



6/2017

I CRIMINI COMMESSI IN SIRIA: PROSPETTIVE DI GIUSTIZIA A LIVELLO INTERNAZIONALE

di Martina Roberta Manenti

Abstract. *A quasi sei anni dall'inizio del conflitto, la popolazione siriana continua ad essere vittima di violenze indiscriminate che, come denunciato a più riprese anche dalla Commissione d'Inchiesta per la Siria, integrano crimini internazionali. Sia le forze governative che le forze dell'opposizione sono coinvolte.*

La comunità internazionale pare incapace di reagire a livello istituzionale: il Consiglio di Sicurezza è paralizzato e non vi è dunque la possibilità di un intervento della Corte Penale Internazionale.

I primi tentativi di fare giustizia allora provengono dal basso, dalla comunità civile, che in Spagna e Germania si è mobilitata. Così, nei primi mesi del 2017, sono state presentate due distinte denunce contro il regime siriano. Lo strumento a disposizione è il principio della giurisdizione universale, che affonda le sue radici nel diritto internazionale consuetudinario e pattizio e che consente ad ogni stato di indagare e perseguire alcune categorie di reati, così gravi da essere considerati lesivi della comunità internazionale nel suo complesso, a prescindere da qualsiasi collegamento tra il crimine e lo stato procedente.

Il presente contributo è volto ad illustrare le possibili vie per combattere l'attuale situazione di impunità per i crimini commessi in Siria, partendo da un presupposto: l'impunità genera violenza. Come arginarla, infatti, se i responsabili non sono chiamati a rispondere dei propri crimini?

SOMMARIO: 1. Il conflitto siriano: una guerra "tutti contro tutti". – 2. Le violazioni dei diritti umani. – 3. La violenza di genere in Siria. – 4. Possibili meccanismi di giustizia a livello internazionale. – 5. La giurisdizione universale. Cenni. – 6. Le prime iniziative sulla base della giurisdizione universale. Una prima iniziativa in Spagna. – 7. Una seconda iniziativa in Germania. – 8. Conclusioni.

1. Il conflitto siriano: una guerra "tutti contro tutti".

Il conflitto in Siria si inserisce nel più ampio contesto della c.d. "Primavera Araba", il movimento rivoluzionario che ha attraversato tutto il Medio Oriente a partire dalla fine del 2010, coinvolgendo in particolare Egitto, Tunisia, Libia, Yemen, Giordania, Algeria e Iraq.



6/2017

Quanto alla Siria, verso la fine del 2011, i vari gruppi di opposizione al regime del Presidente Bashar al-Assad -inclusi l'Esercito Siriano Libero, le milizie curde ed i gruppi islamisti- si sono ribellati al governo in carica ed ha così avuto inizio una sanguinosa guerra civile che è tuttora in corso.

Le ingerenze di numerosi paesi esteri hanno influenzato fin da subito le sorti della guerra, incidendo non solo sul suo protrarsi, ma incrementandone le dimensioni e la violenza.

Stati Uniti, Francia, Regno Unito, Arabia Saudita, Qatar e Turchia si sono schierati a supporto delle forze dell'opposizione; Russia, Cina, Iran, il movimento libanese sciita Hezbollah ed il Venezuela, invece, a sostegno del regime di al-Assad. La situazione risulta ulteriormente aggravata dal fatto che la guerra civile è stata l'occasione per lo scatenarsi delle tendenze violente dei gruppi religiosi estremisti, già presenti nel paese e nella regione.

È in questo contesto che, nel corso del 2013, l'ISIS (Stato Islamico dell'Iraq e della Siria) -che inizialmente altro non era che uno tra gli innumerevoli gruppi armati coinvolti nel conflitto- ha accresciuto la propria influenza militare, acquisendo il controllo di ampie fasce di territorio in Siria ed in Iraq ed auto-proclamandosi, nel mese di giugno 2014, un "califfato"¹.

Nel corso del 2014, una coalizione guidata dagli Stati Uniti ha iniziato a combattere l'ISIS, in questo senso schierandosi al fianco delle forze governative, per altro verso contrastate dalla stessa coalizione internazionale.

Il risultato è una vera e propria "guerra nella guerra" -in cui rivivono le rivalità della Guerra Fredda tra le due superpotenze mondiali, Stati Uniti e Russia-, un mosaico di alleanze fluttuanti, negoziazioni ed antagonismi tra gruppi armati animati da diversi obiettivi, che si contendono ciò che resta del regime di Al-Assad.

A quasi sei anni dall'inizio del conflitto, la situazione della popolazione Siriana continua ad essere allarmante: è stato stimato che, attualmente, il numero di persone bisognose di assistenza umanitaria ammonti a 13,5 milioni².

2. Le violazioni dei diritti umani.

La situazione nel paese è stata oggetto di osservazione da parte delle Nazioni Unite sin dal 2011, quando il Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite ha costituito la Commissione Internazionale Indipendente d'Inchiesta per la Siria al fine di indagare le violazioni dei diritti umani compiute nel corso del conflitto civile.

¹ *The rise of ISIS in Syria*, in report della Commissione Internazionale Indipendente d'Inchiesta per la Siria (*Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*), 19 novembre 2014, A/HRC/27/CRP.3.

² *Syria crisis*, in ECHO (*European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations*) Factsheet, marzo 2017. Sul punto, vedi anche la risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 2332 (2016), 21 dicembre 2016.



6/2017

Dai vari *reports* redatti dalla Commissione d’Inchiesta è emerso un quadro complesso ed allarmante.

