



FRANCESCO BATTAGLIA*

IL MANCATO DEFERIMENTO DELLA SITUAZIONE SIRIANA ALLA CORTE PENALE INTERNAZIONALE DA PARTE DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA: UN ESAME CRITICO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'evoluzione della crisi siriana. – 3. Le azioni intraprese dalle Nazioni Unite. 4. Il tentativo di *referral* alla Corte penale internazionale. – 5. Conclusioni.

1. *Introduzione*

La mancata adozione della risoluzione 348 del 22 maggio 2014, attraverso la quale il Consiglio di sicurezza intendeva deferire alla Corte penale internazionale la questione siriana, rappresenta un ennesimo fallimento delle Nazioni Unite nella gestione di tale crisi, iniziata nel marzo 2011 e tutt'oggi in corso¹. A fronte di una situazione di grave emergenza umanitaria, nella quale le diverse parti in causa, come più volte affermato dalla Commissione d'inchiesta istituita dal Consiglio dei diritti umani², si stanno rendendo responsabili di crimini contro l'umanità, il Consiglio di sicurezza non è riuscito finora ad agire in maniera efficace, a causa delle discordanti posizioni emerse fra i 5 membri permanenti. Si è, pertanto, creato un blocco istituzionale che ha portato al fallimento di diversi progetti di risoluzione.

Per quanto concerne, più nello specifico, la recente questione del *referral*, è opportuno sottolineare come il dibattito in seno al Consiglio e la successiva bocciatura della risoluzione siano stati condizionati proprio dai tre membri permanenti che non sono Parti dello Statuto di Roma. Gli attori principali sono, infatti, gli Stati Uniti

* Assegnista di ricerca in Diritto internazionale – Sapienza Università di Roma. Il presente lavoro è stato terminato l'1 luglio 2014.

¹ Già nell'agosto 2012 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite aveva richiamato il Consiglio in merito alla questione siriana, sottolineando la sua incapacità d'azione. Cfr. United Nations General Assembly, Resolution 66/253, 7 August 2012, UN Doc. A/RES/66/253B.

² Human rights Council, seventeenth special session, resolution of 22 August 2011, UN Doc. A/HRC/S-17/2. La Commissione, istituita con il compito di indagare sui crimini commessi in Siria dal Marzo 2011 ha finora prodotto sette rapporti, attraverso i quali ha documentato il progressivo peggioramento della situazione umanitaria.

d'America, da un lato, e Russia e Cina, dall'altro. I primi hanno esercitato pressione, così come avvenuto nelle altre occasioni in cui il Consiglio ha deferito una situazione alle CPI, affinché nel progetto di risoluzione venissero inserite alcune clausole particolarmente discutibili e che rischiano di inficiare l'imparzialità e l'indipendenza della Corte. I secondi, invece, attraverso l'apposizione del veto, non hanno consentito l'approvazione del *referral*. Occorre, inoltre, ricordare che la situazione statunitense presenta un'ulteriore aggravante. Gli USA, infatti, dopo aver firmato il Trattato di Roma, hanno inviato una comunicazione al Segretario generale dell'ONU per informarlo sulla loro intenzione di non ratificarlo³. Con questa notifica, così come previsto dall'articolo 18 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati⁴, hanno precisato di non essere soggetti all'obbligo di astensione da atti che priverebbero il Trattato del suo oggetto e del suo scopo⁵.

Una simile azione, a prescindere dal suo valore giuridico, ha delle importanti conseguenze sul piano politico, perché ha l'obiettivo di rafforzare il disconoscimento della competenza della CPI⁶. Nonostante, quindi, il grande sostegno al *referral* siriano, gli USA sono sempre stati, e sono tutt'ora, lo Stato che probabilmente ha mostrato il maggiore scetticismo nei confronti della Corte dell'Aja.

Questi elementi, ai fini della presente analisi, sono da tenere in considerazione perché fanno emergere ancora una volta una problematica particolarmente importante, cioè quella dell'uso politico, o quantomeno funzionale, da parte del Consiglio di uno strumento, come quello del *referral*, che, invece, dovrebbe avere l'unico obiettivo di garantire giustizia a seguito di violazioni particolarmente gravi come i crimini contro l'umanità, i crimini di guerra e il genocidio. In tal senso, il deferimento alla Corte è stato inteso dal Consiglio come un mezzo deterrente per porre fine a conflitti armati interni.

Per comprendere meglio quest'aspetto, nel presente lavoro il *referral* verrà esaminato nel contesto più generale dell'attività svolta dall'ONU per affrontare la crisi siriana. Prima, quindi, di analizzare il progetto di risoluzione non approvato lo scorso 22 maggio, per valutarne meglio i limiti e gli aspetti suscettibili di critica, si procederà ad una, seppure rapida, ricostruzione dei fatti e delle azioni finora intraprese dal Consiglio di sicurezza, nonché dei progetti di risoluzione bloccati dal veto russo-cinese. In questo modo, si potrà constatare come l'azione del Consiglio, oltre a presentare alcuni elementi controversi da un punto di vista giuridico, non avrebbe, sotto un profilo pratico, trovato facile esecuzione, a causa delle circostanze di fatto presenti.

³ Press statement of 6 May 2012, Letter to Un Secretary general Kofi Annan: «*in connection with the Rome Statute of the International Criminal Court adopted on July 17, 1998, that the United States does not intend to become a party to the treaty. Accordingly, the United States has no legal obligations arising from its signature on December 31, 2000. The United States requests that its intention not to become a party, as expressed in this letter, be reflected in the depositary's status lists relating to this treaty*». Disponibile on line su: <http://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2002/9968.htm>. Ultimo accesso il 15 giugno 2014.

⁴ Convention on the Law of Treaties, Vienna, 23 May 1969, art. 18: «*A State is obliged to refrain from acts which would defeat the object and purpose of a treaty when: (a) It has signed the treaty or has exchanged instruments constituting the treaty subject to ratification, acceptance or approval, until it shall have made its intention clear not to become a party to the treaty*».

⁵ Cfr. R. CADIN, *Quando la barbarie si traveste da diritto n. 3: il boicottaggio della Corte penale internazionale da parte degli Stati Uniti*, in *Riv. coop. giur.*, 2002, p. 92 ss.

⁶ E. KEPPLER, *The United States and the International Criminal Court: The Bush Administration's Approach and a Way Forward Under the Obama Administration*, in *Berk. Jour. Int. Law Publicist*, 2009, p. 12 ss; M. FAIRLIE, *The United States and the International Criminal Court Post-Bush: A Beautiful Courtship but an Unlikely Marriage*, in *Berk. Jour. Int. Law*, 2011, p. 529 ss.

2. L'evoluzione della crisi siriana

Il conflitto in Siria, in maniera simile a quanto avvenuto in Libia, Egitto e Tunisia, ha avuto origine da movimenti di protesta inizialmente sporadici, che chiedevano l'adozione di riforme politiche per una democratizzazione del Paese e che sono degenerati, in tempi rapidi, in un conflitto armato interno. Un momento fondamentale si è avuto nel marzo 2011, a seguito della violenta repressione esercitata contro i manifestanti che a Dar'a stavano esprimendo il loro dissenso di fronte all'arresto di un gruppo di giovani, fra i 15 e i 17 anni, accusati di aver scritto dei graffiti anti-governativi. Da quel momento si è registrata una rapida *escalation* delle violenze e una sempre maggiore frammentarietà dei gruppi anti-governativi, ognuno dei quali presenta diverse posizioni politiche ed ideologiche.

Analogamente alle altre situazioni verificatesi negli altri Paesi, anche se forse in maniera più accentuata, il contesto siriano è caratterizzato dal fatto che le parti in causa sono svariate. Il movimento insurrezionale, infatti, non presenta alcun carattere di unità, ma è composto da gruppi eterogenei, alcuni dei quali, addirittura, hanno le loro basi operative fuori dai confini nazionali.

