



OSSERVATORIO SULLA CORTE PENALE INTERNAZIONALE N. 1/2016

1. UNA NUOVA SFIDA PER LA CORTE PENALE INTERNAZIONALE: L'INDAGINE SUI CRIMINI COMMESSI NELL'OSSEZIA DEL SUD

Con decisione del 27 gennaio scorso, la I Camera preliminare della Corte penale internazionale (Cpi), composta dai giudici Joyce Aluoch (presidente), Cuno Tarfusser e Péter Kovács, ha autorizzato il Procuratore Fatou Bensouda ad aprire un'indagine sui crimini commessi in Georgia, precisamente nella regione secessionista dell'Ossezia del Sud e nelle aree limitrofe, tra il 1° luglio e il 10 ottobre 2008 ([Pre-Trial Chamber I, Situation in Georgia, Decision on the Prosecutor's Request for Authorization of an Investigation, 27 January 2016, ICC-01/15-12](#)). Si tratta della prima indagine nel continente europeo per il Procuratore. Tutte le indagini avviate finora hanno riguardato Paesi africani (Repubblica Democratica del Congo, Uganda, Repubblica Centrafricana, Sudan, Kenya, Libia, Costa d'Avorio e Mali).

Nell'estate del 2008, l'Ossezia del Sud è stata teatro di un conflitto armato tra le forze georgiane, da un lato, e le forze indipendentiste, sostenute da quelle della Federazione Russa, dall'altro. A far salire la tensione furono all'inizio di luglio gli attentati al capo dell'Amministrazione provvisoria georgiana e ad un leader locale delle forze indipendentiste, cui seguirono alcuni scontri, che si intensificarono all'inizio del mese successivo (v. [Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, Report, September 2009, vol. II, p. 230](#); [Pre-Trial Chamber I, Situation in Georgia, Corrected Version of "Request for Authorisation of an Investigation Pursuant to Article 15", 16 October 2015, ICC-01/15-4-Corr, 17 November 2015, ICC-01/15-4-Corr2](#), parr. 29-31; [Pre-Trial Chamber I, Situation in Georgia, Decision on the Prosecutor's Request for Authorization of an Investigation, cit.](#), parr. 9-11). Lo scoppio del conflitto viene generalmente collocato nella notte tra il 7 e l'8 agosto, quando la Georgia lanciò una vasta operazione militare contro Tskhinvali, capitale dell'autoproclamata Repubblica dell'Ossezia del Sud. Le forze russe intervennero immediatamente, costringendo quelle di Tblisi a ritirarsi dalla città e dal resto dell'Ossezia del Sud e penetrando profondamente in Georgia già l'11 agosto. Il cessate il fuoco fu raggiunto grazie alla mediazione dell'Unione Europea. Il 12 agosto, la Federazione Russa e la Georgia accettarono un piano di pace in sei punti, loro sottoposto dalla Presidenza francese dell'Unione, che prevedeva la cessazione definitiva delle ostilità e il ritiro delle rispettive forze sulle posizioni da queste occupate prima dello scoppio del conflitto. Nei giorni successivi, le forze russe iniziarono a ritirarsi dalle aree georgiane non contestate, ma crearono una zona cuscinetto di circa 20 chilometri

adiacente alla linea di delimitazione amministrativa dell'Ossezia del Sud, all'interno del territorio amministrato dalle autorità di Tblisi. L'8 settembre, poi, la Federazione Russa e la Georgia firmarono un accordo, negoziato anch'esso tramite la Presidenza francese dell'Unione, in cui confermarono gli impegni assunti e stabilirono modalità e tempi del ritiro delle rispettive forze e del dispiegamento di osservatori internazionali. Il ritiro delle forze russe dalla zona cuscinetto fu completato nel termine stabilito, ovvero il 10 ottobre (per una ricostruzione delle fasi del conflitto v. [Pre-Trial Chamber I, Situation in Georgia, Decision on the Prosecutor's Request for Authorization of an Investigation, cit.](#), par. 11-18; [Pre-Trial Chamber I, Situation in Georgia, Corrected Version of "Request for Authorisation of an Investigation Pursuant to Article 15", 16 October 2015, ICC-01/15-4-Corr, cit.](#), par. 32-36).

