

Maria Teresa Bia¹

La cooperazione europea di polizia e giustizia in materia penale e il crimine di genocidio.

Introduzione.

La dicitura “cooperazione europea di polizia e giustizia in materia penale”, figlia recente del processo di integrazione comunitario, evoca la *trasformazione e rivoluzione* dei concetti di “sovranità” e “autorità” statale, su cui il costituzionalismo moderno ha eretto le fondamenta dello stato inteso come «*impresa istituzionale di carattere politico in cui l'apparato amministrativo avanza con successo una pretesa di monopolio della coercizione della forza legittima in vista dell'attuazione degli ordinamenti*”,² al cospetto delle dinamiche di interazione e distribuzione di poteri a livello sovranazionale sviluppatasi in seno al sistema costituzionale europeo.

A fronte della sovranità statale concepita come monopolio *oggettivo* di governo su un determinato territorio, l'idea di una collaborazione transnazionale e sovranazionale di giustizia penale e polizia sfida il dogma dell'autorità unica ed indissoluta dello stato. Ciò, a maggior ragione, laddove detta cooperazione riguardi la prevenzione e repressione di figure criminose di particolare rilievo e pubblica rilevanza.

In ragione della resistenza degli Stati membri a devolvere all'ordinamento sovranazionale comunitario competenze, o ad “accettare” l'interazione con

¹ Avvocato (P.hd.), membro della Commissione delle Relazioni Internazionali del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Bari. Recapiti: Studio Legale Bia, C.so Vittorio Emanuele 179, 70100, Bari; Tel.: 080-524.95.95 Fax 080-5214728 cell. 334.8369680 e-mail diretta: mariateresabia@email.it.

² Cfr. M. Weber, in “*Economia e società*”, vol. I, Edizioni di Comunità, Milano 1981.

altri attori, in materie tradizionalmente concepite come espressione indiscussa del proprio potere esclusivo e sovrano, fino alla sottoscrizione del Trattato istitutivo dell'Unione Europea (UE), altresì detto Trattato di Maastricht³, il progetto di integrazione comunitario ha eluso l'istituzionalizzazione di qualsivoglia forma di collaborazione in dette politiche. Agli albori degli anni 1990, è stato il bisogno di giustizia e sicurezza oltre le limitate competenze nazionali, rivendicato dai "cittadini" della neo-istituzionalizzata Unione Europea a fronte della transnazionalizzazione del crimine, seguita, come i leciti effetti, alla liberalizzazione delle frontiere, a porre, di *fatto*, gli Stati membri nella necessità di accettare l'instaurazione di effettive forme di collaborazione tra loro nei settori della giustizia penale e polizia. Parimenti rilevante, come *push factor*, nella direzione della europeizzazione della attività di polizia e giustizia penale, è stata l'esigenza di dotare l'UE di una voce unica cui affidare la risposta comunitaria ai bisogni di pace e agli interrogativi posti dai purtroppo, numerosi, focolai di crisi e crimini di particolare efferatezza delineatisi, di recente, nel contesto internazionale, cui, in mancanza di una posizione comune, l'UE ha, troppo spesso, assistito come muto spettatore. Sollecitata dai predetti fattori, con l'Unione politica europea nasce, dunque, nel 1992, la cooperazione europea di giustizia penale e polizia. Tuttavia, ancora in ossequio al baluardo della sovranità nazionale, detta cooperazione viene concepita come cooperazione *intergovernativa* piuttosto che come azione *sovrana*, che implicherebbe la soggezione degli stati alle decisioni di un'autorità prevalente.

³ Trattato sull'Unione europea, entrato in vigore il 01.11.1993, in GU C 191 del 29.07.1992.

Nonostante le limitazioni imposte dal metodo intergovernativo, basato su un processo decisionale fondato sul negoziato politico piuttosto che sulla dialettica istituzionale attraverso cui si esplica l'azione europea nelle politiche comunitarizzate⁴, l'Europa unita è riuscita, comunque, ad adottare importanti iniziative e meccanismi processuali di mutua assistenza giudiziaria e di polizia nella prevenzione e repressione di delitti di particolare impatto transnazionale, quali il genocidio. Al cospetto della concreta, agghiacciante e ripetuta manifestazione di detto crimine nel secolo appena trascorso, l'UE, che si celebra istituzione basata sulla proclamazione e difesa dei diritti umani⁵ *ha dovuto* dotarsi di strumenti idonei a prevenirlo