Allo stato attuale, secondo quanto riferito dalla Commissione d'inchiesta istituita dal Comitato per i diritti umani, nella crisi siriana sono coinvolti quattro principali gruppi di opposizione. Il primo, attorno al *Syrian National Council*, è composto da diversi gruppi che sostengono di combattere il governo per l'affermazione di uno Stato democratico e pluralista. Questa è la fazione supportata prevalentemente dai governi occidentali.

Sono, poi, presenti dei gruppi di matrice islamica che, invece, agiscono per l'affermazione di uno Stato islamico. Inoltre, in alcune parti del territorio operano alcuni gruppi jihadisti, affiliati ad Al-Qaeda, principalmente *Jabhat Al-Nusra* e *the Islamic State of Iraq and Al-Sham (ISIS)*.

Infine vi sono i *Kurdish armed groups*, il cui obiettivo è quello di proteggere e governare le regioni Kurde⁷.

Non si può, quindi, parlare di un movimento insurrezionale che lotta per rovesciare un Governo, ma di una moltitudine di gruppi che presentano rivendicazioni differenti. Si deve, fra l'altro, sottolineare che, oltre ad azioni anti-governative, si sono verificati in diverse circostanze scontri armati fra gli stessi gruppi di opposizione, dovuti, ovviamente, alle loro differenti posizioni politico-ideologiche⁸.

In questo quadro già intricato, non si può, inoltre, ignorare che, sebbene abbia un

⁷ *Ibid.*, par. 16.

⁸ *Report of the Secretary-General on children and armed conflict in the Syrian Arab Republic*, 27 January 2014, UN Doc. S/2014/31, par. 8: «Despite repeated attempts to form a unified military entity, armed opposition groups increasingly fragmented into various military opposition alliances. FSA itself remained divided despite efforts by its Supreme Military Command and aligned brigades retained separate identities, agendas and commands. Radical ideologies increasingly characterized some of the armed opposition with the presence of foreign fighters and radical groups such as Jabhat al-Nusra (in early 2012), which formally announced its allegiance to Al-Qaida in April 2013. By 2013, the landscape of parties had completely changed, with increased presence of Al-Qaida-affiliated armed groups, including Islamic State in Iraq and Sham (ISIS) and Jabhat al-Nusra, and a proliferation of armed groups with varying command structures, political and military objectives and tactics, combined with fluidity of front lines and hostilities between armed groups themselves».

carattere interno, il conflitto è condizionando dal comportamento di diversi Stati terzi che, attraverso forme di supporto economico e militare, si sono schierati a favore di una o dell'altra parte. Per questo motivo, una soluzione pacifica si potrà probabilmente raggiungere solo quando anche a livello internazionale si riuscirà a trovare un punto di convergenza fra gli interessi russo-cinesi e quelli degli Stati occidentali⁹. Come affermato, infatti, dall'ex rappresentante speciale delle Nazioni Unite e della Lega araba per la Siria, Lakhdar Brahimi, «*the central problem was and still is how to bring the Syrian sides and those who supported and support them to accept the very principle of a political solution*¹⁰». Questa posizione è stata ripresa dal Segretario generale che, proprio in occasione delle dimissioni di Brahimi dal proprio compito di Rappresentante speciale, ha affermato «*We thought we would be able to deliver but because of a divided world [and] region we have not been able to make any progress*¹¹». Anche la Commissione d'inchiesta istituita dal Consiglio dei diritti umani ha sottolineato come l'influenza di alcuni Stati sia determinante e per tale motivo ha invitato questi ultimi ad assumere un comportamento più responsabile, al fine di non dare il proprio supporto a soggetti che si stanno rendendo responsabili di crimini contro l'umanità. Nel settimo rapporto, del febbraio 2014, ad esempio, ha rimarcato come i «fattori esterni» stanno, in maniera sempre più influente, determinando le sorti del conflitto. Benché si invochi una immediata soluzione pacifica, si continua, infatti, a fornire supporto finanziario e logistico ai gruppi armati, sia di opposizione che governativi, operanti sul territorio, senza che vi sia, tuttavia, la certezza del rispetto del diritto internazionale umanitario da parte di questi ultimi¹².

⁹ Report of the independent international commission of inquiry on the Syrian Arab Republic, 16 August 2012, UN Doc. A/HRC/21/50, par. 19: «*Positions varied in the international community on how to deal with the conflict. Some States demanded the immediate departure of the President; others focused on preventing any form of outside intervention. Others continued to provide military supplies to the Government. Still others called for funding, and provided communication and material support to anti-Government armed groups. The alleged presence of foreign advisers was also a point of contention among States, as was the use of sanctions. The uncertain international context undermined the efforts of the joint special envoy to achieve a political solution to the conflict*».

¹⁰ Interview, Lakhdar Brahimi: UN-Arab League joint special representative for Syria, in Bulletin of the United Nations, Department of Political Affairs, 2013. Disponibile on line su <http://www.un.org/wcm/webdav/site/undpa/shared/undpa/pdf/Politically%20Speaking%20Fall%202013%20WEB.pdf>. Ultimo accesso il 4 giugno 2014. È opportuno ricordare che Brahimi ha presentato il 13 maggio 2014 le proprie dimissioni da rappresentante speciale, che sono diventate esecutive il 31 maggio. Commentando questa scelta, il Segretario generale Ban Ki-moon ha sottolineato lo scarso supporto che le Nazioni Unite hanno offerto a Brahimi nello svolgimento del suo compito, affermando: «*That the objective to which he applied his extraordinary talents has proven elusive is a tragedy for the Syrian people [...] his efforts have not received effective support from the United Nations body that is charged with upholding peace and security, and from countries with influence on the Syria situation, is a failure of all of us*». Le dichiarazioni di Ban Ki-moon sono state pubblicate dal UN news centre e sono disponibili on line su: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=47780#.U4m-82DEPIY>. Ultimo accesso il 4 giugno 2014.

¹¹ *Ibid.*

¹² Human Rights Council, Report of the independent international commission of inquiry on the Syrian Arab Republic, 12 February 2014, UN Doc. A/HRC/25/65: «*External factors have increasingly driven the course of the conflict. While pushing for a political solution, international stakeholders continued to support the belligerents financially and logistically to influence the outcome of the conflict in line with their respective interests. Private donors and intermediaries from the region played an instrumental role in supporting specific armed groups or operation rooms with fundraising campaigns conducted through social media. [...] States that exert influence on the parties in the Syrian Arab Republic must act to ensure that these parties comply with the rules of international humanitarian law. The Security Council bears responsibility for allowing the warring parties to violate these rules with impunity*».

Attraverso un simile comportamento, quindi, gli Stati terzi non stanno semplicemente cercando di favorire la fine delle ostilità, ma stanno tentando di influenzare l'esito del conflitto.

In questo contesto si è sviluppata l'azione delle Nazioni Unite che, per ovvie ragioni, ha dovuto far i conti con le diverse, spesso inconciliabili, posizioni dei cinque membri permanenti del Consiglio.

3. *Le azioni intraprese dalle Nazioni Unite*

L'azione delle Nazioni Unite, come detto in precedenza, è stata fin dal primo momento condizionata dalle differenti posizioni assunte in seno al Consiglio di sicurezza. Russia e Cina, in particolar modo, hanno bloccato ripetutamente l'adozione di risoluzioni in materia e, di conseguenza, non hanno permesso di assumere una posizione sulla questione. In tal modo si sta rischiando di ledere la credibilità del Consiglio di sicurezza e, più in generale, dell'ONU nel suo complesso.

Basti pensare che a causa di questa *impasse* istituzionale, il primo progetto di risoluzione è stato discusso solo nel febbraio 2012, undici mesi dopo l'inizio della crisi siriana.

In quest'occasione, per tentare di venire in contro alle posizioni manifestate da Russia e Cina si è deciso di esplicitare nella parte preambolare che, data l'intenzione di risolvere in maniera pacifica l'attuale crisi politica siriana, in nessun modo la risoluzione avrebbe autorizzato l'adozione di misure previste dall'articolo 42 della Carta.