Già il 14 agosto 2008, l'allora Procuratore della Cpi Luis Moreno-Ocampo annunciò l'avvio di un esame preliminare sulla situazione in Georgia, Stato parte dello Statuto di Roma dal 2003 ([ICC, Office of the Prosecutor, Prosecutor's Statement on Georgia, 14 August 2008](#)). La richiesta di autorizzazione all'apertura di un'indagine, prevista dall'art. 15, par. 3, dello Statuto nel caso in cui manchi il *referral* di uno Stato parte o del Consiglio di Sicurezza, è stata tuttavia formulata soltanto oltre otto anni dopo. Il 13 ottobre 2015, l'attuale Procuratore Bensouda ha chiesto alla I Camera Preliminare l'autorizzazione ad iniziare un'indagine sui crimini di guerra e contro l'umanità che sarebbero stati commessi in Georgia, tra il 1° luglio e il 10 ottobre 2008 ([Pre-Trial Chamber I, Situation in Georgia, Corrected Version of "Request for Authorisation of an Investigation Pursuant to Article 15", 16 October 2015, ICC-01/15-4-Corr, cit.](#)). Determinante a tal fine è stata la sospensione a tempo indefinito dei procedimenti avviati dalle autorità di Tblisi circa la pulizia etnica delle forze indipendentiste nei confronti della popolazione di etnia georgiana dell'Ossezia del Sud e della zona cuscinetto e l'attacco delle stesse contro i componenti georgiani della Forza congiunta di mantenimento della pace, istituita dall'Accordo di Soçi del 1992 ([ICC, Office of the Prosecutor, The Prosecutor of the International Criminal Court, Fatou Bensouda, Requests Judges for Authorisation to Open an Investigation into the Situation in Georgia, 13 October 2015, ICC-OTP-20151013-PR1159](#)).

Ai sensi dell'art. 15, par. 4, dello Statuto, la Camera preliminare ha accolto la richiesta del Procuratore, rinvenendo in essa e nella documentazione allegata «a reasonable basis to proceed with an investigation» ([Pre-Trial Chamber I, Situation in Georgia, Decision on the Prosecutor's Request for Authorization of an Investigation, cit.](#), par. 59). La decisione è stata adottata all'unanimità. Il giudice Kovács ha formulato un'opinione separata concorrente ([Separate Opinion of Judge Péter Kovács, ICC-01/15-12-Anx-Corr](#)). La Camera ha ritenuto soddisfatte le condizioni previste dall'art. 53, par. 1, dello Statuto per l'apertura di un'indagine da parte del Procuratore ([Pre-Trial Chamber I, Situation in Georgia, Decision on the Prosecutor's Request for Authorization of an Investigation, cit.](#), par. 4, 5, 59). Innanzitutto, è stata constatata l'esistenza di elementi ragionevoli per ritenere che nel periodo sopra indicato siano stati commessi crimini rientranti nella giurisdizione della Corte, precisamente crimini di guerra e crimini contro l'umanità ([ivi](#), par. 26). Quanto ai primi, si tratterebbe dei crimini di omicidio volontario *ex art. 8, par. 2, lett a (i)*, dello Statuto, distruzione di beni nemici non giustificata da un'imperativa necessità militare *ex art. 8, par. 2, lett. b (xiii)*, e saccheggio *ex art. 8, par. 2, lett. b (xvi)*, in relazione rispettivamente all'uccisione di civili di etnia georgiana e alla distruzione e al saccheggio di beni ad essi appartenenti da parte delle forze indipendentiste, nonché del crimine di attacco contro il personale di una missione di *peacekeeping* ai sensi dell'art. 8, par. 2, lett. b (iii), con riguardo