⁴ Come é noto, l'Unione Europea consta, oggi, nell'architettura disegnata dal Trattato di Maastricht, come emendata dalle successive riforme, di tre "Pilastri", di cui il primo comprendente le politiche c.d. "comunitarizzate", ed il secondo e il terzo disciplinanti,rispettivamente, la cooperazione intergovernativa di politica estera, e di polizia e giustizia in materia penale, che soggiacciono al metodo decisionale intergovernativo. Il metodo intergovernativo, diversamente dal metodo comunitario attraverso cui si esplica l'azione comunitaria nelle aree di competenza del primo pilastro, s'impenna su un processo decisionale fondato sul negoziato diplomatico fra gli Stati membri. Pertanto, in dette politiche, la Commissione europea condivide il diritto d'iniziativa con gli Stati membri; è richiesta l'unanimità in sede di Consiglio per l'adozione di decisioni di peculiare rilevanza, e la competenza giurisdizionale della Corte di giustizia è limitata. Ma soprattutto, il metodo intergovernativo si esprime attraverso strumenti legislativi ed esecutivi tendenzialmente non dotati di efficacia vincolante. Diversamente, le materie "comunitarizzate", quali la cittadinanza europea, le politiche comunitarie, l'unione economica e monetaria, soggiacciono al c.d. "metodo comunitario", basato sulla devoluzione di incisivi poteri alle istituzioni comunitarie (Commissione, Consiglio dell'Unione, e Parlamento Europeo) con compressione del ruolo dei governi nazionali.

⁵ Cfr. art. 6 Trattato sull'Unione Europea secondo cui "L'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri... L'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario...".

e reprimerlo. All'esame di detti strumenti, nonché dell'importanza degli stessi ai fini della progressiva "europeizzazione" del diritto penale, è dedicato il presente contributo. Per poterlo adeguatamente trattare è opportuno preliminarmente soffermarsi sugli elementi costitutivi e distintivi del delitto di genocidio, e sulle concrete manifestazioni di detto crimine delitto innanzi ad un'Europa che, sino ad oggi, ha disvelato inadeguatezza politica e istituzionale nel reprimerlo e contrastarlo.

1. Il genocidio.

E' tristemente noto che il termine genocidio, dal greco *genos* - famiglia, tribù o razza - e suffisso latino *cidio* - uccisione- deve le sue origini all'avvocato e giurista polacco Raphael Lemkin che, all'indomani della seconda guerra mondiale, lo introdusse nell'opera *Axis Rule in Occupied Europe: Laws of Occupation - Analysis of Government - Proposals for Redress*,⁶ per dare un nome ad un comportamento talmente efferato e contrario a principi universalmente condivisi della coscienza umana, da non esistere, fino ad allora, nel dizionario.

Ne furono infausti ispiratori il massacro degli armeni degli inizi del XX° secolo, cui Lemkin dedicò scientifica attenzione, e lo sterminio del popolo ebraico e delle altre minoranze etniche residenti in terra di Germania per mano della follia genocidiaria nazista, che toccò lo studioso in prima persona. Nato nella Russia imperiale, nell'area che poi divenne l'odierna Polonia, da cui fuggì poco dopo l'invasione nazista del 1939, Lemkin perse circa 49 dei suoi familiari durante la shoah.

⁶ Cfr. R. Lemkin, "*Axis Rule in Occupied Europe: Laws of Occupation - Analysis of Government - Proposals for Redress*", (Lawbook Exchange: 2005).

In entrambi i casi, ciò che si è delineato agli occhi della comunità internazionale è stata una realtà del tutto nuova rispetto alle barbarie note alla storia moderna e pre-moderna. La storia dell'umanità e degli Stati è pervasa da campagne di violenza perpetrate da singoli; da entità collettive e Stati in danno di individui: ma, prima di quello che verrà definito il genocidio degli armeni e degli ebrei, la violenza, e finanche il massacro collettivo, erano catalogabili, rispettivamente, come *mezzo* o come *effetto* di altri crimini o realtà fattuali, quali la conquista di territori. Il genocidio, invece, nella sua agghiacciante e recente tipicità, si distingue per essere finalizzato allo sterminio di un popolo o razza in sé e per sé. Detta tipicità è espressa con sapiente lucidità da Lemkin nella ridetta opera *Axis Rule in Occupied Europe: Laws of Occupation - Analysis of Government - Proposals for Redress*, in cui l'Autore definì il genocidio come “*la distruzione di una nazione o di un gruppo etnico (che) intende designare un piano coordinato di differenti azioni miranti a distruggere i fondamenti essenziali della vita dei gruppi nazionali, per annientare questi gruppi stessi. Obiettivi di un piano siffatto sarebbero la disintegrazione delle istituzioni politiche e sociali, della cultura, della lingua, dei sentimenti nazionali, della religione e della vita economica dei gruppi nazionali, e la distruzione della sicurezza personale, della libertà, della salute, della dignità e persino delle vite degli individui che appartengono a tali gruppi. Il genocidio è diretto contro il gruppo nazionale in quanto entità, e le azioni che esso provoca sono condotte da individui, non a causa delle loro qualità individuali, ma in quanto membri del gruppo nazionale.*”⁷”