L'obiettivo del progetto di risoluzione, inquadrabile nel Capitolo VI della Carta, infatti, era quello di affidare alla Lega Araba il ruolo di mediatore nella soluzione della controversia, con il compito di favorire «*a Syrian-led political transition to a democratic, plural political system, in which citizens are equal regardless of their affiliations or ethnicities or beliefs*¹³». Nonostante l'intenzione fosse quella di affrontare in maniera neutrale la questione, tuttavia, il testo contiene ripetute condanne nei confronti delle forze governative, accusate di «*human rights violations and attacks against those exercising their rights to freedom of expression, peaceful assembly and association*¹⁴», mentre fa solo un marginale riferimento alle violenze perpetrate dagli altri gruppi armati operanti sul territorio. Rispetto a questi ultimi, quindi, sembra esprimere una condanna meno severa, definendo le loro azioni come semplici forme di violenza.

Quest'impostazione, ritenuta eccessivamente sbilanciata, è stata il motivo del voto contrario di Russia e Cina, che, dal canto loro, volevano una condanna, in maniera indistinta, di tutte le forme di violenza contro i civili, senza distinzione fra autorità governative e gruppi di opposizione.

Già in fase di discussione del progetto si sono manifestate in maniera evidente le divergenti opinioni su come affrontare l'emergenza. In questo contesto, gli Stati Uniti d'America hanno fermamente condannato l'attuale governo e hanno espresso il loro appoggio al *Syrian National Council*. Il rappresentante statunitense, manifestando la propria sicurezza sul fatto che il «regime del terrore di Assad» fosse ad uno stadio finale, ha sottolineato la necessità «*to ensure that the new Syria is governed by the rule of law, that it respects*

¹³ United Nations Security Council, 4 February 2012, UN Doc. S/2012/77, par. 6.

¹⁴ *Ibid.* par. 2.

and protects the universal rights of every citizen, regardless of ethnicity or sect, and that it takes on the widespread corruption that has marked the Al-Assad regime¹⁵». La volontà degli USA, quindi, è piuttosto chiara: porre fine al regime attuale e favorire una transizione politica sotto la guida del *Syrian National Council*. Una posizione simile è stata assunta da Regno Unito e Francia. Il delegato francese, rimarcando la necessità di tutelare la popolazione, ha fatto presente che il suo governo ha da tempo instaurato stabili relazioni con il *Syrian National Council*, definendolo come una «*peacefull opposition*» e una «*legitimate entity whose efforts to unify the opposition I commend*»¹⁶. Differentemente, secondo Russia e Cina il Consiglio di sicurezza, nell'approcciarsi alla crisi siriana, avrebbe dovuto tenere una posizione quanto più cauta possibile. A loro modo di vedere, prendere una posizione netta a favore di una delle parti in causa avrebbe semplicemente inasprito il conflitto e avrebbe ulteriormente rallentato il processo di pacificazione. In questo modo, considerando l'importanza della Siria nel contesto medio orientale, si sarebbe rischiato di destabilizzare tutta la regione. Secondo i delegati russi e cinesi, quindi, si sarebbe dovuto a) condannare tutte le violenze compiute a partire dal marzo 2011; b) favorire il dialogo fra le parti; c) evitare qualsiasi forma d'interferenza esterna nel processo di transizione politica.

Alla luce di queste posizioni, era evidente che qualsiasi altro tentativo del Consiglio di Sicurezza di adottare risoluzioni contro il regime siriano sarebbe stato vano. Questa situazione si è verificata pochi mesi dopo, esattamente il 19 luglio 2012, quando Cina e Russia hanno nuovamente votato contro un progetto di risoluzione proposto dal gruppo degli Stati occidentali in seno al Consiglio¹⁷. Il progetto in questione, a differenza di quello precedente, è inquadrabile nel Capitolo VII della Carta e, invocando un'immediata cessazione delle ostilità, invita le parti a iniziare un processo di transizione. Il riferimento al capitolo VII è stato interpretato da Russia e Cina come lo strumento per adottare in futuro sanzioni o autorizzazioni all'uso della forza contro la Siria¹⁸. Questo timore, del resto, è stato probabilmente rafforzato dalle posizioni espresse in fase di voto dagli Stati proponenti, che hanno nuovamente sottolineato come l'unico responsabile delle atrocità commesse fosse il governo siriano. Fra tutti, il più esplicito è stato il delegato tedesco, il quale, sottolineando come la situazione siriana fosse ormai allo stadio di conflitto armato interno, ha affermato «*Let me be clear: responsibility for that lies fully with President Al-Assad and his regime*»¹⁹. Tenendo conto dei comportamenti assunti, sembrerebbe che la situazione di stallo in seno al Consiglio di sicurezza sia imputabile sia a Russia e Cina che agli Stati occidentali. Entrambe le parti, infatti, più che sforzarsi per favorire una soluzione politica della crisi, sono rimaste ancorate alle loro posizioni politiche, impedendo al Consiglio di svolgere in maniera efficace il proprio ruolo. Proprio in occasione del voto al progetto di risoluzione del luglio 2012, una simile valutazione ha portato all'astensione di due membri non permanenti, Pakistan e Sud Africa. Entrambi, pur rimarcando la necessità di

¹⁵ United Nations Security Council, 6710th meeting, *the situation in the middle East*, 31 January 2012, UN Doc. S/PV.6710, p. 12 ss..

¹⁶ *Ibid.*, p. 15.

¹⁷ United Nations Security Council, draft resolution submitted by France, Germany, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and United States of America, 19 July 2012, UN Doc. S/2012/538.

¹⁸ United Nations Security Council, 6810th meeting, 19 July 2012, UN Doc. S/PV.6810, p. 8: «*The vote that just took place should not have taken place at all. The sponsors of the draft resolution just rejected (S/2012/538) were well aware that it simply stood no chance of being adopted. The Russian delegation had very clearly and consistently explained that we simply cannot accept a document, under Chapter VII of the Charter of the United Nations, that would open the way for the pressure of sanctions and later for external military involvement in Syrian domestic affairs.*».

¹⁹ *Ibid.*, p. 5.

porre fine alle violenze in corso, hanno fatto presente come le differenti posizioni fra i membri permanenti del Consiglio stiano creando una polarizzazione del conflitto, il cui unico risultato sarebbe stato quello di rallentare il processo di pace.

In tal senso, l'azione dell'ONU, probabilmente, sarebbe stata più proficua se fosse stata finalizzata alla conciliazione, piuttosto che alla sanzione, usufruendo del ruolo di mediatore che, ai sensi del Capitolo VI, avrebbe potuto affidare alla Lega araba.

D'altronde, le uniche volte in cui il Consiglio di sicurezza è riuscito ad adottare una risoluzione sulla crisi siriana è stato quando non si è concentrato su obiettivi di natura politica, come il mutamento di regime, che fra l'altro non gli competono, ma sul semplice mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Un esempio ne è la risoluzione del 2013, adottata all'unanimità, sull'utilizzo delle armi chimiche, attraverso la quale «*Endorses the decision of the OPCW Executive Council 27 September 2013, which contains special procedures for the expeditious destruction of the Syrian Arab Republic's chemical weapons program and stringent verification thereof and calls for its full implementation in the most expedient and safest manner*²⁰». In questa circostanza gli USA e la Russia, anche a seguito della minaccia del Presidente Obama di far ricorso alla forza armata per neutralizzare l'arsenale chimico siriano, sono riuscite a trovare un accordo²¹, secondo il quale la risoluzione doveva essere indirizzata a tutte le parti in conflitto e non doveva richiamare il capitolo VII della Carta. Inoltre, la Russia ha ritenuto che le ispezioni condotte dall'OPCW, in stretta collaborazione con il governo di Damasco, potessero essere una garanzia di imparzialità²².