all'attacco delle forze dell'Ossezia del Sud contro i *peacekeeper* georgiani e a quello delle forze georgiane contro i *peacekeeper* russi (ivi, par. 29). Tali crimini sarebbero inquadrabili nell'ambito del conflitto armato internazionale in corso tra Georgia e Russia nel periodo in questione. Secondo la Camera preliminare, vi sarebbe «*sufficient indication that the Russian Federation exercised overall control over the South Ossetian forces*», con la conseguenza che «*also the period before the direct intervention of Russian forces may be seen as an international armed conflict*» (ivi, par. 27). Per quanto riguarda i crimini contro l'umanità, nella decisione sono menzionati l'omicidio volontario, la deportazione o trasferimento forzato di popolazione e la persecuzione, previsti dall'art. 7, par. 1, lett. a, d, h, dello Statuto. Detti crimini sarebbero stati compiuti come parte di un attacco delle forze indipendentiste contro la popolazione civile di etnia georgiana (ivi, parr. 30-31).

In secondo luogo, la Camera preliminare ha accertato che i casi potenzialmente derivanti da un'indagine sui fatti di cui si è detto sarebbero «*largely admissible*», in base ai criteri indicati dall'art. 17, par. 1, dello Statuto, ovvero quelli della complementarità e della gravità (ivi, par. 57). Riguardo al primo, essa ha proceduto sul presupposto che il principio di complementarità è soddisfatto se i casi potenzialmente derivanti dall'indagine del Procuratore «*are not investigated or prosecuted by national authorities*» (ivi, par. 39). Ebbene, nella situazione di specie, secondo i giudici, solo un caso sarebbe certamente inammissibile per violazione di tale principio, quello relativo all'attacco delle forze georgiane contro i *peacekeeper* russi, essendo in corso al riguardo un'indagine delle autorità russe (ivi, parr. 47-50). Circa la pulizia etnica attuata nei confronti della popolazione di etnia georgiana dell'Ossezia del Sud e della zona cuscinetto, secondo quanto comunicato al Procuratore, gli inquirenti russi avrebbero cercato di raccogliere prove sul coinvolgimento delle forze di Mosca, richiedendo senza successo l'assistenza delle autorità di Tblisi (ivi, parr. 43-46). D'altro canto, i giudici hanno constatato una situazione di inattività da parte degli inquirenti georgiani (ivi, par. 41). Secondo quanto risulta da una lettera del Ministro della giustizia georgiano Thea Tsulukiani al Procuratore, datata 17 marzo 2015, questi avrebbero sospeso le attività relativamente alle vicende in questione, in considerazione della prevedibile reazione che, in una situazione di violenza già diffusa, il passaggio dalla fase investigativa alla fase processuale scatenerrebbe nei confronti dei civili di etnia georgiana in Ossezia del Sud e nelle aree limitrofe ([Pre-Trial Chamber I, Situation in Georgia, Corrected Version of "Request for Authorisation of an Investigation Pursuant to Article 15", 16 October 2015, ICC-01/15-4-Corr, cit., Annex G](#)). Quanto al criterio della gravità, secondo la Camera, i casi potenzialmente derivanti da un'indagine sarebbero certamente «*of sufficient gravity to justify further action by the Courts*», avuto riguardo alla numerosità e all'impatto dei crimini e al livello di responsabilità nella loro commissione degli individui che potrebbero essere indagati ([Pre-Trial Chamber I, Situation in Georgia, Decision on the Prosecutor's Request for Authorization of an Investigation, cit., parr. 51-56](#)).

Infine, anche alla luce dei 69 esposti presentati per conto di 6.335 vittime conformemente all'art. 15, par. 3, dello Statuto ([Pre-Trial Chamber I, Situation in Georgia, Report on the Victims' Representations Received Pursuant to Article 15\(3\) of the Rome Statute, 4 December 2015, ICC-01/15-11](#)), i giudici hanno escluso l'esistenza di motivi sostanziali per ritenere che un'indagine del Procuratore sui fatti sopra indicati non sia nell'interesse della giustizia ([Pre-Trial Chamber I, Situation in Georgia, Decision on the Prosecutor's Request for Authorization of an Investigation, cit., parr. 2, 58](#)).