⁷ *Ibid.*

La definizione lemkiniana del crimine è stata, sostanzialmente, recepita nella *Convenzione sulla Prevenzione e la Punizione del Crimine di Genocidio*, approvata il 9 dicembre del 1948 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ed entrata in vigore il 12 gennaio del 1951⁸, la cui stesura fu fortemente voluta da Lemkin in prima persona, e che a tutt'oggi configura il più significativo strumento internazionale per la prevenzione e repressione delle pratiche genocidiarie. Con detta Convenzione, le Parti contraenti “riconoscendo che il genocidio in tutte le epoche storiche ha inflitto gravi perdite all'umanità”⁹ e “convinte che la cooperazione internazionale è necessaria per liberare l'umanità da un flagello così odioso” convengono che “il genocidio, sia che venga commesso in tempo di pace sia che venga commesso in tempo di guerra, è un crimine di diritto internazionale che esse si irnpegnano a prevenire ed a punire”¹⁰, precisano che “per genocidio si intende ciascuno degli atti seguenti, commessi con l'intenzione di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso, come tale: uccisione di membri del gruppo; (b) lesioni gravi all'integrità fisica o mentale di membri del gruppo; (c) il fatto di sottoporre deliberatamente il gruppo a condizioni di vita intese a provocare la sua distruzione fisica, totale o parziale; (d) misure miranti a impedire nascite all'interno del gruppo;

⁸ *Convenzione sulla Prevenzione e la Punizione del Crimine di Genocidio*, approvata il 9 dicembre del 1948 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, entrata in vigore il 12 gennaio del 1951, ratificata in Italia con la Legge n.° 962/1967. Per una disamina analitica delle disposizioni della Convenzione si veda J. Quigley, “*The Genocide Convention: an international law analysis*” (Ashgate Publ. – Aldershot, 2006).

⁹ *Ibid.* Preambolo.

¹⁰ *Ibid.*.

(e) trasferimento forzato di fanciulli da un gruppo ad un altro.”¹¹ Dunque, nella Convenzione del 1948, la sussistenza del crimine di genocidio postula la compresenza dei seguenti elementi costitutivi: a) elemento materiale (*actus reus*), o oggettivo, corrispondente ai cinque comportamenti criminosi contemplati dall’art. 2 attraverso cui il reato può estrinsecarsi; b) l’elemento soggettivo, (*mens rea*) intenzionalità, consistente nell’intenzione dell’agente di agire per distruggere un gruppo nazionale, razziale, religioso o etnico. L’elemento soggettivo richiesto dalla Convenzione per la sussistenza del reato di genocidio è, dunque, il dolo specifico consistente nella volontà di distruzione nei termini anzidetti. La configurazione del genocidio come reato doloso specifico è stata, da diversi commentatori, fortemente criticata nella misura in cui preclude che possano essere qualificate come genocidiarie pratiche di sterminio colposo. Un ulteriore motivo di riflessione critica sui contenuti della convenzione concerne l’esclusione, dall’ambito di applicazione della stessa, quanto alle vittime del reato, dei gruppi politici, ideologici, sociali, economici e culturali. Le ragioni dell’esclusione hanno motivazioni pragmatiche, essendo state determinate dalla opportunità, avvertita dai negoziatori, di raggiungere il consenso sulla convenzione, consenso che non sarebbe stato prestato da alcuni Paesi, quale l’Unione Sovietica, rispetto al genocidio culturale o politico. Quanto sopra premesso, la Convenzione individua, dunque, come perseguibili non soltanto il genocidio, ma anche l’accordo per commettere un genocidio; la pubblica e diretta istigazione al genocidio; il tentativo di genocidio e la complicità nel genocidio¹². Significativamente, gli artt. 4 e 6 precisano che

¹¹ Cfr. Art. 2 Convenzione per la Prevenzione e Repressione del Genocidio.