Il voto favorevole di tutti e quindici i membri alla risoluzione del settembre 2013 è la dimostrazione che quando l'obiettivo non è stato quello di trovare un colpevole, ma di favorire la sicurezza all'interno del territorio siriano, il Consiglio è riuscito a manifestare capacità d'azione, raggiungendo un compromesso fra le diverse posizioni. Con l'adozione della risoluzione, inoltre, gli USA sono stati costretti a non dar seguito all'intenzione di far ricorso alla forza armata per distruggere le armi chimiche a disposizione di Assad.

Sembrano, fra l'altro, incoraggianti i progressi che si stanno ottenendo nel processo di distruzione dell'arsenale chimico siriano. In una comunicazione del giugno 2014 la *Special Coordinator of the OPCW-UN Joint Mission on eliminating Syria's chemical weapons programme*, Sigrid Kaag, ha reso noto che più del novanta per cento delle armi chimiche siriane sono state distrutte²³.

Un altro caso in cui gli Stati sono riusciti a mettere da parte le loro divergenze politiche sulla questione siriana e sono riusciti a trovare un accordo, superando le loro differenti posizioni, è la risoluzione del 22 febbraio 2014, attraverso la quale è stato

²⁰ United Nations Security Council, Resolution 2118, 27 September 2013, UN Doc. S/RES/2118 (2013), par. 3.

²¹ In fase di votazione il delegato statunitense ha espressamente dichiarato che, se non si fosse trovato un accordo sulla questione, l'unico strumento possibile per raggiungere l'obiettivo sarebbe stato quello dell'uso della forza. Cfr. United Nations Security Council, 7038th meeting, 27 September 2013, UN Doc. S/PV.7038, pp. 4-5: «*Our original objective was to degrade and deter Syria's chemical weapons capability. The option of military force that President Obama has kept on the table could have achieved that, but tonight's resolution in fact accomplishes even more. Through peaceful means, it will for the first time seek to eliminate entirely the nation's chemical-weapons capability and, in this case, specifically Syria's. On-site inspections of the places where those weapons are stored will begin by November, and under the terms of this agreement those weapons will be removed and destroyed by the middle of next year.*»

²² *Ibid.*, p. 3 ss.

²³ *As Syria deadline nears, OPCW-UN mission focuses on swift removal of remaining chemicals*, 4 June 2014. Disponibile on line su <http://opcw.unmissions.org/AboutOPCWUNJointMission/tabid/54/ctl/Details/mid/651/ItemID/323/Default.aspx>. Ultimo accesso il 10 giugno 2014.

richiesto a tutte le parti in conflitto di cessare le ostilità e di favorire «*the efforts of the United Nations, its specialized agencies, and all humanitarian actors engaged in humanitarian relief activities, to provide immediate humanitarian assistance to the affected people in Syria, including by promptly facilitating safe and unhindered humanitarian access to populations in need of assistance in all areas under their control*»²⁴.

Nonostante l'adozione della risoluzione debba essere accolta positivamente, è doveroso, tuttavia, sottolineare come i progressi che si sono registrati nell'ambito degli aiuti umanitari siano ancora scarsi. A causa, infatti, della mancata collaborazione sia delle forze governative sia dei gruppi di opposizione molti aiuti, in particolare cibo e medicine, non riescono ad essere recapitati²⁵.

Probabilmente a causa di questa situazione, gli Stati membri del Consiglio di sicurezza hanno abbandonato la strada del compromesso, difficilmente seguita in occasione delle due risoluzioni appena analizzate, e sono tornati a far prevalere le loro posizioni di natura politica, creando nuovamente una situazione di stallo.

In questo contesto è avvenuta la votazione del progetto di risoluzione, che verrà esaminato nel prossimo paragrafo, sul deferimento della situazione siriana al Procuratore della Corte penale internazionale.

4. Il tentativo di referral alla Corte penale internazionale

Il deferimento della questione siriana alla CPI è stato invocato, nel corso degli ultimi due anni, da più parti. A favore di una simile soluzione si sono pronunciate la Commissione di inchiesta istituita dal Consiglio dei diritti umani²⁶, l'alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani²⁷ e svariate organizzazioni non governative²⁸. Anche un gruppo di cinquantotto Stati membri delle Nazioni Unite, il 19 maggio 2014, ha inviato una lettera al Presidente del Consiglio di sicurezza per chiedere il *referral* alla CPI, «*without exceptions and irrespective of the alleged perpetrators*»²⁹. Facendo seguito a queste

²⁴ United Nations Security Council, resolution 2139, 22 February 2014, UN Doc. S/RES/2139 (2014).

²⁵ Report of the Secretary General on the implementation of the Security Council resolution 2139 (2014), 22 May 2014, UN Doc. S/2014/365.

²⁶ I sette rapporti della Commissione di inchiesta, nei quali si sottolinea ripetutamente la necessità di deferire la questione alla CPI sono disponibili on line su <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/HRCISyria/Pages/IndependentInternationalCommission.aspx>. Ultimo accesso il 10 giugno 2014.

²⁷ UN human rights chief renews call on Security Council to refer Syria to ICC, press release of the High Commissioner for Human Rights, Navi Pillay, 2 July 2012. Disponibile on line su <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=42377#.U6ky1GBEPIY>. Ultimo accesso il 10 giugno 2014; Statement of José Luis Díaz, Amnesty International's representative to the UN in New York, Security Council: Russia must not block efforts to end atrocities in Syria, 1 February 2012, disponibile on line su <http://www.amnesty.org/en/news/security-council-russia-must-not-block-efforts-end-atrocities-syria-2012-02-01>. Ultimo accesso il 10 giugno 2014.

²⁸ Human rights watch, UN Security Council: Seize Chance for Justice in Syria, 17 September 2013. Disponibile on line su <http://www.hrw.org/news/2013/09/17/un-security-council-seize-chance-justice-syria>. Ultimo accesso il 10 giugno 2014.

²⁹ Letter dated 19 May 2014 from the permanent Representative of Switzerland to the United Nations addressed to the Secretary General, 21 May 2014, UN Doc. A/68/884 – S/2014/361.

richieste, la Francia si è fatta promotrice del progetto di risoluzione che il 22 maggio è stato bocciato a causa del voto contrario di Russia e Cina.

Il progetto di risoluzione, che non presenta elementi di novità rispetto ai precedenti *referral* del Consiglio, ha una portata generale, quindi non è indirizzato nei confronti di una Parte in conflitto, ma si limita a conferire al Procuratore l'incarico di avviare un'indagine sui crimini commessi in Siria a partire dal marzo 2011. Tuttavia, i termini usati per indicare i crimini perpetrati dalle forze governative sembrano indicare un maggior livello di gravità rispetto agli atti compiuti dagli altri gruppi armati sembrano. Si fa, infatti, riferimento a diffuse violazioni dei diritti umani dal parte delle autorità siriane e ad abusi e violazioni di diritti umani da parte dei gruppi di opposizione. Questo diverso grado di valutazione dei crimini commessi non emerge nei rapporti della Commissione di inchiesta istituita dal Consiglio dei diritti umani, che, invece, rileva come tutte le parti belligeranti non stanno agendo nel rispetto del diritti internazionale umanitario e si stanno rendendo responsabili di violazioni dell'articolo tre comune alle quattro convenzioni di Ginevra³⁰.

Un certo sbilanciamento si nota anche nelle disposizioni sugli obblighi di cooperazione con il Procuratore, che vengono imposti solo al Governo siriano.

In modo analogo a quanto avvenuto nel caso del Darfur e della Libia, inoltre, il *referral* avrebbe previsto un'immunità nei confronti dei partecipanti a forze armate, dislocate in Siria su autorizzazione del Consiglio, cittadini di Stati che non sono Parti dello Statuto di Roma.

Già da una lettura preliminare, quindi, si può constatare come, sebbene vi sia un'apparente neutralità, la risoluzione ha come principale destinatario il Governo siriano.

