Warrant, che riguardava un ministro degli esteri in carica, la Corte non ha riconosciuto alcuna eccezione consuetudinaria basata sulla natura internazionale del crimine contestato, anche se molto grave.[64] Quindi, la differenza non sta tanto nella gravità del crimine quanto nella natura, personale o funzionale, dell'immunità in questione e nella sede in cui viene fatta valere. Davanti alle giurisdizioni penali internazionali, poi, l'approccio è ancora più restrittivo verso l'immunità. La Camera d'Appello della Corte Penale Internazionale, nel caso Al-Bashir, ha deciso che il diritto internazionale consuetudinario non riconosce nessuna immunità del capo di Stato contro una giurisdizione penale internazionale. Ha anche affermato che l'articolo 27, paragrafo 2, dello Statuto di Roma, che esclude la rilevanza delle immunità ufficiali ai fini dell'esercizio della giurisdizione della Corte, ormai rappresenta una regola di diritto internazionale generale.[65]

Dalla ricostruzione complessiva emerge un quadro su più livelli, ma comunque coerente con la premessa teorica iniziale. L'immunità, essendo un ostacolo procedurale e non una negazione della responsabilità, ha la sua massima forza quando si tratta dell'immunità personale del capo di Stato in carica davanti a una giurisdizione straniera. È meno rigida, invece, nel caso dell'immunità funzionale di un ex titolare della carica, soprattutto se esiste un regime convenzionale specifico, e davanti a un tribunale penale internazionale, che nasce proprio per accertare la responsabilità individuale anche dei più alti vertici statali. Proprio perché l'immunità non elimina la responsabilità, ma solo la possibilità di accertarla in un certo

[63] R v Bow Street Metropolitan Stipendiary Magistrate, ex parte Pinochet Ugarte (No 3) [1999] UKHL 17.
[64] Arrest Warrant of 11 April 2000 (n 42) paras 54–55, 58.
[65] Judgment in the Jordan Referral re Al-Bashir Appeal, ICC-02/05-01/09-397 OA2 (ICC Appeals Chamber, 6 May 2019) paras 1, 106, 117.

tribunale, la Corte ha potuto chiarire, nello stesso caso Arrest Warrant, che il riconoscimento dell'immunità personale a un ministro degli esteri in carica non significa impunità. L'interessato può sempre essere perseguito una volta finito il mandato, davanti alle giurisdizioni del proprio Stato, oppure davanti a una giurisdizione penale internazionale competente.[66] È proprio in questo spazio di variabilità, tra diversi tribunali e status, che si trovano i margini di scelta politica che renderanno particolarmente difficile, come si vedrà nei prossimi capitoli, la valutazione del procedimento penale statunitense contro il Presidente venezuelano Nicolás Maduro.

3. Le eccezioni per crimini internazionali: un tema ancora aperto nella prassi e nella dottrina

Le tensioni descritte nel paragrafo precedente tra le diverse decisioni giudiziarie in tema di immunità nascono da un dibattito più ampio, sia nella dottrina che nella giurisprudenza, sull'esistenza, nel diritto internazionale attuale, di una vera eccezione all'immunità degli organi statali, sia essa personale o funzionale, quando si tratta di crimini internazionali. Questo dibattito, come si è visto a proposito del progetto di articolo 7 della Commissione di Diritto Internazionale, è ancora lontano dall'essere risolto. Ora merita un esame più attento, alla luce di altre decisioni giudiziarie che ne mostrano la reale portata pratica.

Il caso Pinochet, già menzionato, è il precedente storicamente più importante in questa direzione. Tuttavia, bisogna chiarire bene la sua reale portata. La House of Lords non ha detto, in modo generale, che l'immunità funzionale cade sempre davanti ai crimini internazionali. Ha invece basato la sua decisione sulla situazione specifica in cui sia il Regno Unito sia il Cile avevano aderito alla Convenzione contro la tortura. Questa

[66] Arrest Warrant of 11 April 2000 (n 42) para 61.

convenzione dà agli Stati parte una competenza universale e l'obbligo di punire o estradare chi commette atti di tortura. Sarebbe quindi stato illogico mantenere, tra questi stessi Stati, un'immunità funzionale proprio per questo tipo di crimine.[67] L'eccezione riconosciuta, quindi, non si basava su un principio generale di superiorità del dovere di punire i crimini internazionali sull'immunità. Si fondava invece sull'interpretazione di uno specifico regime previsto dalla convenzione.

Questo obbligo di perseguire o estradare, noto con la formula latina *aut dedere aut judicare*, è stato chiarito dalla Corte Internazionale di Giustizia nel caso sulle Questioni riguardanti l'obbligo di perseguire o estradare (Belgio contro Senegal), deciso nel 2012 riguardo alla vicenda dell'ex Presidente del Ciad Hissène Habré, che viveva in Senegal dopo essere stato destituito. La Corte ha confermato che l'articolo 7, paragrafo 1, della Convenzione contro la tortura impone allo Stato in cui si trova il presunto responsabile di atti di tortura l'obbligo, in alternativa, di portarlo davanti alle proprie autorità per un processo penale oppure di estradarlo verso uno Stato che voglia perseguirlo. La Corte ha ritenuto che il Senegal abbia violato questo obbligo a causa del ritardo ingiustificato con cui ha rispettato i suoi doveri previsti dalla Convenzione.[68] È importante notare che, in questa decisione, la questione dell'immunità dell'ex capo di Stato del Ciad non ha rappresentato un ostacolo decisivo, dato che si trattava di un ex titolare della carica che non godeva più dell'immunità personale e non era stata sollevata un'eccezione di immunità funzionale per fatti considerati crimini di tortura. La vicenda Habré, che si è conclusa con la condanna dell'ex Presidente da parte delle Camere straordinarie africane create all'interno del sistema giudiziario senegalese, mostra comunque come l'obbligo previsto dalla Convenzione di perseguire penalmente i

[67] Pinochet (No 3) (n 63).
[68] Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v Senegal) (Judgment) [2012] ICJ Rep 422.

responsabili di certi crimini internazionali possa, in pratica, essere un forte motivo che spinge gli Stati a superare la loro tradizionale riluttanza a usare la propria giurisdizione contro ex capi di Stato stranieri.

La giurisprudenza sviluppata davanti alle giurisdizioni penali internazionali vere e proprie è ancora più forte nel riconoscere un principio generale. Nel caso Taylor, che riguarda l'ex Presidente della Liberia Charles Taylor, accusato davanti alla Corte Speciale per la Sierra Leone per crimini di guerra e contro l'umanità commessi durante il conflitto in quel Paese, la Camera d'Appello ha dichiarato in modo generale che l'uguaglianza sovrana degli Stati non impedisce che un capo di Stato, anche se ancora in carica quando parte il processo, venga giudicato da un tribunale penale internazionale. Ha ritenuto che la regola dello statuto, secondo cui non conta il ruolo ufficiale dell'imputato, non fosse in contrasto con nessuna norma di diritto internazionale generale di tipo obbligatorio.[69] Anche se questa conclusione è stata criticata dagli studiosi per la precisione della sua argomentazione, soprattutto perché non distingue in modo chiaro tra immunità personale e funzionale, nella sostanza concorda con quanto dichiarato dopo dalla Camera d'Appello della Corte Penale Internazionale nel caso Al-Bashir, già citato prima. Questo conferma che le giurisdizioni penali internazionali stanno seguendo una linea sempre più simile che porta a non riconoscere l'immunità del capo di Stato, sia personale che funzionale, davanti a un tribunale penale internazionale.[70]

Dal quadro complessivo emerge una conclusione importante per questa ricerca, che verrà ripresa e approfondita nel prossimo paragrafo. L'eccezione all'immunità per crimini internazionali, anche se viene

[69] Prosecutor v Taylor (Decision on Immunity from Jurisdiction) SCSL-2003-01-I (SCSL Appeals Chamber, 31 May 2004); per una critica della decisione con specifico riguardo alla mancata distinzione tra immunità personale e funzionale, si veda James L Miglin, 'From Immunity to Impunity: Charles Taylor and the Special Court for Sierra Leone' (2007) 16 Dalhousie Journal of Legal Studies 21.

[70] Al-Bashir Appeal (n 65).

riconosciuta sempre più spesso, si basa su condizioni precise. Tra queste ci sono l'esistenza di un accordo specifico, il fatto che la persona perseguita non sia più in carica oppure, soprattutto, la natura internazionale e non solo statale della giurisdizione coinvolta. Nessuna delle decisioni esaminate finora ha invece riconosciuto un'eccezione simile quando uno Stato straniero, tramite i suoi tribunali, esercita un potere diretto contro un capo di Stato ancora in carica. In questi casi vale ancora il principio, affermato dalla Corte Internazionale di Giustizia nel caso Mandato d'arresto, che garantisce l'immunità personale in modo assoluto.[71] Proprio in questo ambito, cioè il processo penale contro un capo di Stato in carica davanti ai tribunali di un altro Stato, si inserisce il caso analizzato in questa ricerca, che verrà esaminato nel dettaglio nel quarto capitolo.

4. Il problema del perseguimento dinanzi a giurisdizioni straniere

L'analisi svolta nei paragrafi precedenti ha permesso di isolare, come problema principale, il caso in cui uno Stato terzo voglia esercitare, tramite le proprie giurisdizioni interne, un potere sia giurisdizionale sia coercitivo diretto contro il capo di Stato in carica di un altro Paese. Come si è visto, questa è l'unica situazione in cui la giurisprudenza internazionale, e in particolare la sentenza della Corte Internazionale di Giustizia nel caso Repubblica Democratica del Congo contro Belgio, non ha ammesso eccezioni. Ha riconosciuto una tutela assoluta, sotto entrambi i profili, al vertice statale ancora in carica, anche nel caso in cui sia sospettato di crimini internazionali. Tuttavia, questa rigidità ha spinto la prassi di alcuni Stati, in particolare gli Stati Uniti, a cercare modi alternativi per aggirare l'ostacolo dell'immunità. Hanno preferito non metterne direttamente in

[71] Arrest Warrant of 11 April 2000 (n 42).

discussione l'esistenza. Queste scelte hanno conseguenze che meritano un approfondimento specifico per questa ricerca.

Il caso più antico e importante in questa direzione è il procedimento penale statunitense contro il generale Manuel Antonio Noriega. Si svolse davanti alla Corte distrettuale della Florida meridionale alla fine degli anni Ottanta. Riguardava accuse di narcotraffico e associazione a delinquere per traffico di stupefacenti. Noriega, comandante delle forze di difesa panamensi e con un potere di fatto simile a quello di un capo di Stato, sollevò l'immunità da capo di Stato davanti alla giurisdizione penale statunitense. La Corte distrettuale respinse l'eccezione. Notò che gli Stati Uniti non avevano mai riconosciuto Noriega come legittimo capo di Stato panamense, né secondo la Costituzione di Panama né sul piano del riconoscimento diplomatico statunitense. Negò quindi ogni importanza al potere di fatto esercitato da Noriega per il riconoscimento dell'immunità.[72] La Corte d'Appello per l'Undicesimo Circuito confermò questa posizione. Stabilì che il riconoscimento della qualità di capo di Stato per l'immunità spetta, in principio, al potere esecutivo e non al giudice. La determinazione del Dipartimento di Stato, secondo cui Noriega non era il legittimo capo di Stato di Panama, fu decisiva su questo punto.[73]

Il precedente Noriega è molto importante per questo lavoro. Mostra chiaramente il modo in cui uno Stato può superare, in pratica, l'ostacolo dell'immunità personale che, secondo la Corte dell'Aia, sarebbe altrimenti insormontabile. Questo avviene quando l'esecutivo dello Stato dove si svolge il processo non riconosce la legittimità del governo dell'imputato, e quindi non gli riconosce la qualità di capo di Stato. Così, il problema passa dal piano giudiziario dell'accertamento dell'immunità spettante a un organo statale a quello, tutto politico, del riconoscimento internazionale dei governi. Questa materia, come si vedrà più avanti con riferimento

[72] United States v Noriega 746 F Supp 1506 (SD Fla 1990).
[73] United States v Noriega 117 F3d 1206 (11th Cir 1997).

specifico al caso venezuelano, resta tradizionalmente affidata alla discrezionalità del potere esecutivo di ogni Stato e sfugge in gran parte al controllo dei giudici.[74]

Il problema del perseguimento penale davanti a tribunali stranieri presenta anche altri aspetti critici, più pratici che teorici. Questi riguardano le difficoltà di far rispettare con la forza una decisione penale contro una persona che continua a esercitare il potere di governo nel proprio Stato. In questi casi, questa persona di solito non può essere portata davanti al giudice dello Stato che procede, tranne in situazioni eccezionali come la cattura militare decisa nel caso Noriega. Queste difficoltà, insieme alla mancanza di un accordo generale della comunità internazionale sulla legittimità dell'azione penale avviata, fanno sì che il procedimento penale così avviato diventi uno strumento la cui vera efficacia si misura non tanto, o non solo, sul piano dell'accertamento della responsabilità in tribunale, ma soprattutto su quello diverso della pressione politica e diplomatica esercitata sul governo dello Stato i cui leader sono stati incriminati.

Dal percorso seguito in questo capitolo, dalla distinzione tra immunità personale e funzionale fino al problema del perseguimento davanti a tribunali stranieri, si vede che il diritto internazionale, anche se ha limitato a poco a poco l'immunità funzionale e personale davanti ai tribunali penali internazionali, continua a offrire al capo di Stato in carica una protezione quasi totale davanti ai tribunali penali di altri Stati. Resta solo un modo per aggirare questa protezione, più politico che giuridico. Si tratta di negare che l'imputato sia il legittimo titolare della carica, cioè non riconoscere il suo governo. Prima di esaminare questo rimedio nel caso venezuelano (Capitolo IV, paragrafo 5), il capitolo successivo si concentrerà sul quadro più ampio in cui si inserisce. Analizzerà il ruolo della giurisdizione extraterritoriale degli Stati Uniti e l'uso del diritto

[74] Congressional Research Service, The United States' Prosecution of Nicolás Maduro Moros (Legal Sidebar No LSB11401, 2026).

penale come strumento geopolitico. Nel capitolo quarto, infine, si passerà allo studio specifico del procedimento penale statunitense contro il Presidente venezuelano Nicolás Maduro.

CAPITOLO III: La giurisprudenza e la dimensione transnazionale:

1. Principi di giurisdizione penale internazionale

Il capitolo precedente si è concluso notando che il diritto internazionale, anche se ha ridotto di molto l'assolutezza dell'immunità funzionale e personale davanti alle giurisdizioni penali internazionali, lascia ancora molta libertà agli Stati quando esercitano la loro giurisdizione penale interna su fatti e persone legati a ordinamenti stranieri. Questo avviene soprattutto quando non viene riconosciuta la legittimità del governo dello Stato coinvolto. Da questa osservazione parte il presente capitolo, che vuole approfondire la struttura dei principi di giurisdizione penale internazionale. Questo è un passaggio necessario per capire il fenomeno, di particolare interesse per questa ricerca, dell'esercizio extraterritoriale della giurisdizione penale da parte degli Stati Uniti.

I criteri di collegamento già esaminati nel primo capitolo di questo lavoro, riguardo alla struttura generale della giurisdizione statale, trovano nella materia penale la loro sistematizzazione più completa e antica nello studio condotto negli anni Trenta del secolo scorso dalla Harvard Research in International Law. Nel suo progetto di convenzione sulla giurisdizione in materia penale, questo studio individuò cinque diversi principi sui quali gli Stati basano, nella pratica, l'esercizio della propria potestà punitiva:

- il principio di territorialità, che riguarda i reati commessi o che producono effetti sul territorio dello Stato;
- il principio di nazionalità attiva, che riguarda i reati commessi dai propri cittadini;
- il principio di personalità passiva, che riguarda i reati commessi in danno dei propri cittadini;
- il principio di protezione, che riguarda i reati che danneggiano interessi essenziali dello Stato;

– infine, il principio di universalità, che riguarda i reati condannati all'unanimità dalla comunità internazionale.[75]

Questa classificazione, nata quasi un secolo fa, continua ancora oggi a essere il principale punto di riferimento della dottrina internazionalistica sulla giurisdizione penale. È stata sostanzialmente adottata, con gli aggiornamenti necessari dovuti all'evoluzione della prassi statale, anche dal Restatement (Fourth) of the Foreign Relations Law of the United States, redatto dall'American Law Institute nel 2018. Questo testo distingue in modo sistematico tra jurisdiction to enact laws, jurisdiction to adjudicate e jurisdiction to enforce. Il testo precisa, inoltre, che le prime due categorie possono, in linea di principio, essere esercitate anche fuori dal territorio nazionale, entro i limiti consentiti dal diritto internazionale consuetudinario. La giurisdizione esecutiva, invece, resta rigidamente legata al principio di territorialità. Uno Stato non può esercitare poteri coercitivi diretti sul territorio di un altro Stato senza il consenso di quest'ultimo.[76]

Tra i criteri di collegamento sopra citati, il principio di territorialità ha visto negli Stati Uniti una forte evoluzione interpretativa grazie alla teoria degli effetti. Secondo questa teoria, uno Stato può applicare la propria legge ad atti compiuti del tutto fuori dal suo territorio se questi comportamenti producono effetti concreti al suo interno. La formulazione classica di questa teoria si trova nella sentenza del giudice Learned Hand nel caso United States v. Aluminum Co. of America, deciso dalla Corte d'Appello per il Secondo Circuito nel 1945 in materia di diritto antitrust. In quella sentenza si disse che uno Stato può ritenere responsabili anche stranieri per azioni compiute fuori dal suo territorio se queste erano destinate a produrre e hanno davvero prodotto effetti nel territorio

[75] Harvard Research in International Law, 'Draft Convention on Jurisdiction with Respect to Crime' (1935) 29 AJIL Supp 435.
[76] American Law Institute, Restatement of the Law Fourth: The Foreign Relations Law of the United States (ALI 2018) pt IV.

nazionale.[77] Anche se questa dottrina è nata nel diritto antitrust, la sua logica di fondo, cioè un collegamento territoriale basato sugli effetti della condotta e non sulla presenza fisica, si è poi diffusa in tutto il diritto statunitense sulla giurisdizione extraterritoriale, anche in campo penale. È così diventata uno dei principali strumenti con cui gli Stati Uniti hanno esteso, nel tempo, il proprio potere punitivo su comportamenti compiuti anche interamente al di fuori del loro territorio.