¹² Cfr. Art. 3 Convenzione per la Prevenzione e Repressione del Genocidio

le persone che abbiano commesso genocidio o uno qualsiasi degli atti elencati nell'articolo 3 sono punite, siano esse governanti, funzionari privati o cittadini, e tradotte davanti ai tribunali competenti dello Stato sul cui territorio è stato commesso l'atto, o davanti alla corte criminale internazionale competente nei riguardi delle parti contraenti che ne avranno riconosciuta la giurisdizione. La norma sulla competenza giurisdizionale recepita nella convenzione è frutto di negoziati marcatamente compromissori. Invero, se, per un verso le parti contraenti, in ossequio alla sovranità statale e connesso principio di territorialità, in applicazione del quale chiunque commette un reato nel territorio dello Stato è punito secondo la legge e innanzi alle autorità di detto stato, hanno dovuto contemplare l'assoggettabilità dei soggetti imputati di genocidio alla *lex fori* del luogo ove il fatto è stato commesso, per l'altro verso, ben consapevoli della difficoltà intrinseca di assicurare la giustizia ricorrendo ai tradizionali canoni della territorialità rispetto ai reati in rassegna, hanno previsto l'istituzione di un organo *super partes*, la Corte Penale Internazionale, cui deferire la competenza a giudicare le pratiche genocidiarie, ove la giurisdizione di detta Corte sia accettata dai firmatari della convenzione. Benché adottato a Roma dalle Nazioni Unite il 17 luglio 1998, lo statuto di detta Corte è entrato in vigore soltanto il 1 luglio 2002¹³.

Avendo sommariamente esaminato gli elementi costitutivi del crimine di genocidio alla luce della definizione lemkiniana dello stesso nonché della Convenzione del 1948, prima di quando, come detto, non esisteva terminologicamente e giuridicamente come specifica figura delittuosa, si

¹³ Cfr. Statuto della Corte Penale Internazionale adottato dalla Conferenza Diplomatica dei Plenipotenziari delle N.U. il 17.07.98 a Roma e ratificato in Italia con L. n.° 232 del

deve rilevare che la storia genocidiaria del XX° secolo non si esaurisce nel massacro degli armeni e con la macchina delittuosa nazista. Nonostante dopo la seconda guerra globale si fosse auspicato di non dover più assistere a pratiche genocidiarie, la ex Jugoslavia e il Ruanda hanno, negli ultimi decenni, costituito teatro per la rinnovata manifestazione di detti delitti.

Al cospetto dei drammi posti da un mondo in continua trasformazione, ove drammatiche violazioni dei diritti umani prendono forma quotidianamente innanzi ad una Unione Europea troppo spesso accusata d'essere incapace di ritagliarsi un ruolo e assumere responsabilità, l'Europa unita ha recentemente e finalmente adottato, nel contesto del pilastro istituzionale regolamentante la cooperazione di polizia e giustizia in materia penale, strumenti legislativi finalizzati a promuovere l'azione sovranazionale nella lotta contro la commissione di reati genocidiari. Affinché l'importanza morale, etica e politica, oltre che giuridica, dell'adozione di detti strumenti possa essere adeguatamente apprezzata, è opportuno spendere qualche parola sui genocidi del XX° secolo per evidenziare, per un verso, quale impatto hanno avuto, e a tutt'oggi hanno, per la storia di integrazione europea, e, per l'altro verso, l'importanza che, in omaggio alle vittime di quei crimini, riveste conferire all'UE un ruolo effettivo nella lotta contro il genocidio.

1.a) Il genocidio degli Armeni.

Il genocidio del popolo armeno è stato attuato in due fasi successive e parimenti cruento ad opera, dapprima, del sultano ottomano Abdul-Hamid II, tra il 1894 e il 1896, e del governo guidato dai Giovani turchi tra il 1915

12.07.99.

e il 1916, poi ¹⁴. Nel primo caso, lo sterminio programmato degli armeni, all'epoca circa 2,5 milioni di sudditi dell'impero ottomano, fu perpetrato per eradicare ogni ambizione autonomista di detta popolazione. Successivamente, quando all'impero Ottomano, all'indomani della prima guerra mondiale, succedettero i Giovani Turchi, questi, temendo che gli armeni potessero cospirare contro il nascente potere repubblicano alleandosi con i russi, procedettero all'esecuzione immediata di nazionalisti armeni e alla deportazione di altra parte della popolazione dall'Anatolia, che ivi era insediata da millenni, verso i deserti della Siria e della Mesopotamia.