Infatti, già il *report* del 2014³, evidenziava che, da una parte, le forze governative stessero compiendo ripetuti attacchi contro la popolazione civile, commettendo sistematicamente omicidi, torture, stupri e sparizioni forzate: condotte che, complessivamente considerate, integrano crimini contro l’umanità. Ulteriori condotte, tra le quali omicidi, torture e violenze sessuali, sempre poste in essere dalle stesse forze governative, integrano invece crimini di guerra. Infine, il *report* sottolineava che il ricorso indiscriminato ai bombardamenti ed all’uso di armi illegali stesse provocando stragi di massa e diffondendo il terrore nella popolazione. Dall’altra parte, la Commissione d’Inchiesta evidenziava che i medesimi crimini di guerra e crimini contro l’umanità venissero commessi anche dai gruppi armati non governativi e, con particolare crudeltà, dall’ISIS.

Il *report* più recente, quello del 2016⁴, rappresenta una situazione di violenza che si protrae: i civili continuano ad essere fatti sparire, presi come ostaggi, torturati ed assoggettati a violenze sessuali, nonché sottoposti ad esecuzioni sommarie.

3. La violenza di genere⁵ in Siria.

Molte delle forme di violenza di genere oggi diffuse in Siria non dipendono dal conflitto in corso, ma lo precedono e ne sono esacerbate, mentre altre possono considerarsi come un suo effetto collaterale.

Anche prima dell’inizio della guerra, infatti, le violenze a sfondo sessuale, dirette essenzialmente contro le donne, costituivano una piaga sociale dovuta a leggi discriminatorie e consuetudini sociali che garantiscono l’impunità ai carnefici e stigmatizzano le vittime. Iniziata la guerra, questo substrato sociale ha contribuito ad incrementare tali forme di abuso, dirette non più solo contro le donne, ma anche contro gli uomini. Sia le forze governative che le milizie non statali hanno infatti sfruttato lo stigma sociale riconnesso a tali crimini e la generalizzata impunità assicurata agli autori, al fine di isolare le vittime e, su larga scala, indebolire il nemico, perseguendo così i propri obiettivi militari.

³ *Report* della Commissione Internazionale Indipendente d’Inchiesta per la Siria (*Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*), 13 agosto 2014, A/HRC/27/60.

⁴ *Report* della Commissione Internazionale Indipendente d’Inchiesta per la Siria (*Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*), 11 agosto 2016, A/HRC/33/55.

⁵ Per “genere” si intende il ruolo che l’individuo ha nella società, comprensivo di comportamenti, attività e caratteristiche che la società considera appropriate per l’uomo e per la donna. Vedi sul punto la definizione di “gender” fornita dall’[Organizzazione Mondiale della Sanità](#). La violenza di genere sfrutta questa costruzione sociale dell’individuo allo scopo di destabilizzare la società.

Il *report* del 2016 del Segretario Generale sulla Violenza Sessuale nei Conflitti⁶ chiarisce che “*la violenza sessuale continua ad essere sistematicamente usata come tattica di guerra, tortura e terrorismo*” da tutti i gruppi armati che combattono in Siria⁷.

Il *report* del 2015 della Commissione Internazionale Indipendente d’Inchiesta per la Siria⁸ spiega infatti che donne, uomini e bambini vengono sottoposti ad atti di violenza sessuale da parte del personale governativo, soprattutto presso i posti di blocco ed in prigione, quale strumento per punire, degradare ed umiliare le vittime. In particolare, evidenzia come torture di natura sessuale -stupri con bastoni di legno, *shock* elettrici e bruciature dei genitali- siano sistematicamente inflitte ai detenuti di sesso maschile al fine di ottenere confessioni circa il loro coinvolgimento in presunte attività antigovernative. In alcuni casi, le donne loro parenti vengono arrestate e costrette ad assistere alle torture.

Il *report* sottolinea altresì come l’ISIS continui a tenere donne e ragazze della comunità Yazidi irachena e di altri gruppi di minoranza in schiavitù sessuale, a causa della loro appartenenza etnica e religiosa. In tali situazioni, donne e ragazze vengono sottoposte ad ogni genere di abuso, vendute, lasciate ai combattenti come bottino oppure sequestrate allo scopo di ottenere riscatti. L’ISIS ha poi costretto numerose donne Sunnite a matrimoni forzati con i propri combattenti.

Da ultimo, si evidenzia che tra i crimini di genere, ha diffusione capillare la pratica della detenzione arbitraria delle donne, considerata da alcuni osservatori come un tratto caratteristico del conflitto⁹.

Al fine di meglio comprendere come la detenzione femminile possa essere sfruttata dai gruppi governativi e non governativi quale efficace arma di guerra e di terrore, occorre tenere presente l’impatto che essa ha non solo sulle vittime, ma anche sulle loro famiglie, sulle comunità di appartenenza e sulla società siriana nel suo complesso, in un contesto sociale e culturale nel quale la castità delle donne è inscindibilmente legata al loro onore ed a quello della famiglia intera. Essere vittime di stupro, anche solo presunto, è infatti fortemente stigmatizzante per le donne ed in Siria, al momento, è generalmente ritenuto che tutte le donne detenute siano sottoposte tale forma di violenza. Sul punto, è stato correttamente evidenziato che “*la società siriana*

⁶ *Report* del Segretario Generale per la Violenza Sessuale nei Conflitti, 20 aprile 2016, S/2016/361.

⁷ Al *report* del Segretario Generale per la Violenza Sessuale nei Conflitti, 20 aprile 2016, S/2016/361 è allegato l’elenco dei paesi credibilmente sospettati di commettere o di essere responsabili per condotte di stupro o altre forme di violenza sessuale in situazioni di conflitto in Siria, tra i quali: 1. lo Stato Islamico dell’Iraq e del Levante; 2. altri gruppi armati presenti nelle aree contestate come Raqqa, Hasakah, Damasco ed il governatorato del Rif di Damasco, inclusi: (a) il fronte di Al Nusrah; (b) l’Esercito Islamico (“*Army of Islam*”); (c) Aknaf Bayt al-Maqdis; (d) Ansar Bayt al-Maqdis; (e) Ahrar al-Sham; 3. le forze governative, incluse le forze armate siriane, i servizi di *intelligence* e le forze pro-governative, che comprendono anche le milizie della Difesa Nazionale.