Dalla ricostruzione finora svolta risulta che la crescita dei criteri di collegamento riconosciuti dal diritto internazionale, insieme all'interpretazione sempre più ampia del criterio territoriale tramite la teoria degli effetti, ha portato a un aumento notevole dello spazio in cui gli Stati possono esercitare la propria giurisdizione penale. Questo comporta il rischio, di particolare interesse per questa ricerca, che alcuni Stati, e soprattutto gli Stati Uniti grazie alla loro posizione dominante nel sistema economico e finanziario internazionale, sfruttino questo ampliamento per estendere la propria giurisdizione penale ben oltre i confini che il diritto internazionale riconosce di solito. Questo porta al fenomeno chiamato *long arm jurisdiction*, che verrà esaminato nel prossimo paragrafo.

2. Giurisdizione extraterritoriale e "*long arm jurisdiction*"

I criteri di collegamento esaminati nel paragrafo precedente, anche se distinti in teoria, si uniscono nella pratica statunitense in un fenomeno che la dottrina anglosassone chiama *long arm jurisdiction*. Questa espressione viene dal linguaggio della procedura civile interna e indica, nel diritto internazionale, la tendenza di uno Stato a estendere la propria giurisdizione ben oltre i confini territoriali di solito riconosciuti. Così, lo Stato arriva a toccare comportamenti, persone e situazioni che hanno un legame molto debole, o perfino assente, con il suo territorio.

[77] United States v Aluminum Co of America 148 F2d 416 (2d Cir 1945).

Questo fenomeno si sviluppa, nell'ordinamento statunitense, lungo una linea di tensione tra due orientamenti giurisprudenziali che sembrano opposti. Da una parte, la giurisprudenza della Corte Suprema ha creato, soprattutto per la legislazione economica e finanziaria, una regola interpretativa con un approccio restrittivo. Questa regola, nota come presunzione contraria all'applicazione extraterritoriale della legge, stabilisce che una legge federale si presume valida solo per fatti avvenuti nel territorio nazionale, a meno che il Congresso non abbia chiaramente e in modo esplicito deciso che si applichi anche a fatti commessi all'estero. La Corte Suprema ha enunciato questo principio nel caso EEOC v. Arabian American Oil Co. del 1991, poi ribadito con particolare forza nel caso Morrison v. National Australia Bank del 2010. La presunzione contraria all'applicazione extraterritoriale della legge parte dall'idea che, se il legislatore non lo dice in modo chiaro, si deve pensare che il Congresso voglia regolare prima di tutto le condizioni interne e non rapporti o situazioni di interesse internazionale.[78] Questo modo di interpretare la legge non si è fermato alla legislazione commerciale e finanziaria, dove era nato. La Corte Suprema lo ha poi applicato con lo stesso rigore anche alla responsabilità civile per violazioni del diritto internazionale, nel caso Kiobel v. Royal Dutch Petroleum Co. del 2013. In quel caso, alcuni cittadini nigeriani avevano fatto causa, secondo l'Alien Tort Statute del 1789, per violazioni dei diritti umani avvenute interamente in Nigeria da parte di una società straniera. La Corte, con decisione unanime, ha stabilito che anche le richieste basate su questo vecchio statuto dovevano "toccare e riguardare" abbastanza il territorio degli Stati Uniti da superare la presunzione contraria all'applicazione extraterritoriale. Non basta solo che la società convenuta abbia una

[78] Morrison v National Australia Bank Ltd 561 US 247 (2010), citando EEOC v Arabian American Oil Co 499 US 244 (1991).

presenza negli Stati Uniti.[79] Anche se qui si parla di giurisdizione civile e non penale, il principio di base resta lo stesso. Il fatto che venga applicato in un campo così diverso da quello commerciale conferma che la presunzione contraria all'extraterritorialità serve come regola generale di interpretazione del diritto statunitense e non solo in alcuni settori. Come si vedrà, la legislazione penale sul narcotraffico marittimo è una chiara e voluta eccezione a questa regola.

Dall'altro lato, però, la stessa giurisprudenza riconosce che questa presunzione è solo una regola per interpretare la volontà del legislatore. Si può superare ogni volta che il Congresso mostra in modo abbastanza chiaro l'intenzione di dare alla propria legge un'efficacia extraterritoriale. Proprio in questo spazio, lasciato aperto dalla giurisprudenza restrittiva sul diritto commerciale e finanziario, si è sviluppata la legge penale statunitense sul narcotraffico. Questa, per la presente ricerca, è l'esempio più importante e anche più problematico di *long arm jurisdiction*. In particolare, si fa riferimento al Maritime Drug Law Enforcement Act del 1986, che si trova al Titolo 46 dello United States Code, sezioni 70501-70508. Questa legge dà alle autorità statunitensi il potere di perseguire penalmente chiunque si trovi su un'imbarcazione senza nazionalità, sorpresa in acque internazionali mentre trasporta droghe. Non serve dimostrare nessun legame, nemmeno indiretto, tra il fatto contestato e il territorio o gli interessi degli Stati Uniti.[80] Le corti federali, e in particolare la Corte d'Appello per l'Undicesimo Circuito, già incontrata nel caso Noriega, hanno sempre respinto le eccezioni di incostituzionalità e di violazione del diritto internazionale fatte contro questa legge. Hanno definito le imbarcazioni senza nazionalità come "paria internazionali", che non meritano nessuna protezione legata alla sovranità di uno Stato di bandiera. Per questo, possono essere sottoposte alla giurisdizione di

[79] Kiobel v Royal Dutch Petroleum Co 569 US 108 (2013).
[80] Maritime Drug Law Enforcement Act 1986, 46 USC §§ 70501–70508.

qualsiasi Stato che le intercetti. Questa logica è vicina, anche se non coincide del tutto, a quella della giurisdizione universale già esaminata nel primo capitolo di questo lavoro.[81]

La Maritime Drug Law Enforcement Act è molto importante per questa ricerca. Infatti, come si vedrà nel capitolo sul caso Maduro, questa legge appartiene alla stessa famiglia di norme su cui si fondano le accuse della giustizia federale americana contro i leader di organizzazioni sospettate di traffico internazionale di droga, comprese quelle rivolte a capi di Stato stranieri. Questa legge è stata pensata e sempre interpretata dai tribunali come uno strumento per combattere un crimine che supera i confini degli Stati. Non richiede nessun legame territoriale, personale o concreto con gli Stati Uniti. Per questo motivo può essere usata facilmente per esercitare una giurisdizione penale molto ampia, ben oltre i limiti che il diritto internazionale consuetudinario, esaminato nel paragrafo precedente, di solito permette. Questo la espone anche al rischio di essere usata per scopi che vanno oltre la semplice lotta contro il traffico di droga, come si vedrà più avanti.

3. Il ruolo degli Stati Uniti nel diritto internazionale

Il fenomeno della *long arm jurisdiction*, già trattato nel paragrafo precedente con riferimento alla legislazione penale statunitense sul narcotraffico, non si può capire del tutto se lo si considera separatamente dal contesto più ampio in cui si trova. Questo contesto riguarda il rapporto particolare e, per certi aspetti, ambivalente che gli Stati Uniti hanno con il diritto internazionale nel suo insieme.

La dottrina internazionale ha notato da tempo che gli Stati Uniti hanno, nell'ordine internazionale attuale, una posizione strutturalmente ambigua. Sono stati tra i principali creatori dell'architettura giuridica multilaterale

[81] United States v Marino-Garcia 679 F2d 1373 (11th Cir 1982).

del secondo dopoguerra. Hanno contribuito alla nascita delle Nazioni Unite e del sistema di Bretton Woods. Allo stesso tempo, sono tra gli Stati più restii ad accettare limiti giuridici internazionali che potrebbero ridurre la loro autonomia nelle decisioni. Questa ambivalenza è stata ben descritta con il concetto di eccezionalismo americano. Questo termine non indica un solo comportamento, ma almeno quattro manifestazioni diverse, in ordine di crescente criticità. Queste sono: la rivendicazione di una cultura dei diritti diversa da quella prevalente nel resto del mondo; l'uso di proprie etichette giuridiche al posto di quelle internazionali; un sostegno "a distanza" verso trattati internazionali che gli Stati Uniti scelgono però di non ratificare; e, infine, l'applicazione di un vero doppio standard, cioè la richiesta agli altri Stati di rispettare obblighi internazionali che gli Stati Uniti ritengono di non dover seguire.[82]

Quest'ultima forma di eccezionalismo americano, cioè il doppio standard, è molto importante per questa ricerca. Si vede, nel campo del diritto penale internazionale, nella continua esclusione degli Stati Uniti dallo Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale. Gli Stati Uniti hanno anche firmato molti accordi bilaterali, basati sull'articolo 98 dello stesso Statuto, per evitare che cittadini statunitensi vengano consegnati alla Corte dai Paesi con cui hanno questi accordi.[83] Questo modo di sottrarsi di fatto alla giurisdizione delle istituzioni penali internazionali si accompagna, al contrario, a una forte tendenza a esercitare in modo unilaterale e fuori dai propri confini la propria giurisdizione penale interna contro cittadini stranieri. Questo segue il modello già visto con le leggi sul narcotraffico marittimo. Si crea così una situazione in cui gli Stati Uniti evitano che la responsabilità dei loro cittadini venga accertata a livello internazionale,

[82] Harold Hongju Koh, 'On American Exceptionalism' (2003) 55 Stan L Rev 1479, 1483.
[83] Rome Statute (n 46), art 98; John Gerard Ruggie, 'American Exceptionalism, Exemptionalism, and Global Governance' in Michael Ignatieff (ed), American Exceptionalism and Human Rights (Princeton University Press 2005) 306 (fn 7).

ma allo stesso tempo rivendicano un ampio potere di intervento giudiziario su cittadini e, come si vedrà, anche sui vertici istituzionali di altri Stati.

Questa capacità di agire da soli non nasce solo da una scelta politica di allontanarsi dalle istituzioni multilaterali. Trova anche una base strutturale nella posizione che gli Stati Uniti hanno nelle reti economiche globali. Secondo una recente teoria sviluppata nella politologia e nel diritto, gli Stati che hanno autorità giurisdizionale sui punti chiave delle reti economiche globali, come i sistemi di pagamento internazionali, le infrastrutture di comunicazione e i mercati finanziari, possono trasformare questa posizione in uno strumento di pressione. In questo modo, possono usare l'interdipendenza economica contro soggetti terzi che non hanno legami diretti con il proprio territorio.[84] Gli Stati Uniti sono l'esempio più chiaro di questo fenomeno. Hanno una posizione centrale, senza veri rivali, nel sistema dei pagamenti internazionali in dollari e nelle infrastrutture di comunicazione finanziaria. Questo spiega, dal punto di vista strutturale e non solo politico o diplomatico, la loro capacità di imporre da soli conseguenze economiche a soggetti ed enti stranieri che non hanno alcun legame territoriale con il loro ordinamento.

Tale posizione non si limita al diritto penale in senso stretto. Trova un'altra, e per certi aspetti più forte, applicazione nel sistema delle sanzioni economiche unilaterali che gli Stati Uniti impongono sulla base dell'International Emergency Economic Powers Act del 1977. Questa legge dà al Presidente il potere di dichiarare lo stato di emergenza nazionale per minacce che arrivano, anche solo in parte, dall'estero. Consente poi di adottare misure restrittive contro persone, enti e anche governi stranieri, compreso il blocco dei loro beni che si trovano sotto la giurisdizione degli Stati Uniti.[85] Questo strumento, anche se formalmente

[84] Henry Farrell and Abraham L Newman, 'Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion' (2019) 44 International Security 42.
[85] International Emergency Economic Powers Act 1977, 50 USC §§ 1701–1708.

diverso dalla legge penale sul narcotraffico descritta nel paragrafo precedente, segue la stessa logica di base. Si tratta di un uso del potere statunitense che va ben oltre i confini del Paese. Sfrutta la posizione centrale degli Stati Uniti nel sistema finanziario mondiale, e in particolare nei pagamenti in dollari, per far sentire i suoi effetti su persone ed enti che non hanno nessun legame diretto con il territorio americano. Sul piano tecnico-giuridico, questo meccanismo non rappresenta un caso di giurisdizione esecutiva in senso stretto. Come si è visto, questa resta legata in modo rigido al principio di territorialità. Si tratta invece di una doppia e concorrente forma di giurisdizione prescrittiva. Da un lato, si basa sul collegamento territoriale, anche se minimo, che nasce dal passaggio delle operazioni in dollari attraverso il sistema bancario statunitense. Dall'altro, si fonda sulla teoria degli effetti già vista nel caso Alcoa,[86] per la parte in cui la designazione produce effetti giuridici diretti sul soggetto straniero designato, ovunque si trovi e senza bisogno di una presenza fisica sul territorio americano.

Dalla ricostruzione finora svolta risulta che il ruolo degli Stati Uniti nel diritto internazionale contemporaneo si distingue per una combinazione, non casuale, di distacco selettivo dalle istituzioni multilaterali che verificano la responsabilità internazionale e di espansione decisa della propria giurisdizione interna, sia penale che economica, oltre i propri confini nazionali. È proprio nel punto d'incontro tra questi due aspetti, cioè il ritiro da una parte e l'ampliamento dall'altra della propria autorità giurisdizionale, che si inserisce il fenomeno trattato nel prossimo paragrafo: l'uso del diritto penale come strumento di politica estera e di pressione geopolitica. Il procedimento penale statunitense contro il Presidente venezuelano Nicolás Maduro sarà, nel quarto capitolo di questo lavoro, il caso principale di studio su questo tema.

[86] United States v Aluminum Co of America (n 77).

4. Il diritto penale come strumento geopolitico

Le premesse poste nei paragrafi precedenti, il fenomeno della *long arm jurisdiction* e la posizione ambivalente degli Stati Uniti rispetto al diritto internazionale, ora si uniscono in un fenomeno che merita una trattazione autonoma. Si tratta dell'uso consapevole del diritto penale, e più in generale degli strumenti coercitivi di natura giuridica, come mezzo per raggiungere obiettivi di politica estera che vanno oltre la semplice repressione della criminalità.

Tale fenomeno è stato spiegato bene, nella dottrina strategica e giuridica di lingua inglese, con la nozione di lawfare. Charles Dunlap, generale statunitense, ha reso popolare questo termine nel 2001 per indicare l'uso del diritto come sostituto, o come complemento, dei tradizionali strumenti militari per raggiungere un obiettivo operativo. In questa logica, la norma giuridica, e in particolare la minaccia della sua applicazione forzata, viene usata come un'arma.[87]

Questa idea, nata inizialmente nel contesto della guerra in senso stretto, ha ricevuto poi una definizione più ampia e matura nella dottrina successiva. Ora include in modo chiaro anche la dimensione economica e finanziaria dello strumento. In particolare, i manuali più recenti sull'argomento distinguono, oltre al lawfare di tipo militare, una categoria separata di lawfare finanziario. Questa consiste nell'uso di strumenti giuridici come le sanzioni economiche unilaterali, le designazioni amministrative e l'esclusione dai sistemi di pagamento internazionali. Questi mezzi permettono di raggiungere obiettivi di sicurezza nazionale che altrimenti richiederebbero la forza armata.[88] La dottrina ha usato questa categoria in

[87] Charles J Dunlap Jr, 'Law and Military Interventions: Preserving Humanitarian Values in 21st Century Conflicts' (Paper delivered at the Humanitarian Challenges in Military Intervention Conference, Carr Center for Human Rights Policy, Kennedy School of Government, Harvard University, 29 November 2001) 5.