L'indagine sui crimini commessi in Ossezia del Sud e nelle aree limitrofe nel 2008 è la terza indagine che il Procuratore intraprende *proprio motu*, ovvero in assenza del *referral* di

uno Stato parte o del Consiglio di Sicurezza, dopo quella sui crimini contro l'umanità compiuti in Kenya tra il 2005 e il 2009 (v. [Pre-Trial Chamber II, Situation in the Republic of Kenya, Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorization of an Investigation into the Situation in the Republic of Kenya, 31 March 2010, ICC-01/09-19](#)) e quella sui crimini commessi in Costa d'Avorio a partire dal settembre 2002 (v. [Pre-Trial Chamber III, Situation in the Republic of Côte d'Ivoire, Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorization of an Investigation into the Situation in the Republic of Côte d'Ivoire, 3 October 2011, ICC-02/11-14](#); [Pre-Trial Chamber III, Decision on the "Prosecution's Provision of Further Information Regarding Potentially Relevant Crimes Committed between 2002 and 2010", 22 February 2012, ICC-02/11-36](#)).

Soprattutto, l'indagine appena autorizzata è in assoluto la prima indagine del Procuratore relativa a crimini perpetrati in uno Stato non riconosciuto. Occorre, infatti, ricordare che l'Ossezia del Sud ha proclamato l'indipendenza il 29 maggio 1992. Finora, tuttavia, essa ha ottenuto il riconoscimento soltanto da Federazione Russa (26 agosto 2008), Nicaragua (5 settembre 2008), Venezuela (10 settembre 2009), Nauru (15 dicembre 2009) e Tuvalu (19 settembre 2011) (Nußberger, *South Ossetia*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, January 2013, par. 31). La Federazione Russa l'ha riconosciuta insieme all'altra regione secessionista della Georgia, l'Abkhazia, subito dopo la fine delle ostilità (v. [Medvedev's Statement on South Ossetia and Abkhazia, New York Times, August 26, 2008](#)). Da allora, il Governo di Mosca ha progressivamente rafforzato i legami con gli indipendentisti di Tskhinvali, assicurando loro un sempre maggior sostegno economico, finanziario e militare. Al Trattato di amicizia, cooperazione e mutua assistenza tra la Federazione Russa e l'Ossezia del Sud, concluso già il 17 settembre 2008 (v. [Statements Following Signing of the Treaties on Friendship, Cooperation and Mutual Assistance with the Republics of Abkhazia and South Ossetia, September 17, 2008](#)), sono seguiti altri accordi, tra i quali si segnalano l'Accordo sulla protezione congiunta delle frontiere di Stato dell'Ossezia del Sud del 30 aprile 2009 (v. [Dmitry Medvedev Signed Agreements with the Presidents of Abkhazia and South Ossetia, Sergei Bagapsh and Eduard Kokoity, on Joint Efforts to Protect the State Borders of these Republics, The Kremlin, Moscow, April 30, 2009](#)) e, da ultimo, il Trattato di alleanza e integrazione tra i due Paesi del 18 marzo 2015, che assegna alla Russia la responsabilità di garantire la sicurezza e la difesa dell'Ossezia del Sud, inclusa la sorveglianza delle frontiere, e prevede l'incorporazione delle forze militari e di sicurezza di quest'ultima all'interno di quelle russe (v. [Putin Signs Pact with Breakaway Georgian Region, Radio Free Europe, March 18, 2015](#)).