⁸ *Report* della Commissione Internazionale Indipendente d’Inchiesta per la Siria (*Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*), 13 agosto 2015, A/HRC/30/48.

⁹ [Detention of women in Syria: a weapon of war and terror](#), Euro-Mediterranean Human Rights Network (EMHRN), maggio 2015.



6/2017

rimane essenzialmente patriarcale, ciò significa che le varie violenze che si verificano durante la detenzione ed il sequestro sono percepite come una umiliazione dell'onore della famiglia¹⁰.

4. Possibili meccanismi di giustizia a livello internazionale.

I reports della Commissione d'Inchiesta mostrano come tutte le parti combattenti abbiano commesso e continuano a commettere azioni atroci, integranti crimini internazionali. In particolare, la Commissione d'Inchiesta ha, fin dalla sua costituzione, documentato il propagarsi incontrollato di violenze di genere e gravi violazioni dei diritti delle donne.

In proposito, in data 20 dicembre 2016, esprimendo indignazione per la "inaccettabile ed intensificantesi" spirale di violenza in Siria, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, ha adottato la sua ultima risoluzione sul paese, risoluzione 2332 (2016), sottolineando che "molte delle violazioni e degli abusi commessi in Siria possono costituire crimini di guerra e crimini contro l'umanità¹¹".

Considerata la gravità della situazione, tra le risposte che la comunità internazionale può dare alle vittime, devono necessariamente essere ricompresi i percorsi legali perseguibili perché possa avere inizio un processo di pacificazione che assicuri giustizia.

Deve essere dunque preliminarmente verificata la possibilità di un intervento della Corte Penale Internazionale (*International Criminal Court*) o di un altro tribunale internazionale *ad hoc* -simile a quelli stabiliti, attraverso risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, a seguito delle guerre in Ruanda ed in ex Jugoslavia- per perseguire i principali responsabili delle atrocità compiute, tenendo a mente, tuttavia, che la forza, ma anche il limite delle le corti e dei tribunali internazionali risiede proprio nel fatto che essi possono concentrare la propria attività esclusivamente nei confronti dei *leaders* militari e politici.

In questa prospettiva, si rende evidente che l'attività della Corte Penale Internazionale o dei tribunali internazionali dovrebbe comunque essere affiancata da quella delle corti nazionali, affinché possano essere portati a processo tutti gli autori dei crimini e non solo i *leaders*¹².

Tanto premesso, allo stato, il protrarsi del conflitto rende impraticabile in concreto l'operare parallelo della giustizia, sia a livello nazionale che internazionale.

Sul piano nazionale, il fatto che il regime siriano si sia fortificato proprio attraverso il dipartimento di sicurezza e le commissioni giudiziarie, completamente sotto il suo controllo, porta ad escludere che le corti siriane siano in grado operare in

¹⁰ *Ibidem*, pag. 22.

¹¹ Per una definizione di crimini contro l'umanità e crimini di guerra, vedi, rispettivamente, gli artt. 7 e 8 dello Statuto di Roma (che è lo Statuto della Corte Penale Internazionale).

¹² La soluzione prospettata risulta coerente anche con il principio di complementarità di cui allo Statuto di Roma, in base al quale la Corte Penale Internazionale può procedere solo quando il sistema giudiziario nazionale sia collassato o comunque incapace di operare correttamente.



6/2017

modo indipendente. In proposito, si sottolinea in particolare che il Presidente Siriano è a capo del consiglio della Suprema Corte, che ha l'autorità di nominare e trasferire i giudici, ai sensi dell'articolo 133 della Costituzione Siriana, adottata nel 2012¹³.

Sul piano internazionale poi, le possibilità di intervento sono ridotte dalla situazione di stallo in cui si trova il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

In particolare, quanto alla possibilità di costituire una corte mista o internazionalizzata -soluzione che, come già osservato, il Consiglio di Sicurezza ha adottato in passato per perseguire crimini che hanno costituito una minaccia per la pace e la sicurezza internazionali- si rileva che non vi è dubbio alcuno che i crimini commessi in Siria si riverberino negativamente sulla pace e sulla sicurezza internazionali¹⁴.

Infatti, già nel 2013, il Consiglio di Sicurezza aveva espresso grave preoccupazione per gli esiti del conflitto siriano, specialmente per l'utilizzo di armi chimiche, chiarendo che ciò costituiva una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionali¹⁵.

Tali preoccupazioni sono state reiterate nella già menzionata risoluzione 2332 (2016), nella quale il Consiglio di Sicurezza ha affermato che *"il deteriorarsi della situazione umanitaria in Siria continua a costituire una minaccia alla pace ed alla sicurezza nella regione"*¹⁶. L'instabilità della regione poi si ripercuote a livello internazionale, in quanto sebbene il conflitto sia nato come guerra civile, l'attivo coinvolgimento di paesi esteri lo porta ad assumere natura più propriamente internazionale.

La guerra in Siria è infatti assimilabile a quella che, negli anni '90, ha interessato il territorio della ex Jugoslavia, considerata di natura internazionale. In proposito, il Tribunale Internazionale per la ex Jugoslavia ha chiarito che *"nel caso di conflitto armato interno scoppiato nel territorio di uno Stato, lo stesso può diventare internazionale (o, a seconda delle circostanze, a carattere internazionale a fianco di un conflitto armato interno) se (i) un altro stato interviene nel conflitto con le sue truppe, o in alternativa se (ii) taluno dei partecipanti al conflitto interno agisce per conto di questo altro Stato"*¹⁷.