Prima di procedere all'esame dettagliato del progetto di risoluzione è, pertanto, doveroso fare una precisazione sul ruolo che dovrebbe ricoprire la CPI di fronte a simili crisi³¹. La Corte dell'Aja dovrebbe essere intesa dagli Stati per quel che è realmente: un organo giurisdizionale indipendente con il compito di giudicare «*over persons for the most serious of international concern*». Questa considerazione, benché possa sembrare scontata, ha l'obiettivo di precisare che gli Stati membri del Consiglio di Sicurezza, nell'esercizio del loro potere di *referral*, dovrebbero astenersi dal perseguire fini di natura politica, ad esempio esercitare pressioni politiche nei confronti di un determinato governo. Così come sancito dall'articolo 13(b) dello Statuto di Roma, il Consiglio dovrebbe richiedere l'intervento della CPI solo nei casi in cui si verifichi «*a situation in which one or more of such crimes appears to have been committed*». L'utilizzo del termine *situation*, piuttosto che *case* o *matter*, è stato appositamente voluto in fase di negoziazione proprio per la sua portata più generale, in modo da chiarire che l'attività del Consiglio non deve essere indirizzata contro specifici individui. Questo punto era stato chiarito anche dalla stessa Commissione di diritto internazionale, che aveva precisato come «*the Security Council would*

³⁰ Human Rights Council, *Report of the independent international commission of inquiry*, cit., par. 152.

³¹ Sulla CPI cfr. D. BOSCO, *Rough justice: the International Criminal Court in a world of power politics*, Oxford, 2014; A. LANCIOTTI, *La Corte penale internazionale e la repressione delle gravi violazioni del diritto umanitario*, Torino, 2013; W. SCHABAS, *The International Criminal Court: struggling to find its way*, in A. CASSESE (eds.), *Realizing utopia : the future of international law*, 2012, Oxford P. 250 ss.; E. CIMIOTTA, *Corte Penale Internazionale*, in *Com. int.*, 2011, p. 145 ss.; G. CATALDI - G. DELLA MORTE, *La Corte Penale Internazionale*, in L. S. ROSSI (a cura di), *Le organizzazioni internazionali come strumenti di governo multilaterale*, Milano, 2006, p. 411 ss.; C. A. SMITH - A. GONZALEZ, *The International Criminal Court : Globalizing Peace or Justice?*, in A. BRYSK (eds.), *The Politics of the Globalization of Law : Getting from Rights to Justice*, New York, 2013, p. 47 ss.; W. SCHABAS, *An Introduction to the International Criminal Court*, Cambridge, 2007.

not normally refer to the Court a case in the sense of an allegation against named individuals», bensì «*a situation to which Chapter VII of the Charter applies*»³². Spetterà, successivamente, al Procuratore stabilire quali individui dovranno essere sottoposti a processo³³. I *referral* presentati dal Consiglio alla CPI dovrebbero, pertanto, avere un contenuto quanto più generale possibile e non dovrebbero prevedere eccezioni di giurisdizione nei confronti di alcun soggetto. Una simile valutazione è ancor più valida in relazione a situazioni come quella siriana, dove, come ampiamente riconosciuto dallo stesso Consiglio di sicurezza, tutte le parti in conflitto, alcune delle quali prevalentemente composte da soggetti provenienti da Stati terzi, si stanno rendendo autori di gravi crimini. Secondo il ragionamento appena svolto, quindi, di fronte ad una situazione del genere, se si fosse voluto agire ai sensi dell'articolo 13(b) dello Statuto di Roma, il Consiglio, preso atto che il contesto siriano rappresenta una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, avrebbe dovuto affidare al Procuratore della CPI il compito di valutare se fossero presenti le condizioni per avviare un'indagine, senza prevedere limiti di mandato rispetto a soggetti di determinate nazionalità. Il compito del Procuratore, in tal senso, avrebbe dovuto essere quello di fare chiarezza sui gravi crimini commessi, in totale indipendenza e senza condizioni imposte dal Consiglio di sicurezza³⁴. Solo attraverso il rafforzamento del principio di indipendenza l'attività svolta dalla Corte a seguito di un *referral* da parte del Consiglio potrà acquisire credibilità. D'altronde, questo principio è alla base dell'accordo fra CPI e Nazioni Unite, il cui articolo 2 afferma che «*the United Nations recognizes the Court as an independent permanent judicial institution, which, in accordance with articles 1 and 4 of the Statute, has international legal personality and such legal capacity as may be necessary for the exercise of its functions and the fulfilment of its purposes*»³⁵.

Tale principio di indipendenza non è stato tenuto adeguatamente in considerazione nel caso siriano. Sembra, infatti, che la ragione che ha spinto un gruppo di Stati a sostenere la richiesta di deferimento alla CPI non fosse semplicemente quella di far luce, ed eventualmente avviare un processo, sui gravi crimini commessi in quel territorio negli ultimi tre anni, ma quella di utilizzare strumentalmente la CPI per esercitare pressione politica nei confronti del governo siriano. Così come avvenuto in Libia, appare evidente l'intento di voler lanciare un segnale alle forze governative e ai gruppi armati in loro sostegno. Se, cioè, queste avessero continuato a sostenere il regime di Assad avrebbero corso il rischio di essere processate dalla CPI.

Una simile conclusione può essere raggiunta da una lettura congiunta del testo della risoluzione e delle posizioni espresse da parte degli Stati proponenti.

Per quanto concerne questo secondo aspetto, il progetto di risoluzione, come

³² International Law Commission, Draft Statute for the Criminal Court with commentaries, in *YB Int. Law Comm.*, 1994, Vol. II, p. 44 ss.

³³ W. A. SCHABAS, *the International Criminal Court, a commentary on the Rome Statute*, Oxford 2010, p. 294.

³⁴ Le medesime considerazioni possono essere fatte per i precedenti casi in cui il consiglio ha deferito una situazione alla Corte penale internazionale, inserendo nella risoluzione una serie di limiti che hanno inciso sull'indipendenza del Procuratore e, più in generale sull'imparzialità della CPI. Sull'argomento v. C. HEYDER, *The U.N. Security Council's Referral of the Crimes in Darfur to the International Criminal Court in Light of U.S. Opposition to the Court: Implications for the International Criminal Court's Functions and Status*, in *Berk. Jour. Int. Law*, 2006, p. 650 ss.; R. CRYER, *Sudan, Resolution 1593, and International Criminal Justice*, in *Leid. Jour. Int. Law*, 2006, p. 195 ss.; L. CONDORELLI – A. CIAMPI, *Comments on the Security Council Referral of the situation in Darfur to the ICC*, in *Jour. Crim. Just.*, 2005, p. 590 ss.

³⁵ *Relationship agreement between the United Nations and International Criminal Court*, New York, 4 October 2004.

esaminato nei precedenti paragrafi, è stato votato in un contesto in cui un gruppo di Stati ha ripetutamente manifestato la propria convinzione circa le esclusive responsabilità del governo siriano nella crisi e, di conseguenza, la necessità di favorire un mutamento governativo all'interno del territorio. In una situazione del genere, è ragionevole pensare che l'avvio di un'indagine da parte del Procuratore avrebbe potuto produrre, nei fatti, un risultato opposto a quello perseguito, cioè causare un inasprimento del conflitto e impedire l'avvio di un reale processo di pacificazione all'interno del Paese.

Più nel dettaglio, diverse disposizioni del progetto di risoluzione contengono elementi giuridicamente controversi, suscettibili di una valutazione critica. In primo luogo, si deve sottolineare che, confermando l'impostazione adottata nel caso del Darfur e della Libia, si è deciso di limitare il mandato del Procuratore, escludendo la sua competenza nei confronti dei cittadini di Stati non parti dello Statuto di Roma. La risoluzione, a tal fine, prevedeva che *«current or former officials or personnel from a State outside the Syrian Arab Republic which is not a party to the Rome Statute of the International Criminal Court shall be subject to the exclusive jurisdiction of that State for all alleged acts or omissions arising out of or related to operations in the Syrian Arab Republic established or authorized by the Council, unless such exclusive jurisdiction has been expressly waived by the States»*.