[88] Orde F Kittrie, Lawfare: Law as a Weapon of War (Oxford University Press 2016) ch 7 (financial lawfare).

modo specifico per studiare il regime delle sanzioni degli Stati Uniti contro l'Iran. Questo regime si basa sulla stessa combinazione di designazioni amministrative e sanzioni finanziarie unilaterali che, come visto, caratterizza anche le regole applicate al narcotraffico e al finanziamento del terrorismo. Così offre un diretto termine di paragone con le norme usate nel caso venezuelano, oggetto di questa ricerca.[89]

Anche se la nozione di lawfare è nata pensando ai conflitti armati, e in particolare all'uso politico del diritto internazionale umanitario da parte di avversari militarmente più deboli degli Stati Uniti, si può estendere, con i dovuti cambiamenti, anche all'uso del diritto penale interno e della normativa sulle sanzioni economiche come strumenti per esercitare potere a livello internazionale. In questa dinamica, lo Stato più forte dal punto di vista militare ed economico, e non quello più debole, usa il diritto come sostituto o complemento della forza.

Questa seconda forma di lawfare, quella messa in atto dallo Stato dominante invece che contro di esso, si vede chiaramente nella pratica recente degli Stati Uniti. Qui si usano insieme tre strumenti diversi ma collegati, già in parte analizzati nei paragrafi precedenti di questo capitolo. Il primo è l'uso della giurisdizione penale extraterritoriale per il narcotraffico, basata sulla Maritime Drug Law Enforcement Act e leggi simili, che permette di perseguire penalmente persone senza alcun legame diretto con il territorio degli Stati Uniti.[90] Il secondo strumento è il sistema di sanzioni economiche fondato sull'International Emergency Economic Powers Act, che permette di bloccare unilateralmente i beni e di escludere dal sistema finanziario statunitense persone, enti e, come si vedrà, anche organi di vertice di Stati stranieri.[91] Il terzo, importante per questa ricerca,

[89] Orde F Kittrie, 'Using Law as a Weapon against Nuclear Proliferation and Terrorism: The US Government's Financial Lawfare against Iran' in Claire Finkelstein and others (eds), Between Crime and War: Hybrid Legal Frameworks for Asymmetric Conflict (Oxford University Press 2023).
[90] Maritime Drug Law Enforcement Act 1986 (n 80).
[91] International Emergency Economic Powers Act 1977 (n 85).

è il Foreign Narcotics Kingpin Designation Act del 1999. Questa legge dà al Presidente degli Stati Uniti il potere di designare, a livello globale e senza bisogno di un procedimento penale già avviato, le persone considerate "trafficanti di stupefacenti di rilievo significativo". Prevede il congelamento dei loro beni soggetti alla giurisdizione statunitense e vieta qualsiasi transazione con cittadini statunitensi.[92]

La particolarità di questo strumento, per questa ricerca, sta nella sua natura ibrida. Si trova a metà tra la sanzione amministrativa e la prequalificazione penale di una persona. Permette al governo degli Stati Uniti di colpire economicamente un individuo, anche un capo di Stato straniero, sulla base di una decisione discrezionale dello stesso governo. Questo avviene indipendentemente dall'esito o anche solo dall'esistenza di un procedimento penale formale davanti a un giudice. In altre parole, questo meccanismo permette di anticipare sul piano economico e reputazionale gli effetti che di solito si associano a una condanna penale. Così si aggirano, almeno in parte, le garanzie procedurali e le difficoltà pratiche legate all'effettivo esercizio della giurisdizione penale contro una persona che, come già detto a proposito del problema del perseguimento davanti a tribunali stranieri, continua a esercitare il potere di governo nel proprio territorio e quindi non può essere portata di fatto in giudizio.[93]

Se si unisce la designazione come trafficante di stupefacenti a un'incriminazione penale formale basata sulla normativa sul narcotraffico marittimo, e si aggiunge anche la possibilità, già vista nel caso Noriega, di non riconoscere diplomaticamente la legittimità del governo dell'incriminato, si crea un sistema coercitivo molto efficace. Questo sistema può produrre effetti giuridici, economici e di reputazione immediati contro un capo di Stato straniero. Non serve aspettare la fine di un processo penale vero e proprio, né avere la presenza fisica

[92] Foreign Narcotics Kingpin Designation Act 1999, 21 USC §§ 1901–1908.
[93] Si veda supra, para 2.4.

dell'imputato.[94] Questo sistema, costruito mettendo insieme strumenti penali, sanzioni e interventi diplomatici diversi ma coordinati, è proprio il tema centrale dell'analisi che si farà nel prossimo capitolo. Lì si esaminerà il procedimento penale statunitense contro il Presidente venezuelano Nicolás Maduro, come esempio chiaro dell'uso del diritto penale come mezzo di pressione geopolitica contro uno Stato sovrano e i suoi vertici istituzionali.

[94] United States v Noriega (n 72).

CAPITOLO IV: Il caso Maduro:

1. Il contesto politico e istituzionale del Venezuela

Per esaminare il procedimento penale statunitense contro Nicolás Maduro, bisogna prima ricostruire il contesto politico e istituzionale del Venezuela in cui si inserisce questa vicenda. Infatti, è la contestazione della legittimità del suo titolo presidenziale, e non solo la natura delle accuse penali a suo carico, che rende il caso particolarmente adatto a mostrare le dinamiche trattate nei capitoli precedenti riguardo al riconoscimento dei governi e all'immunità del capo di Stato.

L'attuale sistema costituzionale della Repubblica Bolivariana del Venezuela si basa sulla Costituzione del 1999. Hugo Chávez la promosse subito dopo la sua elezione. Questa riforma ha cambiato profondamente le istituzioni del Paese, dando più potere all'esecutivo e introducendo strumenti di democrazia diretta insieme agli organi rappresentativi tradizionali.[95] Dopo la morte di Chávez, avvenuta nel marzo 2013, Nicolás Maduro, che allora era vicepresidente, lo ha sostituito. È stato eletto presidente nelle elezioni dello stesso anno, con un margine molto ridotto rispetto al candidato dell'opposizione.

La crisi economica, istituzionale e umanitaria che ha colpito il Venezuela nel decennio successivo ha portato a un logoramento sempre più forte della legittimità democratica dell'esecutivo. Questo processo è arrivato al culmine con le elezioni presidenziali del maggio 2018. Queste elezioni si sono svolte in un clima di boicottaggio da parte dei principali partiti di opposizione, che ne hanno contestato la regolarità. Le elezioni si sono concluse con la riconferma di Maduro per un secondo mandato. L'insediamento di Maduro, avvenuto il 10 gennaio 2019, ha causato una crisi costituzionale molto grave. L'Assemblea Nazionale, che allora era controllata dall'opposizione, ha dichiarato che quel mandato era viziato da

[95] Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 30 diciembre 1999 (con successivi emendamenti).

usurpazione e ha sostenuto che si era verificata l'assenza assoluta del presidente prevista dall'articolo 233 della Costituzione venezuelana.[96] In base a questa norma, e all'articolo 333 che obbliga ogni cittadino a collaborare per ripristinare la Costituzione quando questa non viene più rispettata a causa di un atto di forza, il Presidente dell'Assemblea Nazionale, Juan Guaidó, ha assunto il 23 gennaio 2019 la carica di presidente ad interim della Repubblica. Nel giro di poche settimane, più di cinquanta Stati, tra cui gli Stati Uniti, gli hanno riconosciuto lo status di capo legittimo dello Stato venezuelano. Gli Stati Uniti lo hanno riconosciuto formalmente lo stesso giorno del suo giuramento.[97] Il Tribunale Supremo di Giustizia, che è il massimo organo della magistratura venezuelana e in gran parte formato da magistrati nominati dal governo, ha invece dichiarato incostituzionali gli atti dell'Assemblea Nazionale. In questo modo si è creato un conflitto tra i poteri dello Stato che è durato, senza una soluzione interna definitiva, per i quattro anni successivi. Sul piano internazionale il sostegno diplomatico alla presidenza ad interim di Guaidó si è via via ridotto, fino al suo scioglimento formale deciso dalla stessa opposizione venezuelana nel dicembre 2022.

La messa in discussione della legittimità del governo guidato da Maduro si è ripresentata con ancora più forza durante le elezioni presidenziali del 28 luglio 2024. Il Consiglio Nazionale Elettorale, nominato dal governo, ha dichiarato la vittoria di Maduro con il 51,2% dei voti. Lo sfidante dell'opposizione, Edmundo González Urrutia, sostenuto dalla leader dell'opposizione María Corina Machado, ha ottenuto il 44,2%. Questa dichiarazione però non è stata accompagnata dalla pubblicazione dei

[96] Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (n 95) art 233; Library of Congress, 'Venezuela: President of the National Assembly Cites Constitutional Basis for Assuming Office the Presidency on an Interim Basis' (Global Legal Monitor, 31 January 2019).
[97] ibid art 233; Donald J Trump, 'Statement Announcing United States Recognition of National Assembly President Juan Gerardo Guaidó Marquéz as Interim President of Venezuela' (2019) Daily Comp Pres Doc No 046 (23 January).

verbali di scrutinio divisi per seggio. Al contrario, la coalizione di opposizione ha pubblicato i verbali raccolti nella maggior parte dei seggi, che mostrano un risultato molto favorevole a González Urrutia.[98] Numerosi governi stranieri, organizzazioni internazionali e osservatori elettorali indipendenti hanno quindi rifiutato di riconoscere il risultato dichiarato dall'autorità elettorale venezuelana. Altri Stati, compresi alcuni storici alleati del governo di Caracas, invece lo hanno riconosciuto. La situazione è peggiorata con l'espatrio forzato di Edmundo González Urrutia, l'arresto e la successiva detenzione di molti esponenti dell'opposizione, e con il giuramento di Maduro per un terzo mandato presidenziale nel gennaio 2025, che una parte importante della comunità internazionale non ha riconosciuto.

Da questo quadro si capisce chiaramente che la posizione di Nicolás Maduro come capo dello Stato venezuelano è, da diversi anni, al centro di una contestazione sulla legittimità sia all'interno del Paese sia a livello internazionale. Questa situazione non si è mai risolta con i meccanismi previsti dalla Costituzione venezuelana. Nemmeno la comunità internazionale ha raggiunto un accordo abbastanza largo da chiudere in modo definitivo la questione del riconoscimento. Proprio questa contestazione, che non è solo formale ma anche sostanziale e continua, rappresenta, come si vedrà nei prossimi paragrafi di questo capitolo, la premessa politica e istituzionale fondamentale per capire come gli Stati Uniti hanno impostato il loro procedimento penale contro Maduro. In particolare, sarà importante valutare il peso, in questo contesto, del precedente del caso Noriega per quanto riguarda il ruolo del mancato riconoscimento diplomatico ai fini dell'esclusione dell'immunità da capo di Stato.[99]

[98] Congressional Research Service, Venezuela's 2024 Presidential Election (In Focus IN12354, 2024).
[99] United States v Noriega (n 72).

2. Le accuse mosse dagli Stati Uniti

Il quadro istituzionale appena ricostruito fornisce il contesto in cui si è sviluppato, dal 2020, il procedimento penale statunitense contro Nicolás Maduro. La sua vicenda processuale ha subito un cambiamento importante proprio nei mesi subito prima della stesura di questo lavoro.

Il primo atto d'accusa risale al 26 marzo 2020. In quella data, la Procura federale per il Distretto Sud di New York ha reso pubblico un atto di incriminazione, che era stato depositato già nel 2011 e tenuto sotto sigillo per quasi dieci anni, contro Maduro e quattordici tra funzionari ed ex funzionari venezuelani, per reati legati soprattutto al narcotraffico.[100] L'accusa, preparata dal Dipartimento di Giustizia sotto la guida dell'allora Procuratore Generale William Barr, indicava Maduro come il capo di un'organizzazione criminale chiamata Cártel de los Soles. Questo nome richiama gli emblemi solari sulle uniformi degli alti ufficiali dell'esercito venezuelano. L'organizzazione, secondo l'accusa, operava dal 1999 insieme alle Forze Armate Rivoluzionarie della Colombia (FARC), con lo scopo dichiarato di "inondare" gli Stati Uniti di cocaina e di usare la droga come un'arma contro la salute pubblica americana.[101] Nello stesso momento in cui è stato pubblicato l'atto di incriminazione, il Dipartimento di Stato ha annunciato una ricompensa, poi salita fino a cinquanta milioni di dollari, per chiunque fornisse informazioni utili alla cattura di Maduro. Questa offerta rientrava nel programma Narcotics Rewards Program.

Sul piano strettamente giuridico, l'imputazione iniziale si basava su un insieme di norme complesse. Comprendeva il reato di associazione finalizzata al narco-terrorismo, previsto dall'articolo 960a del Titolo 21 dello United States Code. Questa norma punisce chi, coinvolto nel traffico di stupefacenti, sa o intende che il denaro ricavato serva a sostenere

[100] United States Department of Justice, Office of Public Affairs, 'Nicolás Maduro Moros and 14 Current and Former Venezuelan Officials Charged with Narco-Terrorism, Corruption, Drug Trafficking and Other Criminal Charges' (26 March 2020).
[101] ibid.

un'organizzazione che il Dipartimento di Stato ha dichiarato terroristica. A questo si aggiungevano il reato di cospirazione per l'importazione di cocaina negli Stati Uniti e accuse distinte per il possesso di armi da fuoco automatiche.[102] Questo riferimento specifico al narco-terrorismo, e non solo alle regole sul narcotraffico marittimo già trattate nel paragrafo 3.2, rappresenta una novità importante. Infatti, introduce, accanto al classico schema dello spaccio internazionale, un elemento in più, e forse più delicato da definire, cioè il sostegno a gruppi che il governo degli Stati Uniti considera terroristici.

La vicenda processuale ha preso una piega decisiva nei primi giorni di gennaio 2026. Nella notte tra il 2 e il 3 gennaio, le forze armate statunitensi hanno svolto un'operazione militare chiamata Operation Absolute Resolve. Questa azione faceva parte della campagna più ampia Operation Southern Spear nei Caraibi. L'operazione è sfociata in una serie di attacchi aerei su Caracas e nella cattura diretta di Nicolás Maduro e della moglie Cilia Flores. I due sono stati portati su una nave militare statunitense e poi trasferiti a New York.[103] Allo stesso tempo, la Procura del Distretto Sud di New York ha pubblicato un atto di incriminazione aggiornato, che ha allargato il gruppo degli imputati. Oltre a Maduro, sono stati inclusi la moglie Cilia Flores, il figlio Nicolás Maduro Guerra, il dirigente Diosdado Cabello Rondón, l'ex ministro Ramón Rodríguez Chacín e un presunto leader dell'organizzazione criminale Tren de Aragua, che il Dipartimento di Stato aveva indicato come organizzazione terroristica straniera nel febbraio 2025.[104] Maduro, Cabello e Rodríguez Chacín sono accusati di cospirazione per narco-terrorismo. Tutti gli imputati rispondono di cospirazione per l'importazione di cocaina e di reati legati alle armi.[105] Il

[102] 21 USC § 960a; United States Attorney's Office, Southern District of New York, 'Manhattan U.S. Attorney Announces Narco-Terrorism Charges Against Nicolas Maduro, Current and Former Venezuelan Officials, and FARC Leadership' (26 March 2020).
[103] House of Commons Library, The US Capture of Nicolás Maduro (CBP-10452, 2026).
[104] Congressional Research Service (n 74).
[105] ibid.

5 gennaio 2026 Maduro è comparso davanti al giudice federale di Manhattan e si è dichiarato non colpevole di tutte le accuse. I suoi avvocati hanno subito detto che intendono sollevare la questione dell'immunità che spetta a Maduro come capo di Stato sovrano. Questo punto verrà trattato in modo specifico nel paragrafo 4.4.[106]

Dalla ricostruzione fin qui svolta emerge che il caso Maduro mostra, rispetto al precedente Noriega esaminato nel paragrafo 2.4, un elemento di continuità strutturale. Si tratta della cattura fisica del capo di Stato tramite un'operazione militare unilaterale, invece che attraverso una normale procedura di estradizione. Esiste però anche un elemento di novità importante. Questo riguarda la combinazione tra l'accusa di narcotraffico transnazionale e quella, giuridicamente più difficile, di sostegno al terrorismo. La qualificazione giuridica di questa accusa, insieme al problema dell'immunità sollevato dalla difesa, sarà il tema specifico dell'analisi nei prossimi paragrafi.

3. Analisi del procedimento penale

Il procedimento penale descritto nel paragrafo precedente solleva, dal punto di vista tecnico-giuridico, varie questioni distinte. Conviene tenerle separate per non complicare troppo l’esame della sola eccezione di immunità, di cui si parlerà nel prossimo paragrafo. La prima riguarda il motivo su cui si basa la giurisdizione penale degli Stati Uniti sui fatti contestati. La seconda riguarda la legittimità stessa del procedimento, considerando il modo in cui l’imputato è stato portato davanti al giudice statunitense.