Eccezion fatta per la Federazione Russa e gli altri quattro Stati sopra indicati, la comunità internazionale ha finora respinto la pretesa di statualità dell'Ossezia del Sud, continuando a considerare il suo territorio sotto sovranità georgiana (v., ad esempio, la risoluzione dell'Assemblea generale 69/286 del 3 giugno 2015, par. 1). Nel suo rapporto del settembre 2009, la Missione d'inchiesta internazionale indipendente sul conflitto in Georgia, istituita dal Consiglio dell'UE, ha statuito che l'Ossezia del Sud all'epoca del conflitto costituiva «*an entity short of statehood*», essendo il suo Governo largamente dipendente da quello di Mosca (Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, *Report*, cit., vol. II, p. 134. Sull'indipendenza come requisito necessario per l'acquisizione della statualità, v. per tutti CRAWFORD, *The Creation of States in International Law*, 2nd ed., Oxford, 2006, p. 62 ss.). Otto anni dopo, la situazione non è cambiata; anzi il rapporto di dipendenza si è rafforzato, come testimonia il Trattato di alleanza e integrazione sopra citato. In considerazione di ciò, aderendo all'opinione del Procuratore

[\(Pre-Trial Chamber I, Situation in Georgia, Corrected Version of "Request for Authorisation of an Investigation Pursuant to Article 15", 16 October 2015, cit., par. 54\)](#), la Camera preliminare si è limitata ad affermare che «*South Ossetia is to be considered as part of Georgia, as it is generally not considered an independent State and is not a Member State of the United Nations*» ([Pre-Trial Chamber I, Situation in Georgia, Decision on the Prosecutor's Request for Authorization of an Investigation, cit., par. 6](#)).

Il Governo di Tblisi ha accolto positivamente la decisione della Camera di autorizzare un'indagine sui crimini commessi in Ossezia del Sud e nelle aree limitrofe nel 2008. Il Ministro della giustizia Tsulukiani ha confermato che la Georgia continuerà a cooperare con il Procuratore della Cpi ([Justice Minister: "The Hague Court's Decision, and its Wording is Legally Correct and Is in Conformity with the National Interests of Georgia", 28 January 2016](#)). In quanto Stato parte dello Statuto di Roma, questa è del resto obbligata ad una piena cooperazione con la Corte, ai sensi dell'art. 86 dello Statuto stesso (per un commento di tale articolo, v. SCHABAS, *The International Criminal Court. A Commentary on the Rome Statute*, Oxford, 2010, p. 973 ss.).

Essendo tuttavia il territorio dell'Ossezia del Sud sottratto al controllo delle autorità georgiane, fondamentale sarà per lo svolgimento dell'attività investigativa la cooperazione delle autorità di Tskhinvali e di quelle russe. Sennonché, il Ministero degli Esteri russo, per bocca del suo portavoce Maria Zakharova, ha duramente criticato la decisione della Camera preliminare che, nell'accogliere la richiesta di autorizzazione del Procuratore, avrebbe fatto propria la sua tesi circa la responsabilità dei combattenti dell'Ossezia del Sud e dei militari russi, e ha dichiarato che «the Russian Federation will be forced to fundamentally review its attitude towards the ICC» ([Briefing by Foreign Ministry Spokesperson Maria Zakharova, Moscow, January 29, 2016](#)). La posizione della Federazione Russa, che non è parte dello Statuto di Roma e dunque non ha alcun obbligo di cooperazione con la Cpi, è del resto delicata, non potendosi escludere che, nell'ambito dell'indagine, il Procuratore richieda e ottenga dalla Camera preliminare l'emanazione di un mandato d'arresto nei confronti di uno o più cittadini russi per crimini di guerra e/o crimini contro l'umanità.

Alla luce di tutto ciò, c'è da aspettarsi che il Procuratore incontri numerosi ostacoli sulla sua strada. Un primo problema sarà quasi certamente l'accesso al territorio dell'Ossezia del Sud, che è stato finora negato persino alla Missione di Monitoraggio in Georgia dell'Unione Europea, istituita in base all'accordo tra Georgia e Federazione Russa dell'8 settembre 2008 (v. il sito della Missione: [European Union Monitoring Mission in Georgia](#)). Malgrado le difficoltà che si prospettano, comunque, l'indagine appena autorizzata costituisce una novità di assoluto rilievo nell'attività della Cpi, coinvolgendo per la prima volta due Stati membri del Consiglio d'Europa, uno dei quali anche membro permanente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

MARINA MANCINI