Attraverso questa disposizione, il cui fondamento giuridico è dubbio, si è voluto applicare un principio di giustizia selettiva, per cui solo alcuni soggetti possono essere giudicati dalla Corte, mentre altri sono immuni. Una simile possibilità di conferire diritti di immunità non sembra essere riconosciuta da parte dello Statuto di Roma, il cui articolo 13(b) afferma semplicemente la possibilità che il Consiglio possa deferire una situazione alla CPI. D'altro canto, neanche l'articolo 16 autorizza un comportamento del genere³⁶, prevedendo quest'ultimo che *«no investigation or prosecution may be commenced with under this Statute for a period of 12 months after the Security Council in a resolution adopted under chapter VII of the Charter of the United Nations, has requested the Court to that effects»*.

La logica di questa disposizione non è quella di conferire al Consiglio di sicurezza il potere di riconoscere l'immunità ad alcune categorie, ma quella di permettere, di fronte a particolari circostanze, la sospensione dell'azione della CPI rispetto ad una determinata situazione, al fine di facilitare il processo di pacificazione³⁷. A tal fine, se il Consiglio, in alcune particolari situazioni, ritiene che l'avvio di un processo davanti alla CPI può

³⁶ Secondo gli USA, in particolar modo, l'articolo 16 deve essere utilizzato per escludere la competenza della CPI a giudicare i membri di operazioni di *peace-keeping*. V. United Nations Security Council, 4568th meeting, 10 July 2002, UN Doc. S/PV.4568, p. 26: *«Our latest proposal uses article 16 of the Rome Statute — as we were urged to do by other Council members — to address our concerns about the implications of the Rome Statute for nations that are not parties to it, but which want to continue to contribute peacekeepers to United Nations missions. We respectfully disagree with analyses that say that our approach is inconsistent with the Rome Statute. Article 16 contemplates that the Security Council may make a renewable request to the ICC not to commence or proceed with investigations or prosecutions for a 12-month period on the basis of a Chapter VII resolution. We believe that it is consistent both with the terms of article 16 and with the primary responsibility of the Security Council for maintaining international peace and security for the Council to adopt such a resolution with regard to operations it authorizes or establishes, and for the Council to decide to renew such requests. We have offered a solution to this problem that is consistent with the obligations of all United Nations Member States, including those that are parties to the Rome Statute; that provides the protections we seek; and that strengthens the capacity of the United Nations to carry out peace operations. We urge other delegations to consider this balanced solution and to work with us on a practical way forwards»*.

³⁷ V. R. CADIN, *La prassi del Consiglio di sicurezza in materia di deferral: ultra innovativa o ultra vires?*, in O. FERRAJOLO (a cura di), *Corte penale internazionale, aspetti di giurisdizione e funzionamento nella prassi iniziale*, Milano, 2007, p. 127 ss; N. JAIN, *A Separate Law for Peacekeepers: The Clash between the Security Council and the International Criminal Court*, in *Eur. Jour. Int. Law*, 2005, p. 239 ss.

inasprire la situazione e causarne un peggioramento, ha la possibilità di intervenire e bloccare l'attività delle Corte per un periodo limitato di dodici mesi.

Sembra, pertanto, palese che l'articolo 16 non riconosca la possibilità che il Consiglio affidi al Procuratore poteri di indagine parziali, cioè limitati solo ad alcune categorie di persone. Una considerazione simile è stata espressa anche dall'allora Segretario generale Kofi Annan, il quale ha sottolineato come l'articolo sia stato introdotto nello Statuto per permettere di sospendere il giudizio delle CPI in determinate circostanze e non per conferire immunità ad alcuni gruppi di persone³⁸.

Una valutazione di questo tipo è stata formulata anche da parte di alcuni Stati che hanno votato a favore del *referral*. L'Argentina, ad esempio, ha sottolineato che, nonostante abbia votato a favore della risoluzione, ha deciso di non essere considerata come Stato *sponsor* dell'iniziativa. Questa decisione è stata presa al fine di tutelare l'integrità dello Statuto di Roma, che in nessuna disposizione prevede la possibilità che il Consiglio riconosca un'immunità a taluni soggetti. Il delegato argentino afferma in maniera chiara come il proprio governo abbia deciso di votare a favore del progetto di risoluzione solo per una sorta di senso di responsabilità, pur essendo fermamente contrario all'inserimento di clausole che possono indebolire il ruolo della Corte e che non trovano un fondamento giuridico nello Statuto di Roma³⁹.

Queste posizioni non rappresentano un caso isolato nel dibattito sull'immunità dei *peacekeepers* dalla giurisdizione della CPI, che si protrae sin dall'adozione della prima risoluzione in materia, la 1422 del 2002. Con questa risoluzione, il Consiglio di sicurezza ha richiesto per la prima volta, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 16 dello Statuto di Roma, che la CPI «*if a case arises involving current or former officials or personnel from a contributing State not a Party to the Rome Statute over acts or omissions relating to a United Nations established or authorized operation, shall for a twelve-month period starting 1 July 2002 not commence or proceed with investigation or prosecution of any such case, unless the Security Council decides otherwise*⁴⁰». In quella circostanza, diversi Stati, in fase di voto, hanno mostrato una certa perplessità rispetto ad una simile decisione, in quanto avrebbe rischiato di delegittimare il ruolo della CPI, il cui Trattato istitutivo era entrato in vigore solo 11 giorni prima. Per questo motivo, l'anno successivo, quando il Consiglio ha rinnovato l'esenzione dalla giurisdizione dei *peacekeepers* per ulteriori dodici mesi, la risoluzione è stata approvata con l'astensione di Siria,

³⁸ United Nations Security Council, 4772nd meeting, 12 June 2003, UN Doc. S/PV.4772, p. 2: «*In taking that decision the Council will again rely on article 16 of the Rome Statute. I believe that that article was not intended to cover such a sweeping request, but only a more specific request relating to a particular situation. But I accept that the Council is acting in good faith, and that its purpose is to make it possible for peace operations to continue, whether established or only authorized by the Council, and for all Member States to take part in them, whether or not they are parties to the Rome Statute. Indeed, I fervently share that hope, and I am grateful to the Council for giving priority to the continuation of the Organization's vital peacekeeping work.*»

³⁹ United Nations Security Council, 7180th meeting, 22 May 2014, UN Doc. S/PV.7180, pp. 10-11: «*Following our political resolve, our ethical responsibility and our respect for international law, Argentina voted in favour of the referral of the situation in Syria to the International Criminal Court [...] At the same time, Argentina decided not to be a sponsor of the initiative, because it was also our objective to preserve the integrity of the Statute, which requires referrals to the Council to be formulated in the appropriate terms so as not to undermine the legal foundations of the Rome Statute itself or the Court's validity and effectiveness [...] In our view, every heinous crime must be subject to justice, wherever it may be committed and whoever its perpetrators may be [...] The Security Council does not have the power to declare an amendment to the Statute in order to grant immunity to nationals of States non-parties who commit crimes under the Statute in a situation referred to the Courts.*»

⁴⁰ United Nations Security Council, resolution 1422, 12 July 2002, UN Doc. S/RES/1422 (2002).

Germania e Francia⁴¹. Proprio quest'ultima, nel motivare la propria astensione, ha dichiarato: «*Such a renewal risks lending credence to the perception that such exemptions are permanent. That appearance of permanency can only weaken the Court and harm its authority*⁴²». Anche il Regno Unito, nonostante il voto favorevole, ha precisato che le disposizioni previste dalla risoluzione dovevano essere interpretate come un compromesso, dal carattere provvisorio, necessario per superare una situazione complicata, dovuta sostanzialmente alla sfiducia nei confronti della CPI da parte degli USA. Questo senso di sfiducia, d'altronde, è stato esplicitamente manifestato dal rappresentante statunitense, che ha definito la Corte «*a fatally flawed institution [...]vulnerable at every stage of any proceeding to politicization*⁴³».