Sotto il primo profilo, l'imputazione per narco-terrorismo si inserisce in modo coerente nel quadro già esaminato nel capitolo terzo di questo lavoro. In questo quadro si trova l'ampia proiezione extraterritoriale che

[106] Council on Foreign Relations, 'A Guide to Maduro's Capture and Venezuela's Uncertain Future' (8 January 2026).

caratterizza la legge penale degli Stati Uniti sul narcotraffico. L'articolo 960a del Titolo 21 dello United States Code, come la Maritime Drug Law Enforcement Act già discussa riguardo alla long arm jurisdiction, non richiede alcun collegamento territoriale con gli Stati Uniti. Chiede solo la prova che la condotta di narcotraffico sia stata compiuta con la consapevolezza, o l'intenzione, che il provento serva a sostenere un'organizzazione designata come terroristica.[107] Questa scelta di legge permette di portare nella giurisdizione penale statunitense comportamenti commessi interamente in Venezuela. Lo fa seguendo una logica di giurisdizione prescrittiva, basata più sugli effetti indiretti della condotta, cioè il sostegno a organizzazioni considerate pericolose per gli interessi statunitensi, che su un vero collegamento territoriale o di nazionalità. In questo modo, ripropone in un contesto normativo diverso la stessa dinamica di espansione giurisdizionale già vista nella teoria degli effetti.[108]
Il secondo aspetto, cioè la legittimità del procedimento in base alle modalità con cui l'imputato viene portato fisicamente davanti al giudice, risulta molto più problematico. Su questo tema, la giurisprudenza statunitense offre da tempo una risposta chiara, ma che crea comunque problemi dal punto di vista del diritto internazionale. Le corti federali degli Stati Uniti, già dalla fine dell'Ottocento, seguono la regola chiamata dottrina Ker-Frisbie. Questa regola nasce dalla sentenza della Corte Suprema nel caso Ker v. Illinois del 1886 e viene poi confermata in Frisbie v. Collins del 1952. Secondo questa dottrina, il fatto che un imputato venga portato davanti al giudice tramite rapimento o abduzione forzata non toglie al giudice il potere di processarlo. Basta che l'imputato sia stato informato delle accuse e giudicato secondo le garanzie previste dalla Costituzione.[109] La Corte Suprema ha ribadito questo principio in modo

[107] 21 USC § 960a; si veda supra, para 3.2, sulla struttura della Maritime Drug Law Enforcement Act.
[108] United States v Aluminum Co of America (n 77).
[109]Ker v Illinois 119 US 436 (1886); Frisbie v Collins 342 US 519 (1952).

ancora più forte nel caso United States v. Alvarez-Machain del 1992. In quella sentenza, la Corte ha deciso che la giurisdizione penale degli Stati Uniti resta valida anche se l'abduzione dell'imputato viola un trattato di estradizione tra Stati. Lo Stato che subisce la violazione può reagire a livello diplomatico, ma l'imputato non può usare la violazione del trattato come motivo per bloccare il processo penale interno.[110] Nella stessa sentenza, la Corte ha anche riconosciuto che l'abduzione poteva essere considerata "scioccante" e in contrasto con i principi generali del diritto internazionale, ma questo non influiva sulla validità della giurisdizione penale interna.[111]

L'applicazione di questa dottrina al caso Maduro mostra, rispetto ai casi già citati, una particolarità importante. Nel caso Alvarez-Machain si trattava del rapimento di un privato cittadino messicano da parte di agenti federali. Nel caso Noriega si parlava della cattura militare di una persona a cui il governo statunitense aveva già negato la qualità di capo di Stato. Invece, la cattura di Maduro è avvenuta con un'operazione militare su larga scala. Questa comprendeva attacchi aerei sulla capitale venezuelana e aveva come obiettivo una persona che, al tempo dei fatti, governava davvero il proprio Paese, anche se la sua legittimità democratica era discussa. Questa situazione genera domande diverse e aggiuntive rispetto alla sola dottrina Ker-Frisbie. Si pongono infatti questioni sulla compatibilità dell'operazione con il divieto dell'uso della forza nei rapporti internazionali e con il principio di non ingerenza, già analizzati nel primo capitolo di questo lavoro. Anche se sono temi di grande importanza generale, non rientrano nello specifico campo processuale di questo paragrafo. Verranno però ripresi, per quanto influenzano la questione dell'immunità, nel prossimo paragrafo, dedicato in particolare alla

[110] United States v Alvarez-Machain 504 US 655 (1992).
[111] ibid 668.

posizione di Maduro come capo di Stato davanti alla giurisdizione penale statunitense.

Sul piano più strettamente procedurale, va infine notato che Maduro è comparso il 5 gennaio 2026 davanti al giudice distrettuale di Manhattan. Si è dichiarato non colpevole di tutti i capi d'imputazione contestati. I suoi avvocati, già dalla prima udienza, hanno detto che avrebbero sollevato come motivo di improcedibilità l'immunità che spetta all'imputato perché era capo di Stato sovrano al momento dei fatti e della cattura.[112] È proprio su questa eccezione, e sulla sua validità alla luce dei principi visti nel secondo capitolo di questo lavoro, che si concentrerà l'analisi del prossimo paragrafo.

4. La questione dell'immunità del capo di Stato

Il quadro teorico presentato nel secondo capitolo di questo lavoro trova adesso, con il caso Maduro, la sua verifica pratica più concreta e attuale. Infatti, la questione dell'immunità è oggi il punto centrale della strategia difensiva dell'imputato.

Come detto nel paragrafo precedente, i difensori di Maduro hanno annunciato fin dalla prima udienza del 5 gennaio 2026 che avrebbero sollevato l'immunità spettante all'imputato come capo di Stato. Questa intenzione si è concretizzata a settembre 2026, quando hanno depositato richieste di proscioglimento basate su due tipi di argomentazioni. Queste riprendono fedelmente la distinzione tra immunità personale e immunità funzionale esaminata nel secondo capitolo.[113] Da una parte, la difesa ha invocato un'immunità di tipo personale, sostenendo che Maduro mantiene,

[112] NBC News, 'Maduro and His Wife Plead Not Guilty at First Court Appearance Since Capture in Venezuela' (6 January 2026); PBS News, 'Live Updates: Removed Venezuelan Leader Maduro Makes First Appearance in U.S. Court After Capture' (5 January 2026).

[113] Barry Pollack (per Maduro), Motion to Dismiss on Grounds of Head-of-State Immunity, United States v Maduro (SDNY, settembre 2026), come riportato in Maria Jose Martinez Li, 'Ousted Venezuelan PresidentMaduro and Wife Move to Dismiss Drug Trafficking Indictment on Sovereign Immunity Grounds' (jurist.org, settembre 2026); si veda anche Anna Bower and others, 'Inside the Legal Battles Ahead for Nicolás Maduro' (Lawfare, 7 January 2026).

nonostante la cattura, lo status di capo dello Stato venezuelano in carica. Dall'altra parte, e in subordine, ha invocato un'immunità di tipo funzionale, qualificando alcuni atti contestati nell'imputazione, come il rilascio di passaporti diplomatici, l'uso delle forze armate e la gestione della politica estera venezuelana, come atti ufficiali dello Stato e non della persona fisica. In questo modo ha riproposto quasi identica la distinzione ratione personae/ratione materiae illustrata dalla dottrina esaminata nel paragrafo 2.1.[114] Con una richiesta distinta, la difesa ha anche chiesto di eliminare in modo specifico il capo d'imputazione relativo alla cospirazione per narco-terrorismo. La moglie dell'imputato, Cilia Flores, coimputata nello stesso procedimento, ha a sua volta invocato un'immunità derivata dal suo status di coniuge del capo di Stato. Ha sostenuto che questa immunità sia un attributo della sovranità venezuelana e che solo lo Stato del Venezuela possa rinunciarvi, non lei come persona.[115]

La pubblica accusa ha risposto a queste eccezioni usando un argomento simile a quello già usato nel caso Noriega. Secondo questo ragionamento, Maduro non potrebbe essere considerato legittimo capo dello Stato venezuelano dopo le elezioni presidenziali contestate del 2018, prima, e del 2024, poi. Questo fatto impedirebbe di riconoscere l'immunità personale richiesta.[116] Questa argomentazione riprende, con attenzione al caso specifico, il meccanismo già visto nel secondo capitolo di questo lavoro sul caso Noriega. Si tratta cioè di spostare la questione dell'immunità dal piano giudiziario dell'accertamento di un fatto giuridico a quello, più politico, del riconoscimento diplomatico della legittimità di un governo. Come si è visto, questa materia resta di solito affidata alla discrezionalità dell'esecutivo statunitense.[117] Il procuratore generale della

[114] Martinez Li (n 113); si veda supra, para 2.1, sulla distinzione tra immunità ratione personae e ratione materiae.
[115] ibid.
[116] Tom Hals, 'Analysis: Maduro's Immunity Claim Tests US Power to Prosecute Foreign Leaders' (Reuters, 6 January 2026).
[117] United States v Noriega (n 72); si veda supra, para 2.4 e para 4.1.

Repubblica Bolivariana del Venezuela, invece, ha contestato la stessa esistenza della giurisdizione penale statunitense sul caso. Ha sostenuto che Maduro mantiene l'immunità in quanto capo di Stato in carica secondo la costituzione venezuelana.[118]

Sul piano tecnico-giuridico, è importante notare che nessuna delle accuse contro Maduro, cioè narco-terrorismo, cospirazione per l'importazione di cocaina e reati in materia di armi, rientra nell'elenco delle eccezioni all'immunità funzionale individuate dal progetto di articolo 7 della Commissione di Diritto Internazionale.[119] Come si è visto nel secondo capitolo, questo elenco, anche se è stato recentemente ampliato fino a includere nove categorie di crimini internazionali, resta limitato a genocidio, crimini contro l'umanità, crimini di guerra, apartheid, tortura, sparizione forzata di persone, aggressione, schiavitù e tratta degli schiavi. Non menziona, nemmeno in modo implicito, casi di criminalità organizzata transnazionale come il narcotraffico. Questa situazione, già indicata nel paragrafo 2.1 come elemento di interesse specifico per questa ricerca, ora diventa importante dal punto di vista pratico. Se la difesa di Maduro non riuscisse a superare l'obiezione sul mancato riconoscimento della sua legittimità come presidente per il periodo dopo le elezioni contestate del 2018 e del 2024, e gli venisse quindi negata l'immunità personale per quel periodo, resterebbe comunque aperta, come linea difensiva distinta, la possibilità di invocare l'immunità funzionale per gli atti ufficiali compiuti durante la parte del suo mandato presidenziale iniziata nel 2013, che non risulta essere stata contestata. Questa immunità, infatti, a differenza di quella personale, non dipende dal riconoscimento attuale del suo status. Protegge l'atto perché lo si può collegare allo Stato venezuelano, indipendentemente da chi concretamente lo ha compiuto. Anche in questo caso, però, l'accusa non potrebbe invocare alcuna delle

[118] Hals (n 116).
[119] ILC (n 59); si veda supra, para 2.1.

eccezioni consuetudinarie finora individuate: nessuna delle situazioni previste dal progetto di articolo 7 comprende infatti il narcotraffico o il narco-terrorismo. Nell'ipotesi, invece, in cui a Maduro venisse riconosciuta l'immunità personale, tali eccezioni non verrebbero nemmeno in rilievo, perché riguardano esclusivamente l'immunità funzionale.

La dottrina ha anche notato che l'operazione ha violato non solo l'immunità dalla giurisdizione penale, ma anche, in modo distinto, l'inviolabilità personale di Maduro. Ha osservato inoltre che una possibile rinuncia all'immunità, per essere valida, deve essere il risultato di un consenso libero e vero dello Stato che ne è titolare. Questo è difficile da sostenere in un contesto in cui la stessa amministrazione statunitense ha dichiarato pubblicamente di voler gestire la transizione politica venezuelana.[120] Nello stesso senso si è espresso Longobardo. Egli ha escluso che il mancato riconoscimento di Maduro da parte degli Stati Uniti possa influire sull'esistenza della sua immunità davanti alle corti americane.[121]

La controversia, al momento, non ha ancora trovato una soluzione giudiziale. La discussione orale sulle richieste della difesa è stata fissata per il 17 novembre 2026. Il processo, se le eccezioni preliminari verranno respinte, è previsto per il 1° giugno 2027.[122] Il caso Maduro presenta quindi un grande interesse per il diritto internazionale attuale. Come già nel caso Noriega, ma questa volta nei confronti di un soggetto che rivestiva formalmente la carica presidenziale, una giurisdizione penale interna, e non un tribunale penale internazionale, si trova a dover decidere se la mancanza di riconoscimento diplomatico possa, in modo legittimo, negare a una persona che al momento dei fatti esercitava di fatto il potere di

[120] Adrián Agenjo, 'Which Immunity for Nicolás Maduro? Personal Immunity, Inviolability, and the Implausible Exceptions the US Might Claim' (EJIL:Talk!, 22 January 2026), citando Fayed v Al-Tajir [1988] QB 712.
[121] Marco Longobardo, 'Maduro's Removal from Power in Venezuela and International Law' (2026) 13 Journal on the Use of Force and International Law, DOI: 10.1080/20531702.2026.2643527, 8-9.
[122] Martinez Li (n 113).

governo nel suo Paese la tutela che il diritto internazionale consuetudinario garantisce, in linea di principio in modo assoluto, al capo di Stato in carica.

5. Il riconoscimento internazionale del governo venezuelano

Il paragrafo precedente ha mostrato che l'eccezione di immunità presentata dalla difesa di Maduro si scontra, dal punto di vista processuale, con l'argomento secondo cui il governo statunitense non riconosce la sua legittimità come presidente.[123] Ora è il momento di affrontare direttamente la questione teorica che sta alla base di questo argomento: il riconoscimento internazionale dei governi. Questa materia non è ancora ben definita e rappresenta la chiave per capire la strategia processuale e diplomatica degli Stati Uniti in tutta la vicenda.

Il diritto internazionale ha oscillato storicamente tra due idee opposte sul riconoscimento dei governi che si sono succeduti con mezzi non costituzionali. La prima, chiamata dottrina Tobar dal nome del ministro degli esteri ecuadoriano che la propose nel 1907, collega il riconoscimento di un nuovo governo al fatto che sia arrivato al potere in modo democraticamente legittimo. Lo nega invece ai governi arrivati tramite colpo di Stato o altre rotture costituzionali, almeno finché non ottengono il sostegno del popolo.[124] La seconda, chiamata dottrina Estrada dal nome del segretario degli esteri messicano che la formulò nel 1930, parte dall'idea opposta. Sostiene che il cambio di governo sia una questione interna di ogni Stato, fuori dal controllo degli altri. Per questo, chiede agli altri Stati di non esprimere giudizi, nemmeno indirettamente, sulla legittimità dei governi stranieri. Si limitano così a mantenere o meno i rapporti diplomatici secondo la situazione, senza che questo significhi un

[123] Si veda supra, para 4.4

[124] Jochen A Frowein, 'Recognition' in Max Planck Encyclopedia of Public International Law (Oxford Public International Law, online edn, dicembre 2010); Carlos Tobar, dottrina enunciata nel 1907 e recepita nel Trattato delle Repubbliche Centroamericane del 1907.

giudizio di legittimità.[125] Questo secondo approccio, anche se non è mai diventato una regola generale del diritto internazionale, ha comunque avuto un forte impatto sulla pratica successiva. Ha spinto diversi Stati occidentali, tra cui il Regno Unito nel 1980, ad abbandonare la prassi del riconoscimento formale dei governi.[126] Sul piano della teoria generale, la giurisprudenza arbitrale ha già chiarito da tempo che il riconoscimento di un governo ha solo valore dichiarativo. Non crea la qualità di governo effettivo di uno Stato. Nel famoso lodo dell'arbitrato Tinoco, l'arbitro unico William Howard Taft ha detto che un governo, per essere considerato tale nel diritto internazionale, deve avere il controllo effettivo del territorio statale. Questo vale anche se altri Stati non lo hanno formalmente riconosciuto. Ha così negato importanza decisiva al mancato riconoscimento diplomatico dato dal Regno Unito al governo costaricano di quel periodo.[127] Questo principio di effettività, se applicato in modo rigoroso, dovrebbe portare a riconoscere il titolo di capo di Stato a chiunque, di fatto, abbia il controllo reale dell'apparato statale. Non conta quanto sia stato democratico il suo arrivo al potere. Se si applicasse questo criterio al caso Maduro, si dovrebbe riconoscere la sua qualità di capo di Stato almeno fino alla data della cattura. Infatti, anche se la sua legittimità democratica era discussa, ha comunque mantenuto il controllo reale dell'apparato statale venezuelano.