Tanto premesso, si osserva che, a seguito dell'istituzione della Corte Penale Internazionale -la cui giurisdizione, *ratione materiae* e *ratione temporis*, si estende ai crimini internazionali di cui all'art. 5 dello Statuto di Roma (genocidio, crimini di guerra, crimini contro l'umanità e aggressione), commessi dopo il 2002- non si ravvisano ragioni per costituire un tribunale internazionale *ad hoc*.

La Corte ha infatti la possibilità di estendere la propria giurisdizione anche in relazione a crimini commessi nel territorio di paesi (come la Siria) che non hanno

¹³ IBRAHIM AL-KASEM, *Impunity in Syria Prosecution of the Perpetrators of Human Rights Grave Violations*, gennaio 2014.

¹⁴ In particolare, in data 15 marzo 2016, la *House of Representatives* degli Stati Uniti ha adottato una risoluzione non vincolante ([H Con Res 121](#)), chiedendo all'amministrazione di promuovere, nell'ambito del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, l'istituzione di un tribunale regionale *ad hoc* o di un tribunale internazionale ibrido, per indagare e perseguire i crimini di guerra ed i crimini contro l'umanità commessi in Siria.

¹⁵ Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 2118 (2013), 27 settembre 2013.

¹⁶ Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 2332 (2016), 21 dicembre 2016.

¹⁷ *Prosecutor v. Duško Tadić*, Case No. IT-94-1-A, *Appeals Chamber*, 15 luglio 1999, para 84.



6/2017

ratificato il suo trattato istitutivo in due ipotesi: a seguito della segnalazione (*referral*) del Consiglio di Sicurezza, ai sensi dell'art. 13 dello Statuto o dell'accettazione della sua giurisdizione da parte dello Stato non membro coinvolto, ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 12 e 13 dello Statuto. Più precisamente, le citate disposizioni stabiliscono un collegamento tra la giurisdizione *-ratione personae* e *ratione loci-* e le circostanze del suo esercizio: nel caso di segnalazione alla Corte Penale Internazionale da parte di uno stato membro o nel caso di indagine iniziata dal procuratore *motu proprio*, la Corte potrebbe esercitare la propria giurisdizione per i reati rilevanti, solo se presumibilmente commessi sul territorio di uno stato membro o da un cittadino di uno stato membro. Nelle diverse ipotesi di segnalazione da parte del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite o di accettazione da parte dello stato non membro coinvolto, la giurisdizione della Corte non incontra invece limitazioni.

Nessuna di queste due strade da ultimo richiamate sembra al momento percorribile.

Quanto, all'accettazione della giurisdizione da parte della Siria, tale ipotesi deve senz'altro escludersi, considerato il coinvolgimento del governo nella commissione dei crimini.

Quanto alla segnalazione della situazione siriana alla Corte Penale Internazionale, questa soluzione -che porrebbe gli stessi problemi, sotto il profilo della sua attuabilità, della creazione di un tribunale *ad hoc-* è preclusa dalla necessità di un intervento del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, tanto necessario quanto improbabile. Infatti, nel maggio 2014, Cina e Russia hanno usato il proprio potere di veto contro la risoluzione che avrebbe segnalato la situazione in Siria alla Corte Penale Internazionale.

Da allora, il Consiglio di Sicurezza non è riuscito superare l'*impasse*¹⁸, perché i paesi dotati di potere di veto sulle sue iniziative -Stati Uniti, Cina, Russia, Francia e Regno Unito- sono tutti direttamente implicati nel conflitto.

Ciò, nonostante i solleciti ricevuti nel 2016, sia dal Segretario Generale delle Nazioni Unite, Ban Ki-moon, che ha nuovamente esortato tale organismo a richiedere formalmente un'indagine della Corte Penale Internazionale, sia dalla Commissione d'Inchiesta, che lo ha invitato a: "(c) Adottare le misure opportune segnalando la situazione agli organismi di giustizia, eventualmente alla Corte Penale Internazionale o ad un tribunale *ad hoc*, tenendo presente che solo il Consiglio di sicurezza è competente a segnalare la situazione della Repubblica Araba Siriana¹⁹".

¹⁸ La risoluzione 377 (1950) adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, conosciuta come *Uniting for Peace*, prevede che, nel caso in cui il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite non fosse in grado di portare avanti il suo compito primario - ovvero il mantenimento della pace e della sicurezza - a causa della mancanza di unanimità dei membri permanenti, l'Assemblea Generale, ove sembri sussistere una minaccia alla pace, una violazione della pace o un atto di aggressione, debba prendere in considerazione l'uso di raccomandazioni per risolvere la situazione di emergenza.

¹⁹ *Report della Commissione Internazionale Indipendente d'Inchiesta per la Siria (Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic)*, 11 agosto 2016, A/HRC/33/55, para 147.

Esclusi dunque, per il momento, sia l'intervento della Corte Penale Internazionale che l'istituzione di un tribunale internazionale *ad hoc* per le ragioni esposte, è necessario trovare soluzioni alternative che consentano di porre fine all'impunità che tuttora permane in relazione ai gravissimi crimini commessi in Siria. In una tale prospettiva deve essere valutata la possibilità che uno Stato diverso dalla Siria possa perseguire i crimini ivi commessi sulla base del principio della "giurisdizione universale"²⁰.

5. La giurisdizione universale²¹. Cenni.

La giurisdizione universale penale consiste nell'affermazione, da parte di uno stato, della propria giurisdizione rispetto a presunti crimini -che non rappresentano una minaccia diretta per gli interessi vitali dello stato che va affermando la propria giurisdizione- commessi nel territorio di un altro Stato, da parte dei cittadini di un altro Stato, contro i cittadini di un altro stato. In altre parole, il principio in esame comporta la facoltà per ogni stato di indagare e perseguire alcune categorie di reati, così gravi da essere considerati lesivi della comunità internazionale nel suo complesso, a prescindere dal luogo in cui siano stati commessi o dalla nazionalità della vittima o del carnefice, criteri, questi ultimi, che generalmente sono alla base della giurisdizione nazionale²².