Ragioni di rispetto per un tragico evento storico degno di massima scientifica attenzione, che non può essere soddisfatta nel breve spazio del presente contributo, ma su cui esiste pregevole bibliografia cui sia permesso rimandare per una cognizione approfondita dei fatti¹⁵, precludono, in questa sede, di soffermarsi, in dettaglio, sulla storia del genocidio armeno, così come, in prosieguo, sulla storia degli altri genocidi oggetto di attenzione. Ciò che preme, invece, indagare sono le reazioni, e la rilevanza per l'Unione Europea di detti crimini consumatisi nella vicina Turchia, e, precisamente, contro la popolazione che era stanziata sull'attuale regione nord-orientale della Turchia, nonché a nord dell'Impero Persiano. Popolazione dalla cui discendenza scampata al massacro degli inizi del XX° secolo è nata, a seguito della dissoluzione dell'Unione Sovietica, la Repubblica Armena.

¹⁴ In realtà v'è tra gli studiosi chi identifica il genocidio armeno con quello compiuto dal solo governo dei Giovani Turchi, distinguendolo dal massacro orchestrato durante il regno del sultano ottomano sul finire del XIX secolo. Il presente contributo condivide la valutazione unitaria dello sterminio degli armeni ad opera del sultano ottomano prima, e dei giovani turchi, poi, trattandosi di crimini ispirati alla medesima intolleranza nei confronti delle aspirazioni autonomiste e indipendentiste armene.

¹⁵ Cfr., inter alia, M. Flores, *"Il Genocidio degli Armeni"*, Bologna: Il Mulino, 2006.

E dunque. E' noto che il genocidio degli armeni, a differenza dell'olocausto, del genocidio ruandese dei tutsi, nonché del popolo kosovaro, è, da sempre, oggetto di contestazione nel senso che v'è, non soltanto da parte del governo turco, come appresso vedremo, ma anche tra gli studiosi, chi sostiene che in danno degli armeni non si sarebbe consumato un vero e proprio genocidio, quanto meno nel senso giuridico del termine, la cui configurabilità, dai negazionisti, viene esclusa rivendicando il fatto che non tutti i numerosi armeni d'Istanbul sarebbero stati coinvolti nel massacro, ma soltanto quelli ritenuti *pericolosi* per il governo. La verità storica, tuttavia, conferma altro. Nel 1896 si compie il gran massacro di Costantinopoli: per due giorni, su ordine del governo ottomano, gli armeni vengono uccisi indiscriminatamente per le strade. Nel 1914, quando i giovani turchi salgono al potere, vengono contestualmente disposti il disarmo degli armeni e la distribuzione di armi ai residenti musulmani. Nel 1915, l'intolleranza nei confronti degli armeni cresce di pari passo con il proclama del leader turco Talaat che, dichiarando "*uccidete ogni donna, bambino e uomo armeno senza preoccuparvi di nulla*", inaugurò lo sterminio programmato del popolo armeno, che si è risolto in una catastrofe, "*aghet*" in lingua armena, senza attenuanti ¹⁶. Nonostante quanto precede, il genocidio degli armeni è stato riconosciuto dalla comunità internazionale soltanto nel 1984, quando il Tribunale Permanente dei Popoli, ha affermato espressamente che "*lo*

¹⁶ Mehmet Talaat Pasha (1874-1921), anche noto come Talaat Bey, fu il principale ideatore del genocidio armeno. Nato a Edirne (Adrianopoli), dopo essere stato arruolato nel movimento dei Giovani Turchi per lo spodestamento del Sultano Abdul Hamid (Abdulhamit), all'indomani della rivoluzione del 1908, divenne uno dei politici più influenti dell'Impero Ottomano. Ministro degli Interni del 1909, e poi delle Poste, fu tra i sostenitori della "turchificazione" dell'impero ottomano.