Tale principio di effettività trova ulteriore e specifico supporto nella dottrina più recente. Questa ha notato che la qualità di governo nel diritto internazionale, e i diritti e doveri che ne seguono, incluso il riconoscimento dell'immunità dei propri organi, derivano dall'effettività del controllo esercitato. Non dipendono dal riconoscimento politico da

[125] Genaro Estrada, Doctrina Estrada (1930); si veda Frowein (n 124).
[126] G Marston (ed), 'United Kingdom Materials on International Law' (1980) 51 BYIL 367.
[127] Tinoco Claims Arbitration (Great Britain v Costa Rica) (1923) 1 RIAA 369 (arbitro William Howard Taft).

parte dello Stato del foro.[128] Questa conclusione si conferma anche nella giurisprudenza interna degli Stati di civil law. Questi Stati hanno sempre valutato l'immunità degli Stati stranieri e dei loro organi senza considerare il riconoscimento, basandosi su fatti concreti. Invece, le corti di common law, comprese quelle statunitensi, hanno spesso preferito seguire il riconoscimento dato dal proprio potere esecutivo.[129] Nulla però indica che questa scelta rifletta davvero lo stato attuale del diritto internazionale generale. Sembra piuttosto una particolarità procedurale dell'ordinamento statunitense. Se invece la rispecchiasse, l'immunità del capo di Stato dipenderebbe in pratica da una decisione discrezionale e forse arbitraria dello stesso Stato del foro. La maggior parte della dottrina vede questo risultato come poco compatibile con la natura oggettiva che il diritto internazionale generale attribuisce alla qualità di governo effettivo di uno Stato.[130]

È proprio su questo punto che la prassi degli Stati Uniti, esaminata nel secondo capitolo a proposito del caso Noriega, si allontana dal criterio di effettività. Sceglie invece un approccio chiaramente discrezionale e politico. In questo modello, il riconoscimento o il rifiuto del riconoscimento di un governo straniero dipende dalla valutazione dell'esecutivo. Il potere giudiziario non può sindacare questa scelta.[131] Questa discrezionalità è apparsa in modo chiaro nella vicenda venezuelana, il cui sviluppo più recente offre un esempio utile. Dopo la cattura di Maduro, il potere esecutivo in Venezuela non è passato ai leader dell'opposizione Edmundo González Urrutia e María Corina Machado, risultati vincitori secondo i verbali elettorali indipendenti della contestata elezione del 2024 e tuttora in esilio. Invece, Delcy Rodríguez, vicepresidente di Maduro e figura importante del Partito Socialista Unito

[128] Longobardo (n 121) 8-9
[129] ibid.
[130] ibid.
[131] United States v Noriega (n 72); si veda supra, para 2.4 e para 4.1.

del Venezuela, è diventata presidente ad interim, continuando l'apparato di governo già esistente.[132] Il governo degli Stati Uniti, invece di legare il proprio riconoscimento all'insediamento dei candidati risultati vincitori alle urne, ha riconosciuto Delcy Rodríguez come presidente del Venezuela nel marzo 2026. Questo è avvenuto nell'ambito di un riavvicinamento diplomatico e di una normalizzazione delle relazioni consolari tra i due Paesi. Gli Stati Uniti però hanno continuato a mantenere aperti canali di dialogo con l'opposizione storica.[133]

Tale sviluppo ha un'importanza decisiva per questa ricerca. Conferma infatti, in modo ancora più chiaro rispetto a quanto già visto per il precedente Noriega, che il riconoscimento diplomatico dei governi, nella pratica degli Stati Uniti, non segue un criterio giuridico coerente come il principio di effettività o quello della legittimazione democratica. Al contrario, si basa su valutazioni di convenienza politica e strategica che possono cambiare completamente nel giro di pochi mesi. Lo stesso Stato che nel 2019 aveva riconosciuto Guaidó come presidente ad interim in nome della legittimità democratica negata a Maduro, e che nel gennaio 2026 aveva catturato militarmente Maduro, dichiarando di dover eseguire un mandato d'arresto per reati di droga e negandogli la qualità di legittimo capo di Stato, ha poi, nel marzo dello stesso anno, riconosciuto come nuovo interlocutore istituzionale non i vincitori delle elezioni contestate del 2024, ma una figura di vertice dello stesso apparato di potere da cui proveniva Maduro. Questa discontinuità nella prassi del riconoscimento conferma, alla fine, la tesi centrale di questa ricerca. Il riconoscimento diplomatico dei governi, invece di essere un istituto giuridico regolato da criteri oggettivi, viene usato come uno strumento flessibile di politica estera, utile di volta in volta per obiettivi contingenti. Tra questi obiettivi

[132] Congressional Research Service, Venezuela's Post-Maduro Political Transition and U.S. Policy (Report No R49186, 13 August 2026).
[133] Washington Office on Latin America, 'Two Months without Maduro in Venezuela: Democratic Transition or Authoritarian Adaptation?' (wola.org, 11 March 2026).

vi è anche, come si è visto, quello di aggirare nella pratica la tutela che il diritto internazionale consuetudinario attribuisce, in linea di principio, al capo di Stato in carica tramite l'immunità personale.

6. La questione della giurisdizione extraterritoriale

L'analisi nei paragrafi precedenti sull'immunità e sul riconoscimento del governo venezuelano non esaurisce i problemi giuridici del caso Maduro. Rimane infatti distinta, e in realtà logicamente preliminare, la domanda se gli Stati Uniti abbiano un valido titolo di giurisdizione, secondo i criteri esaminati nel capitolo terzo di questo lavoro. Un valido titolo è necessario per avviare un procedimento penale su comportamenti legati al governo di uno Stato sovrano e in gran parte compiuti sul territorio di quello Stato.

Sul piano della giurisdizione prescrittiva, l'impianto accusatorio degli Stati Uniti si basa su una combinazione di criteri di collegamento già descritti in questo lavoro. Da un lato c'è il criterio territoriale, almeno per quanto riguarda la condotta legata all'importazione effettiva di sostanze stupefacenti nel territorio statunitense. Dall'altro lato, e in modo più rilevante, ci sono il principio di protezione e la teoria degli effetti, usati dall'accusa per portare nella giurisdizione penale statunitense condotte di cospirazione pianificate ed eseguite interamente in Venezuela. Tale impostazione si basa sull'idea che tali condotte fossero dirette a causare, e abbiano effettivamente causato, un danno agli interessi essenziali di sicurezza pubblica degli Stati Uniti attraverso l'immissione di grandi quantità di cocaina sul loro territorio.[134] Questo approccio, anche se possibile grazie alla grande libertà riconosciuta agli Stati in materia di giurisdizione prescrittiva fin dal caso Lotus, ha ricevuto critiche dagli studiosi. Questi hanno fatto notare che il principio di protezione, pur essendo riconosciuto dal diritto internazionale, si è sempre applicato a un

[134] Andreina Nicoletti, 'Symposium on Prosecuting Heads of State for International Crimes: The Tangled Legal Terrain of the Maduro Cases' (Opinio Juris, 26 March 2026).

numero ristretto di condotte che danneggiano in modo diretto gli interessi fondamentali dello Stato, come l'attentato alla sua integrità territoriale, la falsificazione di moneta o lo spionaggio. Secondo questa interpretazione più rigida, il principio non si estende facilmente a un fenomeno diffuso e organizzato come il narcotraffico internazionale, che se ricondotto a questo principio rischierebbe di allargarne troppo il significato.[135]

Ben più problematico è il profilo della giurisdizione esecutiva, cioè il potere di dare attuazione forzata alla pretesa punitiva degli Stati Uniti. Come visto nel primo capitolo di questo lavoro, questa forma di giurisdizione rimane, a differenza di quella prescrittiva, legata in modo rigido al principio di territorialità. Uno Stato non può esercitare un potere coercitivo diretto sul territorio di un altro Stato senza il consenso di quest'ultimo.[136] L'operazione militare che ha portato alla cattura di Maduro, con attacchi aerei sul territorio della capitale venezuelana e con l'uso di forze speciali per estrarre fisicamente l'imputato dal territorio del proprio Paese, rappresenta proprio il caso di esercizio di un potere coercitivo diretto sul territorio di uno Stato straniero senza il consenso richiesto. Secondo una parte della dottrina, questo crea quindi una tensione sia con il divieto dell'uso della forza nelle relazioni internazionali sancito dall'articolo 2, paragrafo 4, della Carta delle Nazioni Unite, sia con il principio di non ingerenza esaminato nel primo capitolo di questo lavoro.[137]

Qui emerge in modo chiaro la distinzione, già trattata nel paragrafo 4.3 a proposito della dottrina Ker-Frisbie, tra la validità della giurisdizione penale interna una volta che si è ottenuta la presenza fisica dell'imputato, una questione di diritto processuale statunitense su cui la giurisprudenza

[135] Institute for China-America Studies, 'International Law Concerns Arising from the US Arrest of Nicolas Maduro: The End of "Rules-Based International Order" Rhetoric' (chinausicas.org, 13 January 2026).
[136] Si veda supra, para 1.4.3.
[137] Carta delle Nazioni Unite art 2(4); Institute for China-America Studies (n 135).

interna è stata molto ferma, e la correttezza internazionale dei metodi con cui si è ottenuta questa presenza, una questione di diritto internazionale generale su cui la dottrina internazionale è molto più critica.[138] Questo doppio livello di giudizio, anche se coerente con l'approccio tradizionale della giurisprudenza statunitense già visto nel caso Alvarez-Machain, lascia di fatto senza rimedio, dal punto di vista del diritto internazionale, lo Stato che subisce la violazione della propria sovranità territoriale. Infatti, lo Stato non ha alcun mezzo giurisdizionale per far valere le proprie ragioni, a meno che non si rivolga a organi politici come il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, e l'imputato non può invocare davanti al giudice penale interno la violazione della sovranità del proprio Stato come motivo per bloccare il processo nei suoi confronti.[139]

Questa valutazione trova conferma nella dottrina dedicata al caso. Questa ha rilevato che l'operazione viola il divieto dell'uso della forza. Integra gli estremi del crimine di aggressione e viola i principi di non ingerenza e di autodeterminazione dei popoli. Questo accade per l'ingerenza coercitiva nel sistema politico venezuelano e per le rivendicazioni statunitensi sulle risorse naturali del Paese. Sull'esecuzione coattiva della pretesa punitiva, la stessa dottrina richiama il precedente simile dell'abduzione di Adolf Eichmann dall'Argentina, per ribadire che il diritto internazionale vieta l'esercizio non consensuale della giurisdizione penale sul territorio di uno Stato straniero. Questo vale sia per i crimini internazionali che, a maggior ragione, per i reati di diritto interno.[140] Un contributo pubblicato su una rivista scientifica turca trae da conclusioni simili un rilievo sistemico di particolare interesse per questa ricerca. Osserva che la strumentalizzazione selettiva delle norme internazionali da parte degli Stati più potenti rappresenta un precedente pericoloso per la tenuta dell'intero

[138] United States v Alvarez-Machain (n 110); si veda supra, para 4.3.
[139] Institute for China-America Studies (n 135).
[140] Longobardo (n 121) 1-8.

ordinamento.[141] C'è anche chi suggerisce un approccio più sfumato, basato sul bilanciamento tra il danno causato alla giustizia internazionale dal mancato perseguimento di fatti gravi e il pregiudizio causato alla sovranità territoriale. Questa posizione segue la logica già usata nel caso Nikolić dalla Camera di primo grado del Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia.[142]

Dalla ricostruzione complessiva viene fuori, in conclusione, un quadro in cui la validità della richiesta giurisdizionale penale statunitense contro Maduro risulta, dal punto di vista tecnico della giurisdizione prescrittiva, sostenibile, anche se ai limiti estremi dei criteri di collegamento riconosciuti dal diritto internazionale consuetudinario. Tuttavia, il modo in cui questa richiesta è stata resa possibile, cioè tramite un'operazione militare unilaterale sul territorio di uno Stato sovrano, solleva problemi di legalità internazionale che il sistema processuale statunitense, per i motivi già visti, non riesce a considerare. In questa distanza, tra la legittimità solo interna del procedimento e la sua contestata legalità secondo il diritto internazionale, si concentra, in definitiva, tutto il problema esaminato in questa ricerca.

[141] Kayser (Qaisar) Nasrat, 'The US Capture of Maduro in Venezuela: An Assessment under International Law' (2026) 34(1) Selçuk Law Review 243.
[142] Prosecutor v Nikolić (Decision on Defence Motion Challenging the Exercise of Jurisdiction) IT-94-2-PT (ICTY Trial Chamber, 9 October 2002).

CAPITOLO V: Criticità e prospettive

1. Il diritto penale come strumento di pressione internazionale

Tutto il percorso seguito nei capitoli precedenti, dalla struttura del diritto internazionale fino allo studio specifico del caso Maduro, porta ora a una riflessione più teorica, che permette di ricondurre a un unico quadro le singole criticità finora individuate. Il diritto penale non viene più visto solo come uno strumento neutro per reprimere la criminalità transnazionale, ma come un vero e proprio modo di fare politica estera, al pari degli strumenti di solito riconosciuti come tali.

Questa prospettiva ha trovato una sistemazione teorica particolarmente efficace nella dottrina statunitense più recente. Questa dottrina ha proposto di includere l'azione penale extraterritoriale tra i modi classici con cui uno Stato gestisce le sue relazioni internazionali, insieme alla diplomazia, agli accordi di cooperazione, al commercio, alle sanzioni economiche, all'uso della forza militare e agli aiuti allo sviluppo.[143] Secondo questa impostazione, l'azione penale si distingue dalle altre modalità per alcune caratteristiche proprie. Tra queste ci sono l'individualizzazione della responsabilità, la natura retrospettiva dell'accertamento, il livello elevato di garanzie procedurali che ne accompagna l'esercizio e, non da ultimo, la posta in gioco molto alta rappresentata dalla privazione della libertà personale. Questi elementi ne giustificherebbero un uso limitato e depoliticizzato, riservato a contesti in cui queste caratteristiche possano essere davvero valorizzate.[144]

Il caso Maduro, trattato nel capitolo precedente, si può rileggere proprio alla luce di questa cornice teorica. Infatti, ne mostra con molta chiarezza il contrario: l'integrazione, e non la semplice giustapposizione, di più forme di politica estera in un'unica strategia. L'incriminazione penale del

[143] Steven Arrigg Koh, 'The Criminalization of Foreign Relations' (2021) 90 Fordham L Rev 737, 739.
[144] ibid.

2020, come si è visto, non è stata un atto isolato. Fa parte di una serie coordinata di azioni che include il riconoscimento diplomatico di un governo alternativo, quello di Guaidó, analizzato nei paragrafi 4.1 e 4.5. Comprende anche l'imposizione di sanzioni economiche basate sull'International Emergency Economic Powers Act e la designazione come trafficante di stupefacenti di rilievo significativo ai sensi del Foreign Narcotics Kingpin Designation Act, entrambe spiegate nel capitolo terzo. Tutto questo porta poi, a gennaio 2026, all'uso diretto della forza militare per far valere in modo concreto la richiesta punitiva.[145] Questa sequenza conferma con i fatti la tesi che l'azione penale, invece di essere una modalità indipendente e neutrale, nella pratica funziona come parte di una strategia di pressione con più strumenti. Il ritmo con cui questi atti si sono succeduti, e in particolare il fatto che l'incriminazione penale sia arrivata anni prima della sua esecuzione forzata, riflette scelte di convenienza politica più che esigenze processuali.

Un altro punto di riflessione teorica, già citato nel terzo capitolo parlando del Foreign Narcotics Kingpin Designation Act, riguarda il confine sempre più incerto tra sanzione penale vera e propria e misura amministrativa con effetti punitivi. La dottrina più recente ha notato che le cosiddette crime-based sanctions, cioè le sanzioni economiche basate sulla precedente qualifica di un soggetto come autore di reati, anche se formalmente rientrano nella politica estera e quindi sfuggono alle garanzie del processo penale, di fatto sono uno strumento di giustizia penale mascherato. Per questo motivo, dovrebbero essere regolate secondo principi simili a quelli che valgono per altre risposte alla condotta criminale.[146] Questo ragionamento si applica bene al meccanismo, già esaminato nel paragrafo 3.4, della designazione come trafficante di stupefacenti di rilievo

[145] Si veda supra, para 3.3–3.4, 4.1–4.2, 4.5.
[146] Anton Moiseienko, 'Crime and Sanctions: Beyond Sanctions as a Foreign Policy Tool' (2024) 25 German Law Journal 17.

significativo. Questo sistema permette di anticipare sul piano economico e della reputazione gli effetti tipici di una condanna penale, senza le garanzie procedurali che la accompagnano.

Dalla ricostruzione complessiva si vede, in conclusione, che il diritto penale contemporaneo, almeno nella pratica statunitense esaminata in questa ricerca, ha perso poco alla volta la sua pretesa di neutralità tecnica. Ha preso invece i tratti di un vero strumento di politica di potere, che si integra e si coordina con gli altri strumenti che vengono di solito riconosciuti come tali. Questa trasformazione, e le sue conseguenze sistemiche per la tenuta generale dell'ordinamento internazionale, sono proprio il tema dei paragrafi successivi di questo capitolo conclusivo.

2. Crisi del principio di sovranità

Il paragrafo precedente ha mostrato che il diritto penale non è uno strumento neutrale, ma fa parte di una strategia più ampia di pressione internazionale. Questa trasformazione mette in crisi anche il principio stesso di sovranità statale, che il primo capitolo di questo lavoro ha presentato come dottrina costituzionale di base dell'ordinamento internazionale.[147] Questo paragrafo è dedicato a questa crisi. Il caso Maduro ne è solo la manifestazione più recente.

La scienza politica ha da tempo notato che la sovranità westfaliana, vista come il diritto dello Stato di impedire intromissioni esterne nel proprio territorio, non è mai stata, nei fatti internazionali, un principio sempre rispettato. Si tratta piuttosto di un caso di "ipocrisia organizzata". È una regola invocata spesso nei discorsi, ma violata di frequente quando il potere o interessi del momento lo rendono conveniente.[148] Questa interpretazione, sviluppata in riferimento a vari fenomeni, dall'imposizione di regole per la tutela delle minoranze nei nuovi Stati fino

[147] Crawford (n 12) 447; si veda supra, para 1.4.
[148] Stephen D Krasner, Sovereignty: Organized Hypocrisy (Princeton University Press 1999).

alle pressioni delle istituzioni finanziarie internazionali, può essere applicata anche alla prassi statunitense sull'uso della forza e sulle ingerenze negli affari interni di altri Paesi. Questa tesi ha avuto ulteriori sviluppi negli studi successivi.