Il diritto internazionale, sia consuetudinario che pattizio, regola l'esercizio della giurisdizione universale.

²⁰ Per esempio, il 30 maggio 2016, le Camere Straordinarie in seno alla Corte Senegalese hanno reso la propria sentenza sul caso di Hissène Habré, sul punto vedi MARTINA ROBERTA MANENTI, [Una Sentenza Storica: Condannato in Senegal l'ex Dittatore del Ciad Hissène Habré per Crimini Internazionali](#), in questa Rivista, 5 luglio 2016. Si tratta della prima condanna di un capo di stato sulla base della giurisdizione universale. Vedi [Syria and the International Criminal Court. Questions and Answers](#).

²¹ ANTONIO CASSESE, *Realizing Utopia: The Future of International Law*, Oxford University Press, 2012; ANTONIO CASSESE, *L'incidence du Droit International sur le Droit Interne*, in ANTONIO CASSESE e MIREILLE DELMAS-MARTY, *Juridictions Nationales et Crimes Internationaux*, Presses universitaires de France, 2002; ANTONIO CASSESE, *Y a-t-il un conflit insurmontable entre des États et la justice pénale inter-nationale?*, in ANTONIO CASSESE e MIREILLE DELMAS-MARTY, *Juridictions Nationales et Crimes Internationaux*, Presses universitaires de France, 2002; FANNIE LAFONTAINE, *Universal Jurisdiction – the Realistic Utopia*, in *Journal of International Criminal Justice* 10 (2012), pp. 1277-1302; GEORGE P. FLETCHER, *Against Universal Jurisdiction*, in *Journal of International Criminal Justice* 1 (2003), pp. 580-584; ROGER O'KEEFE, *Universal Jurisdiction - Clarifying the Basic Concept*, in *Journal of International Criminal Justice* 2 (2004), pp. 735-760; GEORGE P. FLETCHER, *Parochial versus Universal Criminal Law*, *Journal of International Criminal Justice*, 3 (2005), pp. 20-34; WOLFGANG KALECK, *From Pinochet to Rumsfeld: Universal Jurisdiction in Europe 1998-2008*, 30 Mich. J. Int'l L. 927 (2009); report del Segretario Generale delle Nazioni Unite, *The Scope and Application of the Principle of Universal Jurisdiction*, 20 giugno 2011, A/66/93.

²² Così, il Report degli Esperti dell'Unione Africana e dell'Unione Europea sul Principio della Giurisdizione Universale ([AU-EU Expert Report on the Principle of Universal Jurisdiction](#)), Consiglio dell'Unione Europea, Bruxelles, 16 aprile 2009: "Universal criminal jurisdiction is the assertion by one state of its jurisdiction over crimes allegedly committed in the territory of another state by nationals of another state against nationals of another state where the crime alleged poses no direct threat to the vital interests of the state asserting jurisdiction. In other words, universal jurisdiction amounts to the claim by a state to prosecute crimes in circumstances where none of the traditional links of territoriality, nationality, passive personality or the protective principle exists at the time of the commission of the alleged offence".

Generalmente, gli stati riconoscono che essa sia consentita dal diritto internazionale consuetudinario a fronte della commissione dei crimini internazionali di genocidio, crimini contro l'umanità, crimini di guerra e tortura, così come in caso di pirateria. Peraltro, veri e propri obblighi di esercizio della giurisdizione sono previsti per gli stati firmatari di alcuni trattati internazionali, a fronte della commissione dei crimini in essi indicati, nel caso in cui il presunto autore si trovi nel loro territorio. Sovente, l'obbligo è previsto secondo la formula c.d. *aut dedere aut iudicare*²³.

La giurisdizione universale costituisce dunque una facoltà per gli stati e non un dovere legale.

Al momento infatti, gli stati sono tenuti a perseguire i gravi crimini commessi contro la vita, l'integrità fisica e la libertà della persona, solo ove sussista un criterio di collegamento -generalmente territoriale- idoneo a fondare la giurisdizione. Rispetto ai crimini commessi al di là dei confini nazionali, non esistono regole nel diritto internazionale consuetudinario che prevedano un obbligo di intervento, tuttavia esistono obblighi pattizi per gli stati firmatari di taluni trattati ed in particolare, per le violazioni delle Convenzioni di Ginevra del 1949 e del Protocollo Addizionale I del 1977 (che, in parte, integrano crimini contro di guerra ai sensi dell'art. 8 dello Statuto di Roma), così come per gli atti di tortura di cui alla Convenzione sulla Tortura e per i crimini di terrorismo. Un tale obbligo, attualmente non esiste per i crimini contro l'umanità²⁴, ma la Commissione del Diritto Internazionale²⁵ è al lavoro sul Progetto di Convenzione per la Prevenzione e Repressione dei Crimini contro l'Umanità²⁶.

Il principio in esame, consentendo astrattamente ad un qualsiasi stato di dilatare la propria giurisdizione per perseguire crimini in cui sono generalmente coinvolte le alte cariche di un altro, è fortemente discusso. In assenza di accordi internazionali tra gli stati coinvolti, si ingenera infatti una tensione tra la sovranità statale e le pacifiche relazioni tra stati da un lato e la necessità di garantire il rispetto dei diritti umani ed un sistema di giustizia internazionale effettiva dall'altro. Si rende allora necessario trovare una soddisfacente e largamente condivisa modalità di conciliare tali -quantomeno apparentemente contrapposte- esigenze²⁷.