A differenza di quanto auspicato, nonostante la risoluzione sull'immunità dei *peace-keepers* non sia stata più prorogata, queste posizioni sono state fermamente mantenute nel tempo e hanno condizionato i successivi lavori del Consiglio ogni qual volta si è proposto di adottare un *referral* alla CPI.

Il progetto di risoluzione per deferire la situazione siriana alla CPI, quindi, va letto in un'ottica di continuità con quanto avvenuto in precedenza nei casi dei *referral* relativi al Darfur e alla Libia. Da un lato, cioè, il ricorso alla CPI viene giustificato dalla necessità di fare giustizia a seguito di gravi crimini. Dall'altro, per venire incontro alle necessità degli stessi Stati che hanno invocato il ricorso alla CPI, si è deciso, attraverso un'interpretazione discutibile dell'articolo 16 dello Statuto di Roma, di riconoscere l'immunità ad una determinata categoria di persone.

Gli Stati favorevoli al *referral*, in particolar modo gli USA, che più di tutti hanno voluto una simile limitazione di competenza della CPI, non hanno, però, debitamente tenuto in conto che con l'inserimento di una simile disposizione hanno legittimato l'opposizione di Cina e Russia. Queste ultime, infatti, in fase di voto hanno potuto rafforzare la loro posizione, rimarcando la contraddittorietà del comportamento degli Stati proponenti, che da un lato invocano l'azione della CPI e, dall'altro, cercano di trovare espedienti per non essere soggetti ad un suo eventuale giudizio. In questo modo, hanno potuto avvalorare la loro tesi, secondo la quale il vero obiettivo del *referral* era quello di dare un segnale politico al regime di Assad.

Sempre in linea di continuità con i precedenti deferimenti alla CPI, il progetto di risoluzione del maggio 2014 presenta ulteriori profili discutibili. Fra questi, in primo luogo, quello relativo all'obbligo di cooperazione con la Corte, che spetterebbe solo al Governo siriano, mentre «*States not party to the Rome Statute have no obligation under the Statute*». Sebbene sia ovvio che uno Stato non parte ad un Trattato non sia vincolato a quest'ultimo, quello che risulta meno chiaro è il motivo per cui il Consiglio di sicurezza non abbia deciso di estendere tale obbligo di cooperazione a tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite. Trattandosi, infatti, di una risoluzione che avrebbe dovuto operare nell'ambito del Capitolo VII della Carta, sembrerebbe scontato che questa possa creare obblighi nei confronti di tutti gli Stati membri e non solo della Siria, così come previsto, ad esempio, nelle risoluzioni attraverso le quali sono stati istituiti il Tribunale per la ex-Jugoslavia e quello per il Ruanda⁴⁴.

⁴¹ United Nations Security Council, resolution 1487, 12 June 2003, UN Doc. S/RES/1487(2003).

⁴² United Nations Security Council, 4772nd meeting, 12 June 2003, UN Doc. S/PV.4772.

⁴³ *Ibid.* pp. 23-24.

⁴⁴ United Nations Security Council, resolution 827, 25 May 1993, UN Doc. S/RES/827 (1993), par. 4; resolution 955, 8 November 1994, UN Doc. S/RES/955 (1994), par. 2: «*Decides that all States shall*

Un altro elemento controverso del progetto di risoluzione sul *referral* della questione siriana è quello previsto dal paragrafo 8, attraverso il quale viene affermato che «*none of the expenses incurred in connection with the referral, including expenses related to investigations or prosecutions in connection with that referral, shall be borne by the United Nations and that such costs shall be borne by the parties to the Rome Statute and those States that wish to contribute voluntarily*». Una simile decisione, infatti, non sembra spettare al Consiglio, bensì all'Assemblea generale. Come inequivocabilmente previsto dall'articolo 115 dello Statuto di Roma le risorse economiche della CPI dipendono dai contributi forniti dagli Stati Parti e dai «*funds provided by the United Nations, subject to the approval of the General Assembly, in particular in relation to the expenses incurred due to referrals by the Security Council*». Questa disposizione è completata da quanto previsto dall'articolo 13 dell'accordo fra CPI e Nazioni Unite, secondo il quale «*the United Nations and the Court agree that the conditions under which any funds may be provided to the Court by a decision of the General Assembly of the United Nations pursuant to article 115 of the Statute shall be subject to separate arrangements*⁴⁵».

Appare, quindi, inconfutabile che in fase di deferimento il Consiglio non possa imporre all'Assemblea generale il divieto di approvare in seguito eventuali contributi economici per favorire l'azione CPI. Nonostante risulti palese l'incompatibilità di una simile disposizione sia con lo Statuto di Roma sia con l'accordo di cooperazione, questa è stata inserita anche nel caso dei *referral* relativi al Darfur e alla Libya, senza che mai alcuno Stato abbia sollevato obiezioni. Nel caso del Darfur, addirittura, l'unico intervento sull'argomento è stato da parte del rappresentante statunitense, il quale, oltre ad accogliere con grande favore una disposizione del genere, ha anche affermato: «*we are pleased that the resolution recognizes that none of the expenses incurred in connection with the referral will be borne by the United Nations and that, instead, such costs will be borne by the parties to the Rome Statute and those that contribute voluntarily. That principle is extremely important and we want to be perfectly clear that any effort to retrench on that principle by this or other organizations to which we contribute could result in our withholding funding or taking other action in response. That is a situation that we must avoid*⁴⁶». L'unica ferma opposizione a tale principio, proprio in occasione del *referral* siriano, è stata mostrata dall'Argentina che, occorre ricordarlo, ha comunque votato favorevolmente al progetto di risoluzione francese. In quest'occasione il delegato argentino ha ricordato che «*the Council cannot assume powers that it does not possess, such as that of deciding the funding of the referral. Under the Charter of the United Nations, that is within the General Assembly's jurisdiction*⁴⁷».

Riassumendo quanto finora detto, gli Stati che si sono impegnati per deferire la questione siriana alla CPI, nonostante abbiano più volte rimarcato la necessità di rendere giustizia per i gravi crimini commessi a partire dal marzo 2011, hanno mostrato di non volersi impegnare a sufficienza per superare i gravi limiti che a livello giuridico hanno finora caratterizzato i precedenti *referrals*. Attraverso un simile uso strumentale della CPI, permane il rischio di una sua delegittimazione, in quanto non la si mette in condizione di lavorare in maniera indipendente ed imparziale. In queste condizioni, sembra plausibile

cooperate fully with the International Tribunal and its organs in accordance with the present resolution and the Statute of the International Tribunal and that consequently all States shall take any measures necessary under their domestic law to implement the provisions of the present resolution and the Statute, including the obligation of States to comply with requests for assistance or orders issued by a Trial Chamber.

⁴⁵ Negotiated Relationship Agreement between the International Criminal Court and the United Nations, 4 October 2004.

⁴⁶ United Nations Security Council, 5158th meeting, 31 March 2005, UN Doc. S/PV.5158, pp. 3-4.

⁴⁷ United Nations Security Council, 7180th meeting, cit., p. 11.

che alcuni Stati si mostrino diffidenti nei suoi confronti e che la intendano, più che come uno strumento di giustizia, come un organo del quale il Consiglio di sicurezza si serve per condizionare la situazione politica in alcuni Paesi⁴⁸. Tenendo conto delle posizioni ripetutamente espresse in sede di Consiglio di sicurezza, che hanno condizionato tutta la gestione della crisi siriana da parte dell'ONU, non appare azzardato concludere che l'obiettivo principale del *referral*, secondo gli Stati proponenti, fosse quello di lanciare un segnale al regime di Assad e alle forze governative, piuttosto che affermare il c.d. principio di *accountability*.

Sebbene in alcune circostanze il *referral* potrebbe agire da deterrente, nel caso specifico siriano non sembra che ci siano le condizioni per produrre un simile effetto.