In particolare, riguardo al periodo degli interventi militari unilaterali giustificati in nome della lotta al terrorismo internazionale, si è notato che gli Stati Uniti hanno sviluppato una tesi di "sovranità selettiva". Secondo questa idea, l'ingerenza negli affari interni di uno Stato sarebbe legittima quando questo ospita o sostiene organizzazioni terroristiche. Paradossalmente, questa posizione giustifica la violazione del principio di non ingerenza, già trattato nel primo capitolo, in nome della difesa di un ordine internazionale basato proprio sul rispetto della sovranità.[149] Secondo l'analisi qui richiamata, questa dottrina tende a esagerare la minaccia rappresentata dagli attori non statali contro la sovranità westfaliana. Al tempo stesso, sottovaluta la violazione, da parte degli stessi Stati Uniti, del principio di non ingerenza che loro stessi dichiarano di difendere. Così, dietro il richiamo a principi più alti come i diritti umani o la promozione della democrazia, si nascondono ragioni geopolitiche e ideologiche più profonde.[150] Questa interpretazione trova un riscontro quasi letterale nel caso Maduro. L'operazione militare del gennaio 2026, descritta nel capitolo quarto, è stata pubblicamente giustificata sia come lotta al narcotraffico internazionale sia come tentativo di ristabilire la legittimità democratica contestata a Maduro fin dalle elezioni del 2018. Tuttavia, come visto nel paragrafo 4.5, l'intervento ha portato non all'insediamento dei vincitori della discussa elezione del 2024, ma di una figura di spicco dello stesso apparato di potere già esistente. Questo

[149] Amitav Acharya, 'State Sovereignty After 9/11: Disorganised Hypocrisy' (2007) 55(2) Political Studies 274, 274–275.
[150] ibid.

conferma che le "ragioni superiori" invocate hanno di fatto coperto obiettivi di altra natura.

Tale dinamica mette in luce la natura strutturalmente doppia della crisi che oggi colpisce il principio di sovranità. Da un lato, si vede una vera perdita della sovranità westfaliana in senso stretto. Questa sovranità è la libertà dello Stato di impedire ingerenze esterne nel proprio territorio. Il caso Noriega, trattato nel secondo capitolo, e la cattura militare di Maduro sono gli esempi più evidenti, ma non gli unici, di questa tendenza nella pratica statunitense attuale. Dall'altro lato, la sovranità internazionale in senso formale, cioè il principio per cui il riconoscimento internazionale spetta solo a entità statali giuridicamente indipendenti, non risulta affatto scalfita dalla vicenda venezuelana. Anzi, viene retoricamente rafforzata. Gli Stati Uniti, infatti, non hanno mai messo in discussione la statualità del Venezuela in quanto tale. Si sono limitati a sostituire l'interlocutore governativo riconosciuto, prima Maduro, poi, come visto nel paragrafo 4.5, Delcy Rodríguez. Non hanno mai contestato che il Venezuela restasse un soggetto sovrano sul piano internazionale-formale. Proprio questa persistenza della sovranità formale, insieme alla retorica del ripristino della legittimità democratica e della lotta al narcotraffico, offre la copertura discorsiva con cui la violazione della sovranità sostanziale, cioè quella westfaliana, è stata presentata come legittima. Non si tratta di una giustificazione basata sulla sovranità formale in sé, ma dell'uso del linguaggio della legalità e della legittimità internazionale per rendere presentabile ciò che, nella sostanza, resta un atto di ingerenza diretta nell'ordinamento interno di un altro Stato sovrano.

Questo distacco tra sovranità formale e sovranità sostanziale ha conseguenze sistemiche su tutto l’ordinamento internazionale. Se il rispetto della sovranità territoriale degli altri diventa condizionato, cioè dipende da una valutazione unilaterale dello Stato più forte sulla legittimità democratica o sulla condotta criminale del governo colpito, il

principio di sovranità smette di garantire l'uguaglianza formale tra gli Stati. Questo tema è già stato trattato nel primo capitolo, a proposito del brocardo *par in parem non habet imperium*. In questo modo, la sovranità diventa una variabile che dipende dai veri rapporti di forza tra gli Stati coinvolti. Questo rischio, già presente nella flessibilità mostrata dalla prassi del riconoscimento diplomatico analizzata al paragrafo 4.5, trova nella vicenda venezuelana una conferma particolarmente grave. Questo avviene proprio a causa della natura diretta e militare, e non solo diplomatica o economica, dell'ingerenza messa in atto.

Dalla ricostruzione svolta risulta, in conclusione, che la crisi del principio di sovranità non deriva tanto da un cambiamento delle norme dell'ordinamento internazionale. Queste regole continuano infatti a proclamare il rispetto dell'integrità territoriale e dell'indipendenza politica degli Stati. La crisi nasce piuttosto dalla crescente distanza tra queste regole e il comportamento reale degli Stati più forti. Questi Stati riescono a usare la sovranità in modo selettivo, a volte per difendersi, a volte per giustificare le proprie azioni. Seguono una logica di convenienza che il prossimo paragrafo, dedicato ai rischi di politicizzazione del diritto internazionale, esaminerà più a fondo.

3. Rischi di politicizzazione

I due paragrafi precedenti hanno mostrato come il diritto penale, inserito in una strategia di pressione che usa più strumenti, contribuisca a una crisi più ampia del principio di sovranità. Resta da vedere un ultimo aspetto critico, legato ai precedenti ma diverso per il tema specifico. Si tratta del rischio, che nasce dall'uso del diritto penale a scopi geopolitici, di danneggiare in modo irreversibile la sua pretesa di imparzialità. Questo può mettere in discussione la legittimità di tutto il sistema di responsabilità penale internazionale, sia quello davvero internazionale sia quello applicato, come nel caso Maduro, solo a livello nazionale.

Il problema della selettività non nasce con il caso qui esaminato. È una difficoltà di fondo che accompagna il diritto penale internazionale fin dalle sue origini, come già notato dagli studi più risalenti in materia.[151] Questa selettività si vede di solito in due modi. Da un lato, nella scelta delle situazioni da esaminare, che si sono storicamente concentrate, per quanto riguarda la Corte Penale Internazionale, quasi solo su conflitti africani nei primi vent'anni di attività dell'istituzione. Questo ha alimentato accuse di neocolonialismo giudiziario. Dall'altro lato, e questo aspetto è ancora più importante per questa ricerca, le grandi potenze riescono a evitare ogni tipo di esame. Allo stesso tempo, influenzano in modo decisivo la scelta di chi invece deve essere sottoposto a controllo.[152] Gli studiosi hanno notato che le reazioni di aperta ostilità politica suscitate dai mandati d'arresto più recenti della Corte, ben diverse da quelle avute davanti ai mandati contro capi di Stato africani, mostrano in modo molto chiaro quanto la giustizia penale internazionale resti, nella percezione e nei comportamenti degli Stati più forti, un campo sempre politicizzato.[153]

Il dibattito sui cosiddetti doppi standard nel diritto penale internazionale si è intensificato ancora di più proprio negli ultimi anni. Questa crescita nasce dal contrasto tra la rapidità con cui gli Stati occidentali hanno promosso la responsabilità per l'aggressione russa contro l'Ucraina e la minore attenzione data a situazioni simili che coinvolgono i loro alleati.[154] In questo senso, qualcuno ha fatto notare che l'accusa reciproca di doppi standard, anche se funziona bene come argomento a breve termine, rischia di abituare tutti a questa pratica. Così, quello che dovrebbe essere un danno alla credibilità delle istituzioni di giustizia internazionale diventa solo un "rischio professionale" per i politici coinvolti. Di conseguenza, l'accusa di

[151] Robert Cryer, Prosecuting International Crimes: Selectivity and the International Criminal Law Regime (CUP 2005).
[152] Kjersti Lohne, 'The International Criminal Court at Risk of Collapse' (PRIO, 2024).
[153] ibid.
[154] James A Goldston, 'International Crimes and Double Standards: Old Wine in Many Bottles' (2024) 22(2) Journal of International Criminal Justice 241.

doppio standard perde piano piano la capacità di creare un vero danno di reputazione.[155]

In questo contesto, già segnato da una crisi di credibilità, il caso Maduro assume un rilievo particolare. Rispetto alle dinamiche di selettività finora esaminate riguardo alla Corte Penale Internazionale, rappresenta per certi versi un'escalation ancora più preoccupante. Il procedimento penale contro Maduro si svolge infatti davanti a una giurisdizione solo interna, quella degli Stati Uniti. Questa giurisdizione, per definizione, sfugge a qualsiasi controllo multilaterale come quello previsto, anche se imperfetto, dallo Statuto di Roma in materia di deferimento delle situazioni e di controllo giudiziale sull'uso della discrezionalità del Procuratore.[156]

Mentre la Corte Penale Internazionale, almeno formalmente, risponde a un collegio di giudici di diversa nazionalità e a un sistema di garanzie procedurali comune, la decisione di incriminare, punire e infine catturare con la forza un capo di Stato straniero attraverso il sistema giudiziario di un solo Stato, anche se potente, non incontra nessun controllo multilaterale simile. Tutto resta affidato alla scelta politica di un solo governo nazionale. Questa situazione, già presente nel fenomeno del lawfare trattato nel capitolo terzo di questo lavoro e nella strategia di pressione multimodale illustrata nel paragrafo 5.1, comporta a livello di sistema un rischio di politicizzazione ancora più evidente di quello che colpisce le stesse istituzioni penali internazionali. Questo avviene proprio perché manca anche quel minimo, seppur discusso, elemento di legittimazione multilaterale che il sistema dello Statuto di Roma, pur con tutti i suoi limiti, continua comunque a offrire. Tale differenza è, del resto, anche di natura strutturale e non solo procedurale. La giurisdizione della Corte Penale Internazionale, infatti, si basa sempre sul consenso degli Stati. Ciò avviene

[155] Goldston (n 154)

[156] Rome Statute of the International Criminal Court (n 46) art 53; si veda supra, para 3.3, sull'estraneità statunitense allo Statuto di Roma.

sia attraverso la ratifica dello Statuto di Roma da parte dello Stato parte sia, nei casi di deferimento territoriale come quello relativo alla situazione palestinese, attraverso l'accettazione della giurisdizione della Corte sul proprio territorio da parte dello Stato interessato. Al contrario, la giurisdizione penale extraterritoriale esercitata dalle corti statunitensi nel caso Maduro, come si è visto nel capitolo terzo parlando della long arm jurisdiction e della teoria degli effetti, prescinde per definizione da qualsiasi consenso dello Stato sul cui territorio si è svolta la condotta contestata. Si basa solo su una valutazione unilaterale degli interessi protetti dallo Stato che la esercita. La contrapposizione tra i due modelli di accountability penale dei vertici statali, quello internazionale e quello unilaterale domestico, è quindi, a ben vedere, una contrapposizione tra un fondamento giurisdizionale consensuale e uno che può fare a meno di questo consenso.

Dalla riflessione fatta in tutto il capitolo quinto risulta, in conclusione, un quadro in cui il diritto penale, sia quello esercitato a livello internazionale sia, ancora di più, quello esercitato in modo unilaterale a livello interno, rischia di perdere la propria legittimità come strumento di giustizia. Potrebbe diventare solo una variabile che dipende dai rapporti di forza tra gli Stati coinvolti. Partendo da questa valutazione generale, che comprende la crisi della sovranità e il rischio di politicizzazione qui esaminati, il paragrafo finale di questo capitolo cercherà di indicare possibili sviluppi e correzioni. Lo farà anche considerando il ruolo che la Corte Penale Internazionale potrebbe avere in questa direzione.

4. Possibili sviluppi

4.1 Rafforzamento della giustizia internazionale

Le difficoltà finora analizzate, cioè la crisi del principio di sovranità e il rischio che il diritto penale diventi uno strumento politico, non esauriscono

il compito di un capitolo sulle prospettive future. Questo capitolo deve anche indicare possibili soluzioni. La prima di queste soluzioni, che riguarda le istituzioni, consiste nel rafforzare gli strumenti multilaterali di responsabilità. Questi strumenti rappresentano un'alternativa stabile all'azione isolata di un solo Stato, anche se molto potente, come si è visto nel caso Maduro. Un precedente istruttivo, nato in un contesto diverso ma simile a quello venezuelano, è il Tribunale speciale per il crimine di aggressione contro l'Ucraina. Il Consiglio d'Europa ne ha adottato lo statuto il 25 giugno 2025. Questa iniziativa risponde a una mancanza del sistema dello Statuto di Roma. Gli emendamenti di Kampala, infatti, non permettono alla Corte Penale Internazionale di avere giurisdizione sul crimine di aggressione commesso da cittadini di uno Stato che non aderisce, come la Federazione Russa. Fa eccezione solo il caso di un deferimento del Consiglio di Sicurezza, ma questo organo resta bloccato dal diritto di veto dello stesso Stato aggressore.[157]

Tuttavia, questa iniziativa presenta anche una sua criticità specifica che è importante segnalare per non dare un'immagine solo positiva del modello multilaterale qui proposto come alternativa all'azione unilaterale. Una parte autorevole della dottrina ha infatti notato che la decisione di attivare un simile meccanismo solo riguardo all'aggressione russa contro l'Ucraina, e non rispetto ad altre situazioni simili escluse dalla giurisdizione della Corte Penale Internazionale perché l'aggressore non è uno Stato parte, rivela una logica selettiva. Questa logica non è molto diversa da quella già descritta nel paragrafo precedente parlando dei doppi standard della giustizia penale internazionale.[158] Questa critica si può riassumere nell'immagine di una giustizia penale internazionale "à la carte", attivata

[157] Council of Europe, Statute of the Special Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine (adottato 25 giugno 2025); Rome Statute (n 46) art 15 bis (emendamenti di Kampala).
[158] Kai Ambos, 'Ukraine and the Double Standards of the West?' (2022) 20 Journal of International Criminal Justice 875; Kai Ambos, 'A Ukraine Special Tribunal with Legitimacy Problems?: A Reply to Günter Krings (CDU), Volker Ullrich (CSU) and Sergey Lagodinsky (Bündnis 90/Die Grünen)' (VerfBlog, 6 January 2023).

dagli Stati occidentali quando l'aggressore è geopoliticamente sgradito e non quando la sua potenza rende politicamente sconveniente agire. Questo indebolisce, almeno in parte, la forza dell'idea che il modello multilaterale sia più legittimo di quello unilaterale. Se anche l'attivazione dei meccanismi multilaterali dipende da valutazioni di convenienza politica momentanea, la differenza tra i due modelli rischia di ridursi a una questione di grado, non di sostanza. Questo non toglie, però, che il meccanismo multilaterale, una volta attivato, garantisca più procedure e una legittimazione collegiale più forte rispetto a un'azione del tutto unilaterale. Per questo motivo, le conclusioni di questo paragrafo restano valide, anche se vanno lette tenendo conto di questa criticità.

Di fronte a questa lacuna del sistema dello Statuto di Roma, la comunità internazionale non ha scelto l'azione di un solo Stato. Ha deciso invece di creare un meccanismo multilaterale, anche se solo regionale e non universale. Bisogna però chiarire che questo meccanismo non elimina l'immunità personale dei vertici dello Stato aggressore che sono ancora in carica. L'articolo 23, paragrafo 5, dello Statuto del Tribunale dice infatti che il giudice per le indagini preliminari non può confermare l'imputazione contro un capo di Stato, un capo di governo o un ministro degli affari esteri finché restano in carica, a meno che lo Stato di appartenenza non rinunci per iscritto. L'articolo 24, paragrafo 4, vieta al Procuratore di prendere qualsiasi misura coercitiva contro di loro.[159] In altre parole, il Tribunale si limita a escludere l'immunità funzionale, e non quella personale, con riferimento specifico al crimine di aggressione. Per il resto, segue la stessa logica già affermata dalla Corte Internazionale di Giustizia nel caso Arrest Warrant sulle giurisdizioni straniere ordinarie.[160]

[159] Council of Europe, Statute of the Special Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine (n 157) arts 23(4)-(5), 24(4), 25(2).

[160] Noëlle Quénivet, 'Symposium on Prosecuting Heads of State for International Crimes: The Special Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine and Immunities' (Opinio Juris, 24 March 2026); Arrest Warrant of 11 April 2000 (n 42).