A parere di chi scrive, l'esercizio della giurisdizione universale dovrebbe essere comunque ancorato a criteri di collegamento, seppure minimi, tra lo stato procedente ed

²³ Un siffatto obbligo è previsto, tra l'altro, nell'ambito delle Convenzioni di Ginevra del 1949, della Convenzione contro la Tortura del 1984 (art. 7 comma 1); della Convenzione contro la Sparizione Forzata del 2006 (art. 11 comma 1), della Convenzione per l'Eliminazione dei Finanziamenti al Terrorismo del 1999 (articolo 7 comma 4).

²⁴ CHRISTIAN TOMUSCHAT, *The Duty to Prosecute International Crimes Committed by Individuals* in H.-J. Cremer and H. Steinberger (eds.), *Tradition und Weltoffenheit des Rechts* (Springer), 2002, 315-349.

²⁵ La Commissione del Diritto Internazionale è un organo sussidiario permanente delle Nazioni Unite, istituito dall'Assemblea Generale con la risoluzione del 21 novembre 1947 n. 174, che ne ha approvato lo statuto, per promuovere "lo sviluppo progressivo del diritto internazionale e la sua codificazione".

²⁶ Vedi i [Summaries of the Work](#) della Commissione del Diritto Internazionale.

²⁷ Occorre ricordare che gli stati, ratificando il trattato istitutivo della Corte Penale Internazionale, ne accettano preventivamente la giurisdizione, "rinunciando" così, a certe condizioni, a parte del proprio potere sovrano, nel rispetto del principio di complementarità enunciato nello Statuto della Corte.

i crimini commessi. Tali criteri potrebbero ragionevolmente rinvenirsi anche soltanto nella presenza sul territorio dello stato procedente delle vittime (“dirette” o “indirette”, intese quali ulteriori danneggiati che avrebbero la possibilità di costituirsi parte civile nel processo penale) o del responsabile²⁸, così come peraltro generalmente avviene nella pratica giudiziaria²⁹. Ciò dovrebbe limitare il rischio che un esercizio strumentale della giurisdizione universale diventi occasione per un’ingerenza negli affari interni di altri stati, con conseguente pericolo di crisi diplomatiche. Peraltro, nel caso in cui il processo possa svolgersi in assenza dell’imputato, non sarà comunque possibile dare esecuzione ad una eventuale sentenza di condanna, ove non siano nel frattempo intervenute le condizioni per ottenere l’extradizione, cosicché l’importanza di un tale provvedimento risiede più che altro nel riconoscimento pubblico delle responsabilità per le atrocità commesse.

Così delineato il quadro normativo internazionale e le relative problematiche, occorre evidenziare che molti sistemi giuridici nazionali prevedono norme che regolano l’esercizio della giurisdizione universale, tra i quali quello spagnolo e quello tedesco, come a breve.

6. Le prime iniziative sulla base della giurisdizione universale. Una prima iniziativa in Spagna.

I giudici spagnoli hanno la possibilità di procedere, in talune ipotesi criminose, sulla base della giurisdizione universale, come disciplinata dall’art. 23 della *Ley orgànica del Poder Judicial* (LOPJ) 6/1985. Tra queste, si segnalano il genocidio, i crimini contro l’umanità, i crimini di guerra, la tortura ed il terrorismo.

Tanto premesso, deve preliminarmente osservarsi che, in Spagna, la giurisdizione penale si fonda principalmente sul principio della territorialità. Essa può altresì fondarsi, a certe condizioni, sul principio della personalità attiva, ovvero sulla nazionalità spagnola dell’autore del crimine³⁰, ma non sulla personalità passiva, ovvero sulla nazionalità spagnola della vittima. Tale ultimo criterio non è dunque in sé sufficiente per affermare la giurisdizione delle corti spagnole. Di conseguenza, in alcuni casi, i tribunali spagnoli hanno considerato la personalità passiva alla stregua di un “collegamento legittimante” per giustificare, a livello politico/diplomatico, l’esercizio della giurisdizione universale³¹.

²⁸ Criteri di collegamento comunque suscettibili di ampia applicazione e che eviterebbero di svuotare la portata del principio in esame.

²⁹ Così infatti è avvenuto nei due casi di seguito esposti. Sul punto, vedi i paragrafi 6. e 7..

³⁰ Vedi art. 23 [LOPJ](#).

³¹ Vedi *supra* nota 22. Le restrizioni introdotte nel 2009 -da un lato, era stata prevista la necessaria presenza di criteri rilevanti di collegamento tra il crimine e lo stato spagnolo quale presupposto per l’esercizio della giurisdizione universale e, dall’altro, era stata affermata la sussidiarietà della giurisdizione spagnola-avevano portato alla chiusura di uno dei casi più controversi (ovvero quello sulla commissione di crimini contro l’umanità in Tibet, c.d. Tibet 2). Tuttavia, altri casi erano rimasti aperti (tra gli altri, il caso sul genocidio in Tibet, c.d. Tibet 1) e nuove denunce sono poi nel frattempo intervenute (come quella contro



6/2017

Tuttavia, dapprima nel 2009 e, successivamente nel 2014, la disciplina sulla giurisdizione universale è stata oggetto di modifiche -in senso restrittivo- che l'hanno essenzialmente svuotata della sua portata. Piuttosto, l'attuale formulazione dell'art. 23 LOPJ stabilisce, nel caso di crimini "di rilevanza internazionale", una serie di criteri di collegamento fondanti la giurisdizione, aggiuntivi, rispetto a quelli normalmente operativi³².