Si deve, infatti, tener conto che allo stato attuale: a) il conflitto è ancora pienamente in corso, b) il governo di Assad continua ad avere il controllo di quasi tutto il territorio, c) il dialogo politico fra le parti per una soluzione pacifica è tutt'oggi in una fase di stallo.

Il Consiglio, piuttosto, avrebbe dovuto valutare se un eventuale deferimento alla CPI non avrebbe potuto determinare un ulteriore inasprimento del conflitto e, quindi, rendere più difficile una soluzione politica.

Per quanto riguarda, inoltre, l'eventuale operato del Procuratore, è ovvio che se il progetto di risoluzione fosse stato approvato, non si sarebbe trovato nelle condizioni idonee ad avviare un'indagine. Del resto, anche la Commissione di inchiesta istituita dal Consiglio dei diritti umani, per elaborare i suoi *report* sulla situazione siriana, ha dovuto raccogliere testimonianze a distanza, non essendo mai stata autorizzata a visitare la Siria. Un simile *modus operandi*, tuttavia, pur se l'unico realizzabile nei fatti, è improponibile per la CPI. A questo proposito viene spontaneo domandarsi, visto che il progetto di risoluzione imponeva alle autorità siriane l'obbligo di collaborazione, quali ulteriori misure (leggi: militari) avrebbe dovuto adottare il Consiglio in caso di inadempimento di tale obbligo da parte del regime di Assad.

5. Conclusioni

L'analisi svolta ha mostrato come l'azione delle Nazioni Unite nell'ambito della crisi siriana è stata condizionata dalle contrapposizioni politiche emerse in seno al Consiglio di sicurezza. Russia e Cina, da un lato, hanno tentato di frenare un'eventuale azione militare contro la Siria, mentre gli Stati occidentali, dall'altro, hanno ripetutamente provato ad adottare misure rientranti nel capitolo VII della Carta. In questo contesto, si deve sottolineare come l'obiettivo di entrambi i gruppi, più che il mantenimento della pace all'interno del territorio, è stato quello di sostenere una delle parti in conflitto. La Russia e la Cina, infatti, hanno sin da subito manifestato il loro consenso all'attuale governo, mentre gli USA e gli altri Stati occidentali hanno più volte tentato di richiamare

⁴⁸ V. K. A. RODMAN, *Justice as a dialogue between law and politics. Embedding the International Criminal Court within conflict management and peacebuilding*, in *Jour. Crim. Just.*, 2014, p. 1 ss; R. CADIN, *Le relazioni pericolose tra Corte penale internazionale e Consiglio di sicurezza: il caso Darfur*, in L. PANELLA – E. SPATAFORA (a cura di), *Studi in onore di Claudio Zanghì*, vol. III – tomo I, Torino, 2011, p. 87 ss; S. M. NOUWEN – W. G. WERNER, *Doing justice to the political: Court in Uganda and Sudan*, in *Eur. Jour. Int. Law*, 2011, p. 941 ss.; L. CONDORELLI – S. VILLAPANDO, *Relationship of the Court with the United Nations*, in A. CASSESE – P. GAETA – J.R.W.D. JONES (eds.), *The Rome Statute of the International Criminal Court: a Commentary*, New York, 2002, p. 219 ss.

L'attenzione sull'emergenza umanitaria per condannare il regime di Assad e sostenere una transizione politica che avesse come principale interlocutore il *Syrian National Council*. Solo alcuni Stati, come Argentina e Brasile, hanno adottato una linea più moderata, invitando gli Stati membri del Consiglio a trovare soluzioni di compromesso che permettessero di prendere decisioni capaci di avviare un processo di pacificazione.

Un punto di incontro, tuttavia, tranne che in rari casi, e comunque tardivi, come la risoluzione sulle armi chimiche, non si è mai raggiunto. Questa situazione ha determinato inizialmente, per un periodo di quasi un anno dall'inizio della crisi, una totale inattività del Consiglio e successivamente una serie di fallimenti che, oltre a non permettere di agire a sostegno del popolo siriano, stanno rischiando di compromettere la credibilità delle Nazioni Unite. Di fronte alla rigidità delle posizioni assunte dai due gruppi di Stati, infatti, è più che ragionevole pensare che gli Stati membri del Consiglio, o meglio i cinque membri permanenti, per sostenere le rispettive ragioni politiche stiano ignorando le reali esigenze di una popolazione che ormai da tre anni è vittima di gravi violazioni dei diritti umani, perpetrate sia dalle forze governative, sia dai gruppi di opposizione.

In questo contesto, il *referral* alla Corte, nonostante i proclami fatti dagli Stati *sponsor*, si presentava come un ennesimo fallimento annunciato, che oltretutto creava il rischio di determinare una frattura insanabile all'interno del Consiglio di sicurezza e, quindi, un'ulteriore paralisi di fronte ad una crisi che peggiora giorno dopo giorno. Era, infatti, inimmaginabile che Russia e Cina potessero dare il loro voto favorevole, essendosi da sempre opposte a qualsiasi azione ai sensi del Capitolo VII, per paura che questa fosse intesa come propedeutica a una futura azione militare. Dal canto loro, gli Stati che si sono schierati a favore del *referral*, avendo presentato un progetto di risoluzione che, in linea con quelli relativi al Darfur e alla Libia, conteneva numerosi elementi controversi, hanno fornito le motivazioni di cui Russia e Cina avevano bisogno per giustificare l'apposizione del veto. In tal senso, alcuni membri permanenti del Consiglio, esattamente Russia, Cina e USA, devono impegnarsi a superare lo scetticismo che nutrono nei confronti della CPI, in modo da garantire a quest'ultima l'indipendenza di cui ha bisogno per operare in maniera imparziale. Sarebbe sbagliato continuare a deferire situazioni alla CPI e allo stesso tempo a) prevedere un'immunità di determinate categorie di persone; b) stabilire che l'ONU non contribuirà finanziariamente; c) imporre l'obbligo di cooperazione solo nei confronti dello Stato destinatario del *referral*.

Una maggiore coerenza sotto quest'aspetto è necessaria per rilanciare la credibilità di un organo che da più parti è inteso come uno strumento utilizzato in maniera unilaterale solo nei confronti di alcuni Paesi. Affinché ciò sia possibile è necessario che il Consiglio ridiscuta le modalità di *referral* alla CPI, prevedendo una serie di linee guida che evitino un uso politico di tale strumento.

Tornando, invece, più nello specifico alla questione attualmente presente in Siria, se la Comunità internazionale mantiene l'attuale contrapposizione in seno al Consiglio si rischia semplicemente di perdere ulteriore tempo prezioso, con un conseguente aggravamento della situazione, a danno esclusivo della popolazione. Per evitarlo, è fondamentale che si stabilisca un priorità degli obiettivi concreti da raggiungere. A tal proposito, a giudizio dello scrivente, il primo passo dovrebbe essere quello di favorire il processo di pacificazione, attraverso un dialogo interno fra le parti in conflitto, quanto più possibile scevro da influenze esterne. In quest'ambito, possono ricoprire un ruolo chiave, in veste di mediazione, gli attori locali, come la Lega araba. Contemporaneamente alla stabilizzazione della situazione, è necessario, con la massima urgenza, garantire la

sicurezza del popolo siriano, attraverso il dispiegamento di forze di pace che abbiano l'unico obiettivo di mettere in sicurezza determinate aree del territorio e di facilitare la circolazione degli aiuti umanitari. Solo dopo che saranno compiuti questi *steps* sarà possibile giudicare i responsabili dei crimini compiuti.

Nonostante in alcuni casi, da valutare con attenzione, il *referral* potrebbe effettivamente avere un effetto deterrente per la commissione di ulteriori crimini, nello specifico contesto siriano un simile uso da parte del Consiglio non sembra condivisibile, perché, oltre a poter causare un aggravamento del conflitto, crea il concreto rischio di spaccare definitivamente l'unità dei cinque membri permanenti, rendendo impossibile qualsiasi tipo di intervento in futuro.