Questa scelta risponde a una volontà precisa di rispettare il diritto internazionale attuale. Rifiuta soluzioni basate su un'interpretazione *de lege ferenda* non ancora accettata. In definitiva, ciò che il meccanismo multilaterale offre non è tanto il superamento dell'immunità personale, quanto una base collettiva di legittimazione e di garanzie procedurali; il superamento di quell'immunità resta legato, come già visto per il caso *Al-Bashir*, alla natura davvero internazionale del titolo di giurisdizione.[161] Tale modello, anche se costruito pensando a una situazione diversa, offre un confronto molto utile per il caso venezuelano. Se si accetta, come sostiene una parte della dottrina discussa in questo capitolo, che l'azione unilaterale degli Stati Uniti contro Maduro abbia seguito una logica di supplenza per colmare un vuoto di responsabilità che si riteneva impossibile colmare in altro modo, bisogna allora chiedersi se un meccanismo multilaterale simile a quello creato per l'Ucraina, che sia un tribunale ad hoc, una camera specializzata ibrida inserita nel sistema giudiziario di uno o più Stati della regione, oppure un rinvio coordinato alla Corte Penale Internazionale, di cui si parlerà nel prossimo paragrafo, non avrebbe potuto rappresentare una risposta più legittima proprio perché fondato su una base collettiva e non unilaterale. Il dibattito sul tribunale ucraino, e in particolare la scelta dei suoi redattori di mantenere l'immunità personale dei vertici in carica dello Stato aggressore, come si è visto poco sopra, mostra chiaramente che la capacità di un meccanismo di superare l'immunità personale dei capi di Stato coinvolti non dipende tanto dal carattere multilaterale della sua governance. Conta invece la natura, davvero internazionale oppure legata alla giurisdizione territoriale di uno Stato solo, del titolo di giurisdizione su cui si basa il meccanismo. Il tribunale ucraino nasce da un trattato multilaterale tra il Consiglio

[161] Judgment in the Jordan Referral re Al-Bashir Appeal (n 65); 'Bridging the Gap of Accountability for Ukraine: A Special Tribunal for Aggression' (Beyond The Hague, 24 February 2024).

d'Europa e l'Ucraina. Tuttavia, esercita la sua competenza sulla base della giurisdizione territoriale ucraina e non di un mandato sovranazionale vero e proprio. Per questo, sull'immunità personale, si comporta come una normale giurisdizione straniera. Incontra gli stessi limiti già discussi nel secondo capitolo di questo lavoro sull'immunità personale del capo di Stato in carica. Solo un meccanismo con un titolo di giurisdizione davvero internazionale, come la Corte Penale Internazionale o un tribunale creato con mandato del Consiglio di Sicurezza, sembra quindi in grado di superare questa immunità. Segue la stessa logica già esaminata nel secondo capitolo a proposito del caso Al-Bashir. Questo punto si può applicare, con i dovuti adattamenti, anche a una possibile futura iniziativa sul Venezuela. Se la comunità internazionale decidesse di seguire questa strada, la scelta dovrebbe andare verso un meccanismo con un livello internazionale sufficiente. Un secondo insegnamento, di natura più politica, riguarda il fatto che la creazione di questi meccanismi multilaterali richiede un ampio consenso. Serve anche che più Stati siano disposti a investire risorse diplomatiche e istituzionali importanti. Queste condizioni si sono verificate, nel caso ucraino, solo a causa della gravità e della visibilità internazionale del conflitto in corso. Mancano invece nel caso venezuelano, che non ha mai raggiunto un livello simile di mobilitazione multilaterale. Come visto nel capitolo quarto, il Venezuela resta segnato da un fronte internazionale diviso sul riconoscimento stesso del governo legittimo. Questa differenza nella mobilitazione della comunità internazionale, anche se è un segno della crisi di sovranità e del rischio di politicizzazione già visti, è comunque un fatto concreto con cui ogni proposta di rafforzamento istituzionale deve fare i conti. Il tema sarà approfondito nel paragrafo dedicato al ruolo della Corte Penale Internazionale.

4.2 Il ruolo della Corte Penale Internazionale

Il paragrafo precedente ha lasciato aperta la domanda se un rinvio alla Corte Penale Internazionale avrebbe potuto rappresentare, nel caso Maduro, un'alternativa migliore rispetto all'azione unilaterale degli Stati Uniti. Questa domanda richiede un esame specifico. Infatti, contrariamente a quanto si potrebbe pensare, la Corte non è estranea alla situazione venezuelana. Ha già avviato una propria indagine formale sulla stessa questione. Il Venezuela è stato il primo Stato latino-americano a ratificare lo Statuto di Roma, già dal 7 giugno 2000. La Corte esercita quindi giurisdizione sui crimini previsti dallo Statuto commessi sul territorio venezuelano dal 1° luglio 2002.[162] Nel settembre 2018, sei Stati parte, cioè Argentina, Canada, Cile, Colombia, Paraguay e Perù, hanno segnalato la situazione venezuelana alla Procura. Hanno chiesto di aprire un'indagine per crimini contro l'umanità che sarebbero stati commessi dal febbraio 2014. Il 3 novembre 2021 la Procura ha annunciato di aver concluso l'esame preliminare. Ha deciso di aprire ufficialmente l'indagine e ha trovato elementi che fanno pensare a persecuzione politica, detenzione arbitraria, tortura e violenza sessuale da parte di autorità civili, membri delle forze armate e sostenitori del governo.[163] Il Venezuela ha poi chiesto, secondo l'articolo 18 dello Statuto, di rimandare l'indagine in favore di procedimenti nazionali, seguendo il meccanismo di complementarità già spiegato nel primo capitolo di questo lavoro. La Procura ha però chiesto e ottenuto di riprendere l'indagine internazionale.[164] Tale circostanza ha un'importanza decisiva per questa ricerca. Al momento dell'incriminazione statunitense del 2020, e ancora di più al momento della cattura militare del gennaio 2026, esisteva già un meccanismo multilaterale. Questo meccanismo aveva piena legittimazione convenzionale nei confronti del Venezuela come Stato

[162] ICC, 'Situation in the Bolivarian Republic of Venezuela I' (icc-cpi.int).
[163] ibid; ICC, 'ICC Judges Confirm Decision Authorising the Resumption of the Investigation in the Venezuela I Situation' (Coalition for the International Criminal Court).
[164] Rome Statute (n 46) art 18; si veda supra, para 1.5, sul principio di complementarità.

parte ed era potenzialmente competente a indagare condotte governative che riguardano lo stesso periodo storico oggetto dell'azione penale statunitense. Questo non significa che i fatti oggetto dell'incriminazione statunitense, che riguardano soprattutto il narcotraffico, coincidano con quelli oggetto dell'indagine della Corte. L'indagine della Corte si concentra su persecuzione politica e violazioni dei diritti umani. Si tratta di situazioni distinte. Tuttavia, un recente precedente mostra che atti di violenza statale sistematica, quando diventano una politica diffusa contro la popolazione civile, possono essere perseguiti dalla Corte come crimini contro l'umanità anche se il governo responsabile li presenta come una risposta al narcotraffico. Questa situazione è diversa, e in alcuni aspetti opposta, rispetto all'accusa degli Stati Uniti contro Maduro. Infatti, l'accusa statunitense non si basa sulla repressione statale contro il narcotraffico, ma sostiene che i leader venezuelani guidassero loro stessi un'organizzazione dedita al narcotraffico. Quindi, il precedente Duterte offre un termine di confronto diretto per l'indagine "Venezuela I", che riguarda persecuzione politica, detenzione arbitraria e violenza da parte delle forze di sicurezza governative, e non per le accuse di narco-terrorismo degli Stati Uniti. Nel caso del presidente filippino Rodrigo Duterte, la Corte ha emesso un mandato d'arresto, eseguito nel marzo 2025, per il crimine contro l'umanità di omicidio in relazione alle uccisioni extragiudiziali avvenute durante la campagna di "guerra alla droga" condotta nelle Filippine tra il 2011 e il 2019.[165] Il precedente Duterte mostra, in altre parole, che la Corte Penale Internazionale ha gli strumenti giuridici per affrontare, sotto la corretta definizione di crimine contro l'umanità e non di narcotraffico in sé, comportamenti statali di violenza sistematica collegati alla repressione del narcotraffico. Non è necessario ricorrere all'azione penale unilaterale di un singolo Stato terzo. Se si fosse

[165] ICC, 'Situation in the Republic of the Philippines: Case The Prosecutor v Rodrigo Roa Duterte' (icc-cpi.int).

seguita una strategia simile con il Venezuela, indirizzando le azioni di violenza governativa, già oggetto dell'indagine "Venezuela I", verso un accertamento internazionale pienamente legittimato dal consenso dello stesso Venezuela come Stato parte, si sarebbe potuto arrivare ad accertare la responsabilità dei vertici statali venezuelani, compreso Maduro, per fatti di eccezionale gravità. Così si sarebbero evitate tutte le criticità relative all'immunità, alla sovranità territoriale, alla selettività e al rischio di politicizzazione che si sono analizzate riguardo all'azione unilaterale degli Stati Uniti. La decisione degli Stati Uniti di agire da soli, invece di sostenere o collaborare con l'indagine già in corso davanti alla Corte, mostra chiaramente le stesse dinamiche di eccezionalismo e distanza istituzionale trattate nel capitolo terzo di questo lavoro. Gli Stati Uniti non fanno parte dello Statuto di Roma. Questa posizione trova conferma nell'ostilità dichiarata dall'amministrazione statunitense verso la Corte, che è arrivata a imporre sanzioni al Procuratore nel febbraio 2025.[166] Questa scelta, anche se comprensibile alla luce della strategia geopolitica generale già analizzata in questo capitolo, ha portato a rinunciare a una strada di accertamento forse più legittima. Si è preferito invece uno strumento, quello penale unilaterale, la cui credibilità, per i motivi illustrati in questo capitolo, è strutturalmente più esposta alla critica di essere usato per fini politici.

4.3 Confronto con altri casi

Il quadro generale descritto nei paragrafi precedenti può essere chiarito ancora di più con un confronto sistematico tra il caso Maduro e i principali precedenti già esaminati in questa ricerca. Questo confronto permette di individuare le caratteristiche davvero uniche rispetto a una serie più ampia di casi legati al perseguimento penale di capi di Stato. Rispetto al

[166] Human Rights Watch, 'ICC: Court Sends Duterte Case to Trial' (hrw.org, 23 April 2026); si veda supra, para 3.3.

precedente Noriega, esaminato nel capitolo secondo, il caso Maduro condivide l'elemento della cattura militare unilaterale e della negazione della qualità di capo di Stato legittimo come presupposto per superare l'eccezione di immunità. Tuttavia, si distingue per la scala dell'operazione militare impiegata, che include attacchi aerei su una capitale. Si distingue anche per la continua contestazione, non ancora risolta al momento in cui si scrive, della fondatezza di tale negazione di legittimità davanti al giudice penale statunitense.[167] Rispetto al precedente Pinochet, il caso Maduro se ne discosta per l'assenza di un fondamento convenzionale specifico, come la Convenzione contro la tortura, che possa giustificare un'eccezione all'immunità funzionale solo per una precisa categoria di crimini. Il narcotraffico, come si è visto nel capitolo secondo, non rientra tra le fattispecie per cui un simile regime convenzionale di eccezione sia stato riconosciuto.[168] Rispetto al precedente Al-Bashir e al caso Taylor, entrambi risolti davanti a giurisdizioni penali internazionali o ibride, il caso Maduro si distingue chiaramente per la natura completamente domestica, e non internazionale, della giurisdizione coinvolta. Questo ha conseguenze in termini di legittimazione multilaterale, già discusse nel presente capitolo.[169] Il confronto più utile, però, è forse quello con il caso Duterte, discusso nel paragrafo precedente. Il caso Duterte mostra come un procedimento su atti di violenza statale legati al narcotraffico possa essere portato avanti con successo davanti a una giurisdizione internazionale legittimata dal consenso dello Stato in questione. Si è arrivati fino al rinvio a giudizio e alla fissazione del processo, senza dover ricorrere a un'azione militare unilaterale.[170] Resta però un limite strutturale che la sola legittimazione multilaterale non riesce a colmare. Manca infatti qualsiasi meccanismo che possa costringere fisicamente un capo di Stato

[167] Si veda supra, paras 2.4, 4.2–4.4.
[168] Si veda supra, para 2.3
[169] Si veda supra, paras 2.2, 2.3.
[170] Si veda supra, para 5.4.2.

che continua a controllare il proprio apparato statale e che non si trova nella disponibilità di uno Stato disposto a eseguire il mandato emesso contro di lui. In questi casi, il mandato d'arresto internazionale, anche se pienamente legittimo per la sua fonte, rischia di restare senza alcuna efficacia pratica per tutta la durata del mandato dell'interessato. Si ripropone quindi, su un piano diverso, la stessa difficoltà di ordine esecutivo già esaminata nel primo capitolo di questo lavoro riguardo alla distinzione tra giurisdizione prescrittiva e giurisdizione esecutiva. Da questa rassegna comparativa emerge un'alternativa strutturale che attraversa tutti i casi esaminati. Da un lato, c'è l'azione unilaterale di un singolo Stato. Questo approccio è efficace per l'esecuzione forzata quando lo Stato che agisce ha la forza militare necessaria, come si vede nei casi Noriega e Maduro. Tuttavia, resta esposto alle critiche di selettività e politicizzazione discusse in questo capitolo. Dall'altro lato, c'è l'azione di una giurisdizione internazionale multilaterale. Questa ha una maggiore legittimazione formale. Lo mostrano i casi Taylor, Al-Bashir e Duterte. Però la sua efficacia pratica dipende dalla collaborazione degli Stati per l'esecuzione. Questa collaborazione può mancare del tutto quando l'imputato resta nella disponibilità di uno Stato con abbastanza potere per opporsi alla sua consegna. Il caso Maduro, per la particolare combinazione di un'azione sia unilaterale nell'esecuzione sia collegata, almeno in teoria, a una situazione già davanti a una giurisdizione multilaterale competente, occupa in questo quadro una posizione unica. Per i motivi spiegati in questo capitolo, rappresenta un caso di studio importante per riflettere sul futuro della responsabilità penale dei leader statali nel diritto internazionale di oggi.

CONCLUSIONI:

Valutazione critica del caso Maduro

Il percorso seguito in questo lavoro permette ora di fare una valutazione critica generale del caso Maduro. Si possono così unire in una sintesi chiara i punti discussi nei cinque capitoli precedenti. Questa valutazione parte dalla constatazione, già vista nel capitolo quattro, che il caso analizzato non è un fenomeno isolato o raro. È invece l'ultima e più chiara espressione di dinamiche strutturali tipiche del diritto internazionale di oggi. Tra queste ci sono la crisi del principio di sovranità e il rischio di politicizzazione del diritto penale, trattati nel capitolo cinque. Sul piano della legalità internazionale, questa ricerca esprime un giudizio molto critico. L'operazione militare del gennaio 2026 viola, come si è visto nel paragrafo 4.6, il divieto di usare la forza previsto dall'articolo 2, paragrafo 4, della Carta delle Nazioni Unite. Non rientra in nessuna delle eccezioni riconosciute dal diritto internazionale consuetudinario, cioè né nella legittima difesa né nell'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza. Viola anche l'immunità personale e l'inviolabilità che il diritto internazionale consuetudinario riserva, in modo quasi assoluto secondo la Corte Internazionale di Giustizia nel caso Arrest Warrant, al capo di Stato in carica. Nessuna delle eccezioni consuetudinarie trattate dalla prassi e dalla dottrina, analizzate nel secondo capitolo, si applica a casi di narcotraffico e narco-terrorismo, che non fanno parte dei veri crimini internazionali. La strategia giuridica degli Stati Uniti, che nega la legittimità presidenziale di Maduro per escludere questa immunità, riprende un metodo già usato con il caso Noriega. Tuttavia, come spiegato nei paragrafi 4.4 e 4.5, non è affatto certo che questo metodo possa superare, sul piano del diritto internazionale generale e non solo in base alla giurisprudenza interna statunitense, l'ostacolo rappresentato dall'immunità. Un punto che questa ricerca ha voluto mettere in evidenza con particolare insistenza, e che forse rappresenta il suo contributo più originale, riguarda la presenza di

un'alternativa multilaterale che gli Stati Uniti hanno scelto di non seguire. Come si è mostrato nel paragrafo 5.4.2, il Venezuela è parte dello Statuto di Roma dal 2000. La Corte Penale Internazionale aveva già, al momento dell'incriminazione statunitense del 2020 e ancora di più durante la cattura militare del 2026, un'indagine formalmente aperta sulla stessa situazione venezuelana. Questa indagine si concentrava su crimini contro l'umanità attribuiti allo stesso gruppo di potere. Il caso Duterte mostra che questa strada multilaterale era effettivamente possibile anche per episodi di violenza statale legati alla repressione del narcotraffico. Scegliere di agire da soli, invece di sostenere o coordinarsi con questa indagine, riflette chiaramente le dinamiche di eccezionalismo e distanza istituzionale degli Stati Uniti analizzate nel terzo capitolo. A parere di chi scrive, questo è l'aspetto più problematico dell'intera vicenda. Non tanto per l'illegittimità in sé dell'azione penale contro Maduro, quanto per la scelta consapevole di rinunciare a una modalità di accertamento forse più legittima, preferendo uno strumento più esposto al rischio di uso politico. Ciò non significa negare la gravità delle azioni contestate a Maduro. Non vuol dire nemmeno sminuire le legittime speranze della popolazione venezuelana di avere un vero cambio democratico. Queste speranze sono state più volte deluse, come si è visto nel paragrafo 4.1, dopo la contestazione delle elezioni del 2018 e del 2024. La valutazione critica qui presentata riguarda il modo legale scelto per affrontare questa situazione. Non mette in dubbio il problema di responsabilità che il diritto internazionale, nelle sue forme più riconosciute, avrebbe potuto e dovuto trattare in modo diverso. La distinzione tra la legittimità dei fini e quella dei mezzi legali usati per raggiungerli è il punto centrale della valutazione critica che questa ricerca vuole offrire. Oltre alla valutazione specifica del caso Maduro, questa ricerca permette di trarre alcune implicazioni più generali per il diritto internazionale contemporaneo. Queste implicazioni meritano di essere spiegate nella conclusione.