A seguito delle riforme, per procedere nei confronti dei presunti responsabili dei crimini internazionali -crimini di guerra, crimini contro l'umanità e genocidio- è necessario che essi siano cittadini spagnoli, stranieri abitualmente residenti in Spagna oppure stranieri presenti in Spagna la cui estradizione sia stata negata dalle autorità spagnole. Il terrorismo è il crimine per il quale è prevista la giurisdizione più ampia, fondata anche sul criterio della personalità passiva³³. Ciò spiega perché, per reagire ai crimini commessi in Siria, in data 1 febbraio 2017, *Guernica 37 International Chambers*, tramite la sua sede spagnola, *G37 Despacho Internacional*, abbia presentato alla *Audiencia Nacional*³⁴ una denuncia contro i membri delle forze di sicurezza e di *intelligence* del Governo Siriano proprio per il crimine di terrorismo³⁵.

In particolare, *Guernica 37* sta agendo per conto di una donna spagnola, il cui fratello, nel 2013, è stato imprigionato arbitrariamente, torturato ed ucciso in un centro di detenzione a Damasco, sotto il controllo delle forze di sicurezza siriane. Nella denuncia si sostiene che lo Stato siriano, guidato dal presidente Bashar al-Assad, abbia commesso il reato di terrorismo contro la popolazione civile, servendosi delle proprie forze di sicurezza e del proprio apparato di *intelligence*.

Nella prospettazione fornita da *Guernica 37*, la giurisdizione delle corti spagnole sarebbe dunque fondata sul criterio della nazionalità -spagnola- della vittima ma anche sulla giurisdizione universale, come detto, prevista per il crimine di terrorismo contestato.

alcuni membri del governo e dell'esercito israeliano per l'incidente della Freedom Flotilla per Gaza nel 2010). Per un commento su un precedente caso, vedi anche GIULIO VANACORE, [L'Audiencia Nacional Spagnola ordina l'arresto di Jang Zemin e di Altri Quattro Dirigenti Cinesi in Base al Principio della Giurisdizione Universale](#), in *questa Rivista*, 18 marzo 2014.

³² ROSA ANA ALIJA FERNÁNDEZ, *The 2014 Reform of Universal Jurisdiction in Spain From All to Nothing*, in *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik* 13/2014, disponibile su http://zis-online.com/dat/artikel/2014_13_883.pdf

Come detto, l'art. 23 LOPJ è stato oggetto di diverse modifiche, tra le quali due dirette a restringerne il campo di applicazione: quella del 2009 (*Ley Orgánica 1/2009*) e quella del 2014 (*Ley Orgánica 1/2014*). Un successivo intervento legislativo nel 2015 (*Ley Orgánica 2/2015*), ha poi interessato esclusivamente il crimine di terrorismo (cfr. art. 23 comma 4 lett. e) [LOPJ](#)).

³³ Art. 23 comma 4 [LOPJ](#).

³⁴ *L'Audiencia Nacional*, istituita con [Real Decreto Ley 1/1977](#) (*Boletín Oficial del Estado* del 5 gennaio 1977), ha sede in Madrid ed è un Tribunale centrale e specializzato nelle materie di competenza che gli sono attribuite per legge, rispetto alle quali ha potere giurisdizionale su tutto il territorio nazionale.

³⁵ [Guernica 37](#) è un'organizzazione che promuove la giustizia transnazionale, attraverso il contenzioso nei tribunali nazionali ed altre strategie, con l'obiettivo di far rispettare i diritti umani e le norme penali internazionali.

7. Una seconda iniziativa in Germania.

In Germania, nel 2002, è entrato in vigore il “Codice dei Crimini di Diritto Internazionale” (*Völkerstrafgesetzbuch*, VStGB) che, tra l’altro, afferma il principio della giurisdizione universale per talune ipotesi di crimini, tra i quali i crimini di genocidio, i crimini contro l’umanità ed i crimini di guerra.

In particolare, la disposizione di cui alla sezione 1 del VStGB, rubricata “*campo di applicazione*”, afferma la giurisdizione tedesca per tutti i crimini contro il diritto internazionale in esso indicati quali gravi crimini, anche ove il crimine sia stato commesso all’estero e non sussista alcun collegamento con la Germania.

Solo nel 2015, si sono conclusi i primi due processi fondati sulla giurisdizione universale, che hanno portato alla condanna per i crimini commessi in Congo, di Ignace Murwanashyaka e di Straton Musoni, rispettivamente, il presidente ed il vice presidente del gruppo delle Forze Democratiche per la Liberazione del Ruanda (*Forces Démocratiques pour la Libération du Rwanda*)³⁶.

Infatti, nonostante la giurisdizione universale sia disciplinata in senso ampio dal VStGB (nel senso che non viene richiesto alcun criterio di collegamento tra la Germania ed i crimini indicati), in molti casi, il Procuratore Federale Tedesco decide di non procedere, esercitando in proposito un potere discrezionale³⁷.

Quanto al caso siriano, in data 2 marzo 2017, il Centro Europeo per i Diritti Costituzionali e Umani³⁸, che agisce insieme a sette siriani sopravvissuti alle torture del regime, ha presentato una denuncia penale, sulla base della giurisdizione universale, contro sei funzionari di alto livello del servizio di *intelligence* siriano, presso l’Ufficio del Procuratore Federale. In particolare, la denuncia penale ha ad oggetto le atrocità commesse in alcuni centri di detenzione, integranti crimini di guerra e crimini contro l’umanità e si focalizza soprattutto sugli atti di tortura, sistematicamente praticati nelle carceri, dai servizi militari dell’*intelligence* siriana³⁹.

³⁶ In particolare, Murwanashyaka è stato dichiarato colpevole per crimini di guerra e per aver guidato un’organizzazione terroristica, Musoni solo per quest’ultimo crimine.