Implicazioni per il diritto internazionale

La prima implicazione riguarda la crescente confusione tra i tradizionali strumenti di politica estera, già esaminata nel paragrafo 5.1, e le sue conseguenze per l'autonomia concettuale del diritto penale. Se l'azione penale extraterritoriale si inserisce, come mostra il caso in esame, in una serie coordinata che comprende riconoscimento diplomatico, sanzioni economiche e uso della forza militare, la pretesa neutralità tecnica del diritto penale rischia di essere compromessa per sempre. Questo vale non solo per la percezione pubblica, ma anche per la struttura stessa del diritto penale. Alcuni osservatori hanno definito questo fenomeno, riferendosi al contesto più ampio in cui si colloca il caso Maduro, come segno di un vero e proprio "nichilismo giuridico" delle grandi potenze. Questo contribuisce a minare la fiducia nel sistema multilaterale di responsabilità e tale sfiducia rischia di durare a lungo, ben oltre la singola vicenda venezuelana.[171] La seconda implicazione riguarda il rapporto tra sovranità formale e sovranità sostanziale, esaminato nel paragrafo 5.2. Il caso Maduro mostra come questo rapporto sia diventato, nella pratica internazionale attuale, sistematicamente instabile. Il riconoscimento diplomatico dei governi, invece di essere un istituto giuridico regolato da criteri oggettivi come il principio di effettività, viene usato come variabile che dipende da scelte politiche del momento. Questa instabilità, se non viene corretta, rischia di trasformare il principio di sovranità, che è il punto centrale dell'intero sistema westfaliano su cui si basa ancora il diritto internazionale, in una garanzia solo formale. Così si perde la reale capacità di protezione per gli Stati che non hanno la forza necessaria per farla valere. La terza implicazione, forse la più importante per il futuro della materia, riguarda la necessità, evidenziata nel capitolo quinto, di rafforzare

[171] Disha Choudhary, 'The Rule of Force versus the Rule of Law: Human Rights, Hierarchy, and the Existential Crisis of the UN Order in 2026' (2026) 8(2) Indian Journal of Law and Legal Research 626.

i meccanismi multilaterali di accountability come alternativa strutturale all'azione unilaterale. Il precedente del Tribunale speciale per il crimine di aggressione contro l'Ucraina mostra che questo rafforzamento è davvero possibile quando c'è una mobilitazione multilaterale abbastanza ampia. L'assenza di una mobilitazione simile nel caso del Venezuela mostra invece che questa possibilità dipende da fattori politici contingenti che il diritto, da solo, non può creare. Da ciò segue che il destino del diritto penale internazionale come strumento di giustizia indipendente dai rapporti di potere non dipende solo dal miglioramento delle sue regole tecniche, come quelle sull'immunità esaminate nel capitolo secondo o sulla giurisdizione esaminate nel capitolo terzo. Dipende anche dalla volontà politica degli Stati di sottoporsi essi stessi, e non solo i propri avversari, a un sistema di regole davvero universale. È proprio in questa tensione, tra il desiderio del diritto internazionale di valere per tutti e la continua importanza dei rapporti di forza tra gli Stati, che il caso Maduro trova il suo significato più profondo. Non si tratta di un'eccezione isolata, ma di una prova per una domanda che riguarda tutto il diritto internazionale di oggi. Può davvero diventare, in un futuro non troppo lontano, un sistema basato sulla giustizia invece che sul potere? Oppure è destinato a restare, come sembra mostrare il caso qui esaminato, un sistema in cui le regole si applicano con rigore agli Stati che non hanno la forza per opporsi, mentre sono molto più flessibili con quelli che dispongono di tale forza.

Tabella della giurisprudenza

Giurisprudenza internazionale

Arbitrati internazionali

- *Tinoco Claims Arbitration* (Great Britain v Costa Rica), arbitro unico William Howard Taft, 1923, (1923) 1 RIAA 369
- *Island of Palmas Case* (Netherlands v United States), arbitro unico Max Huber, 1928, (1928) 2 RIAA 829

Corte Permanente di Giustizia Internazionale (PCIJ)

- *The Case of the SS 'Lotus'* (France v Turkey), 1927, PCIJ Rep Series A No 10

Tribunale Militare Internazionale (Norimberga)

- *In re Goering and Others,* 1946, (1946) 13 ILR 203

Corte Internazionale di Giustizia (ICJ)

- *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations* (Advisory Opinion), 1949, [1949] ICJ Rep 174
- *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v United States of America) (Merits), 1986, [1986] ICJ Rep 14
- *Arrest Warrant of 11 April 2000* (Democratic Republic of the Congo v Belgium) (Judgment), 2002, [2002] ICJ Rep 3
- *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Bosnia and Herzegovina v Serbia and Montenegro) (Judgment), 2007, [2007] ICJ Rep 43
- *Jurisdictional Immunities of the State* (Germany v Italy: Greece Intervening) (Judgment), 2012, [2012] ICJ Rep 99
- Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v Senegal) (Judgment), 2012, [2012] ICJ Rep 422

Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (ICTY)

- *Prosecutor v Blaškić* (Objection to the Issue of Subpoena Duces Tecum), Appeals Chamber, 1997, IT-95-14-AR108
- *Prosecutor v Nikolić* (Decision on Defence Motion Challenging the Exercise of Jurisdiction), Trial Chamber, 2002, IT-94-2-PT

Corte Speciale per la Sierra Leone (SCSL)

- *Prosecutor v Taylor* (Decision on Immunity from Jurisdiction), Appeals Chamber, 2004, SCSL-2003-01-I

Corte Penale Internazionale (ICC)

- Judgment in the Jordan Referral re Al-Bashir Appeal, Appeals Chamber, 2019, ICC-02/05-01/09-397 OA2

Giurisprudenza nazionale

Corte Suprema degli Stati Uniti

- Ker v Illinois, 1886, 119 US 436
- Frisbie v Collins, 1952, 342 US 519
- EEOC v Arabian American Oil Co, 1991, 499 US 244
- United States v Alvarez-Machain, 1992, 504 US 655
- Morrison v National Australia Bank Ltd, 2010, 561 US 247
- Kiobel v Royal Dutch Petroleum Co, 2013, 569 US 108

Corte d'Appello degli Stati Uniti (Secondo Circuito)

- United States v Aluminum Co of America, 1945, 148 F2d 416 (2d Cir)

Corte d'Appello degli Stati Uniti (Undicesimo Circuito)

- United States v Marino-Garcia, 1982, 679 F2d 1373 (11th Cir)
- United States v Noriega, 1997, 117 F3d 1206 (11th Cir)

Corte Distrettuale degli Stati Uniti (Distretto Sud della Florida)

- United States v Noriega, 1990, 746 F Supp 1506 (SD Fla)

Queen's Bench (Regno Unito)

- Fayed v Al-Tajir, 1988, [1988] QB 712

House of Lords (Regno Unito)

- R v Bow Street Metropolitan Stipendiary Magistrate, ex parte Pinochet Ugarte (No 3), 1999, [1999] UKHL 17

Tabella dei trattati e degli atti normativi

Strumenti internazionali

- Carta delle Nazioni Unite (adottata 26 giugno 1945, entrata in vigore 24 ottobre 1945) 1 UNTS XVI
- Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (adottata 23 maggio 1969, entrata in vigore 27 gennaio 1980) 1155 UNTS 331
- Convenzione sui diritti e doveri degli Stati (Convenzione di Montevideo) (adottata 26 dicembre 1933, entrata in vigore 26 dicembre 1934) 165 LNTS 19
- Council of Europe, Statute of the Special Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine (adottato 25 giugno 2025) arts 1, 23(4)-(5), 24(4), 25(2)
- ILC, 'Draft Articles on Immunity of State Officials from Foreign Criminal Jurisdiction, Draft Article 7' (adottato in via provvisoria, 69ª sessione, 2017) UN Doc A/72/10
- ILC, 'Immunity of State Officials from Foreign Criminal Jurisdiction: Texts and Titles of Draft Articles 7, 8 and 9 as Provisionally Adopted by the Drafting Committee on 12 May 2025' (13 May 2025) UN Doc A/CN.4/L.1017
- ILC, 'Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts' (2001) UN Doc A/56/10
- ILC, 'Draft Conclusions on Identification of Customary International Law, with Commentaries' (2018) UN Doc A/73/10
- ILC, 'Principles of International Law Recognized in the Charter of the Nürnberg Tribunal and in the Judgment of the Tribunal' (1950) Yearbook of the ILC 1950, vol II
- Statuto della Corte Internazionale di Giustizia (allegato alla Carta delle Nazioni Unite, 26 giugno 1945) art 38

- Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale (adottato 17 luglio 1998, entrato in vigore 1° luglio 2002) 2187 UNTS 3, artt 5, 17, 18, 53, 98, 15 bis
- UNGA Res 2625 (XXV) (24 October 1970) UN Doc A/RES/2625(XXV) 'Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations'

Norme interne

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (30 December 1999, as amended) arts 233, 333, 350
- Controlled Substances Act, 21 USC § 960a (Stati Uniti — reato di narco-terrorismo)
- Foreign Narcotics Kingpin Designation Act 1999, 21 USC §§ 1901–1908 (Stati Uniti)
- International Emergency Economic Powers Act 1977, 50 USC §§ 1701–1708 (Stati Uniti)
- Maritime Drug Law Enforcement Act 1986, 46 USC §§ 70501–70508 (Stati Uniti)

Bibliografia

- Acharya A, 'State Sovereignty After 9/11: Disorganised Hypocrisy' (2007) 55(2) Political Studies 274
- Agenjo A, 'Which Immunity for Nicolás Maduro? Personal Immunity, Inviolability, and the Implausible Exceptions the US Might Claim' (*EJIL:Talk!*, 22 January 2026)
- Akande D and Shah S, 'Immunities of State Officials, International Crimes, and Foreign Domestic Courts' (2010) 21 EJIL 815
- Ambos K, 'A Ukraine Special Tribunal with Legitimacy Problems?: A Reply to Günter Krings (CDU), Volker Ullrich (CSU) and Sergey Lagodinsky (Bündnis 90/Die Grünen)' (*VerfBlog*, 6 January 2023)
- Ambos K, 'Ukraine and the Double Standards of the West?' (2022) 20 Journal of International Criminal Justice 875
- American Law Institute, Restatement of the Law Fourth: The Foreign Relations Law of the United States (ALI 2018)
- Bower A, Columbus E, Feinberg M, Orpett NK and Roberts M, 'Inside the Legal Battles Ahead for Nicolás Maduro' (*Lawfare*, 7 January 2026)
- 'Bridging the Gap of Accountability for Ukraine: A Special Tribunal for Aggression' (*Beyond The Hague*, 24 February 2024)
- Cassese A, International Law (2nd edn, OUP 2005)
- Choudhary D, 'The Rule of Force versus the Rule of Law: Human Rights, Hierarchy, and the Existential Crisis of the UN Order in 2026' (2026) 8(2) Indian Journal of Law and Legal Research 626
- Coalition for the International Criminal Court, 'ICC Judges Confirm Decision Authorising the Resumption of the Investigation in the Venezuela I Situation' (*coalitionfortheicc.org*)
- Conforti B, Diritto internazionale (10a edn, Editoriale Scientifica 2014)

- Congressional Research Service, The United States' Prosecution of Nicolás Maduro Moros (Legal Sidebar No LSB11401, 2026)
- Congressional Research Service, Venezuela's 2024 Presidential Election (In Focus IN12354, 2024)
- Congressional Research Service, *Venezuela's Post-Maduro Political Transition and U.S. Policy* (Report No R49186, 13 August 2026)
- Council on Foreign Relations, 'A Guide to Maduro's Capture and Venezuela's Uncertain Future' (cfr.org, 8 January 2026)
- Crawford J, Brownlie's Principles of Public International Law (9th edn, OUP 2019)
- Cryer R, *Prosecuting International Crimes: Selectivity and the International Criminal Law Regime* (Cambridge University Press 2005)
- Cryer R, Robinson D and Vasiliev S, An Introduction to International Criminal Law and Procedure (4th edn, CUP 2019)
- Dunlap CJ Jr, 'Law and Military Interventions: Preserving Humanitarian Values in 21st Century Conflicts' (Paper delivered at the Humanitarian Challenges in Military Intervention Conference, Carr Center for Human Rights Policy, Kennedy School of Government, Harvard University, 29 November 2001)
- Farrell H and Newman AL, 'Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion' (2019) 44 International Security 42
- Frowein JA, 'Recognition' in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford Public International Law, online edn, ultimo aggiornamento dicembre 2010)
- Goldston JA, 'International Crimes and Double Standards: Old Wine in Many Bottles' (2024) 22(2) Journal of International Criminal Justice 241

- Hals T, 'Analysis: Maduro's Immunity Claim Tests US Power to Prosecute Foreign Leaders' (*Reuters*, 6 January 2026)
- Harvard Research in International Law, 'Draft Convention on Jurisdiction with Respect to Crime' (1935) 29 AJIL Supp 435
- Higgins R, Problems and Process: International Law and How We Use It (Clarendon Press 1994)
- House of Commons Library, The US Capture of Nicolás Maduro (Research Briefing CBP-10452, 2026)
- Human Rights Watch, 'ICC: Court Sends Duterte Case to Trial' (*hrw.org*, 23 April 2026)
- Institute for China-America Studies, 'International Law Concerns Arising from the US Arrest of Nicolas Maduro: The End of "Rules-Based International Order" Rhetoric' (*chinaus-icas.org*, 13 January 2026)
- International Criminal Court, 'Situation in the Bolivarian Republic of Venezuela I' (*icc-cpi.int*)
- International Criminal Court, 'Situation in the Republic of the Philippines: Case *The Prosecutor v Rodrigo Roa Duterte*' (*icc-cpi.int*)
- Kittrie OF, *Lawfare: Law as a Weapon of War* (Oxford University Press 2016)
- Kittrie OF, 'Using Law as a Weapon against Nuclear Proliferation and Terrorism: The US Government's Financial Lawfare against Iran' in Claire Finkelstein and others (eds), *Between Crime and War: Hybrid Legal Frameworks for Asymmetric Conflict* (Oxford University Press 2023)
- Koh HH, 'On American Exceptionalism' (2003) 55 Stan L Rev 1479
- Koh SA, 'The Criminalization of Foreign Relations' (2021) 90 Fordham Law Review 737

- Krasner SD, *Sovereignty: Organized Hypocrisy* (Princeton University Press 1999)
- Library of Congress, 'Venezuela: President of the National Assembly Cites Constitutional Basis for Assuming Office the Presidency on an Interim Basis' (Global Legal Monitor, 31 January 2019)
- Lohne K, 'The International Criminal Court at Risk of Collapse' (*Peace Research Institute Oslo*, 2024)
- Marston G (ed), 'United Kingdom Materials on International Law' (1980) 51 BYIL 367
- Martinez Li MJ, 'Ousted Venezuelan President Maduro and Wife Move to Dismiss Drug Trafficking Indictment on Sovereign Immunity Grounds' (JURIST, 24 September 2026)
- Moiseienko A, 'Crime and Sanctions: Beyond Sanctions as a Foreign Policy Tool' (2024) 25 German Law Journal 17
- Nasrat K (Qaisar), 'The US Capture of Maduro in Venezuela: An Assessment under International Law' (2026) 34(1) Selçuk Law Review 243
- NBC News, 'Maduro and His Wife Plead Not Guilty at First Court Appearance Since Capture in Venezuela' (nbcnews.com, 6 January 2026)
- Nicoletti A, 'Symposium on Prosecuting Heads of State for International Crimes: The Tangled Legal Terrain of the Maduro Cases' (*Opinio Juris*, 26 March 2026)
- PBS News, 'Live Updates: Removed Venezuelan Leader Maduro Makes First Appearance in U.S. Court After Capture' (pbs.org, 5 January 2026)
- Quénivet N, 'Symposium on Prosecuting Heads of State for International Crimes: The Special Tribunal for the Crime of

Aggression against Ukraine and Immunities' (*Opinio Juris*, 24 March 2026)

- Ruggie JG, 'American Exceptionalism, Exemptionalism, and Global Governance' in Michael Ignatieff (ed), American Exceptionalism and Human Rights (Princeton University Press 2005)
- Shaw MN, International Law (8th edn, CUP 2017)
- Thirlway H, The Sources of International Law (2nd edn, OUP 2019)
- United States Attorney's Office, Southern District of New York, 'Manhattan U.S. Attorney Announces Narco-Terrorism Charges Against Nicolas Maduro, Current and Former Venezuelan Officials, and FARC Leadership' (26 March 2020)
- United States Department of Justice, Office of Public Affairs, 'Nicolás Maduro Moros and 14 Current and Former Venezuelan Officials Charged with Narco-Terrorism, Corruption, Drug Trafficking and Other Criminal Charges' (26 March 2020)
- Washington Office on Latin America, 'Two Months without Maduro in Venezuela: Democratic Transition or Authoritarian Adaptation?' (*wola.org*, 11 March 2026)