³⁷ Nel 2004 e nel 2006 sono state presentate denunce nei confronti dell’ex Segretario della Difesa (Donald Rumsfeld), dell’ex direttore della CIA (George Tenet) e di altri militari di altro livello per i crimini di tortura, crimini di guerra e contro l’umanità e sparizioni forzate commessi, in particolare, nella prigione americana di Abu Ghraib, in Iraq e nella base militare di Guantanamo Bay, a Cuba. In entrambi i casi, il Procuratore Federale Tedesco ha deciso di non iniziare le indagini. Vedi [Rumsfeld torture cases](#), *European Center for Constitutional and Human Rights* (ECCHR).

³⁸ [European Center for Constitutional and Human Rights](#) (ECCHR) si definisce come una squadra di esperti *litigators* in materia di diritti umani.

³⁹ Nel dettaglio, la denuncia ha ad oggetto vari crimini contro l’umanità ai sensi dell’articolo 7 del CCIL -ed in particolare, omicidio, detenzione illegale, torture, stupri ed altri atti inumani di carattere analogo idonei a provocare intenzionalmente grandi sofferenze o gravi lesioni all’integrità fisica o alla salute fisica o mentale delle vittime- e vari crimini di guerra -ed in particolare, atti di omicidio volontario, torture, stupri ed altri atti inumani di carattere simile idonei a provocare intenzionalmente grandi sofferenze o gravi lesioni all’integrità psico-fisica delle vittime.

8. Conclusioni.

In conclusione, può affermarsi che, considerata la natura internazionale dei crimini commessi in Siria, nonché il numero degli stati coinvolti nel conflitto, il sistema più appropriato per perseguire efficacemente i loro autori sia quello internazionale, attraverso la Corte Penale Internazionale.

Peraltro, la sola attività della Corte, che ha i mezzi per procedere esclusivamente nei confronti di un numero relativamente ristretto di individui, sarebbe insufficiente ad assicurare tutti i criminali alla giustizia. Taluni autori hanno così evidenziato come, in un sistema di giustizia integrato e virtuoso, a fronte del collasso del sistema giudiziario nazionale, potrebbe affiancarsi all'azione della Corte, quella di un tribunale ibrido⁴⁰.

Tuttavia, allo stato, i meccanismi operativi della giustizia internazionale si sono inceppati, giacché il coinvolgimento della Corte Penale Internazionale è ostacolato dalla posizione che i paesi esteri, coinvolti nel conflitto, rivestono nell'ambito del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite⁴¹, con conseguenze negative sulla credibilità stessa del sistema di giustizia internazionale e della sua Corte.

Autorevole dottrina non ha mancato di cogliere le problematiche inerenti un sistema in cui la sovranità *"vecchio pilastro della società"* è tutt'altro che in declino, sebbene talune prerogative statali vengano erose dagli *"emergenti valori internazionali consacrati in norme internazionali perentorie"*: *"le tensioni tra questi poli contrastanti non sono regolamentati in modo soddisfacente dalla legge"*⁴².

Lo stesso caso siriano mostra come i tribunali nazionali faticino a supplire alle mancanze della Corte Penale Internazionale e ad agire quali "guardiani del diritto internazionale"⁴³. Essi si trovano a dover fronteggiare *"un'opposizione diffusa ed ostinata all'esercizio della giurisdizione penale universale"*⁴⁴, che, in alcune situazioni, costituisce l'unico strumento della giustizia internazionale in grado di operare a tutela delle vittime di gravi atrocità. Come esposto, il punto di equilibrio tra le opposte esigenze, tutte meritevoli di considerazione, potrebbe rinvenirsi in un esercizio "prudente" della giurisdizione universale, in presenza di criteri di collegamento -seppur minimi- tra lo stato procedente e la fattispecie concreta, in grado di legittimarne l'intervento sul piano politico-diplomatico.

⁴⁰ Vedi anche [The ICC is Indispensable to a Syria Solution](#), in *International Criminal Justice Today*, 3 maggio 2016.

⁴¹ Si sottolinea peraltro che, nel mese di novembre del 2016, con una nota del Ministero degli Esteri, la Russia ha dichiarato di non volere ratificare lo Statuto di Roma. Va qui segnalato che, nel 2000, la Russia ha firmato il Trattato di Roma ma, non avendolo mai ratificato, essa rimaneva comunque estranea alla giurisdizione della Corte. Ciò significa che quest'ultima mossa, sebbene molto significativa sotto il profilo simbolico, sia priva di significato sotto il profilo pratico. Vedi [Russia Withdraws Signature from International Criminal Court Statute](#), in *Guardian*, 16 novembre 2016.

⁴² ANTONIO CASSESE, *Realizing Utopia: The Future of International Law*, Oxford University Press, 2012, pp. XVII-XX.

⁴³ Si fa riferimento qui alla teoria di Georges Scelle della *dédoublement fonctionnel* (divisione di ruoli).

⁴⁴ ANTONIO CASSESE, *Realizing Utopia: The Future of International Law*, Oxford University Press, 2012, pp. XVII-XX. Vedi anche FANNIE LAFONTAINE, *Universal Jurisdiction – the Realistic Utopia*, in *Journal of International Criminal Justice* 10 (2012), pp. 1277-1302.



6/2017

Nonostante le difficoltà, a quasi sei anni dall'inizio del conflitto, questa è la soluzione che la comunità internazionale -consapevole che, per fermare la spirale di violenza, sia necessario innanzitutto combattere l'impunità che contribuisce a perpetuarla⁴⁵-, sta percorrendo per reagire alla crisi siriana.

⁴⁵ Si vedano le dichiarazioni contenute nella risoluzione dell'Assemblea Generale, A/RES/25/2625, 20 ottobre 1970: *“la pace internazionale [è] fondata sulla libertà, l'eguaglianza, la giustizia e il rispetto dei diritti umani fondamentali”*.