sterminio delle popolazioni armene con la deportazione ed il massacro costituisce un crimine imprescrittibile di genocidio ai sensi della convenzione del 9/12/1948 per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio" ¹⁷. Sono seguiti il formale riconoscimento di detto orrendo crimine, il 29.08.1985, da parte dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, e il 18.06.1997, da parte del Parlamento Europeo, cui devono aggiungersi le posizioni espresse, individualmente, da numerosi stati statunitensi, a partire dall'Uruguay per finire alla Virginia ed Illinois, tra il 1978 e il 1995. Successivamente, il 14 aprile 1995, il genocidio armeno è stato riconosciuto dalla Duma Russa, seguita dai parlamenti di Bulgaria e Cipro, nonché dal parlamento israeliano, per bocca del vice-ministro degli esteri, Iosi Beilli, nel corso della seduta del 27 aprile 1994, e dalla Grecia; Libano; Belgio; Argentina; Assemblea Nazionale francese e parlamento svedese. In Italia, negli anni 1997-98, il genocidio armeno è stato riconosciuto da 21 Consigli Comunali di varie città.

Le ragioni per le quali, sino a oltre sessant'anni dalla sua consumazione, l'annientamento degli armeni non ha avuto riconoscimento da parte della comunità internazionale, hanno a che vedere con l'assenteismo e con l'opportunismo politico tipici dei contesti bellicosi, prima, e con la insufficiente eco degli avvenimenti in questione, poi, di cui si è appreso con chiarezza documentale soltanto anni appresso. Il tutto considerando che la testimonianza del genocidio armeno è stata nel tempo affidata, per lo più, a fonti documentali redatte in lingue non agevolmente intellegibili per il mondo occidentale, senza che ciò, tuttavia, costituisca una scriminante per l'indifferenza originaria e protratta degli attori internazionali, inclusa l'UE,

¹⁷ Su www.internazionaleleliobasso.it.

al cospetto del dramma subito dal popolo armeno. Nonostante la comunità internazionale l'abbia formalmente riconosciuto, celebrandone, il 24 aprile la commemorazione, in ricordo della notte del 1915 quando, in Costantinopoli, ebbe inizio l'epurazione del popolo armeno per mano dei Giovani Turchi, il governo di Ankara continua a rifiutare di riconoscere la qualificazione in termini di genocidio delle atrocità commesse contro le vittime armene, che afferma essersi risolte in niente più di omicidi verificatisi nel corso e per effetto di una rivolta civile, senza finalità persecutorie o di pulizia etnica. In sostanza, il governo turco rivendica l'insussistenza dell'elemento soggettivo dell'intenzionalità genocidiaria rispetto alle uccisioni degli armeni, sulla cui entità numerica neanche concorda con le vittime¹⁸.

Per quel che qui interessa, il negazionismo turco rispetto al genocidio armeno costituisce un elemento di ostacolo nel processo di negoziazione finalizzato all'ingresso della Turchia nella UE, aperto, formalmente, dalle parti contraenti, il 3 ottobre 2005. In particolare, il Parlamento Europeo, con una mozione, emendata il 27 settembre 2006, ha formalmente richiesto che il riconoscimento del genocidio armeno configuri presupposto indefettibile per l'ingresso della Turchia nella UE. Il governo di Ankara, per suo conto, contesta siffatta posizione affermando che nessuna negoziazione condotta con altri Paesi dalla UE ha imposto, tra le condizioni di accesso, il riconoscimento di responsabilità storiche.

¹⁸ Sulla posizione turca rispetto al genocidio armeno vedasi, oltre a Flores cit., Mehmet NEcef "The Turkish media debate on the Armenian Genocide" I: Jensen, Steven (ed.): *"Genocide: Cases, Comparisons and Contemporary Debates"* (Copenhagen: The Danish Center for Holocaust and Genocide Studies) p. 225-263.

Il dilemma che si pone, al riguardo, per l'Unione Europea è come conciliare l'aspirazione dell'Europa unita a celebrare la salvaguardia dei diritti umani con l'accettazione, tra i propri membri, di uno stato che, secondo il Parlamento europeo, unica istituzione comunitaria di diretta elezione da parte dei cittadini dell'UE, si è reso artefice di crimini deplorati, in sé, come violazione di ogni umano diritto. E ancora, come si colloca nel processo di integrazione comunitario, sfociato, come appresso vedremo, nell'approvazione di misure specificamente dirette alla lotta contro il genocidio, l'accettazione tra gli stati membri dell'Unione di un Paese che, non riconoscendosi responsabile di pratiche genocidiarie, come tali invece intese dall'Unione Europea alla stregua della definizione di genocidio accolta dalla legislazione sovranazionale, dimostra di non aderire a siffatta definizione? In sostanza, il negazionismo turco rispetto al genocidio degli armeni, oltre che interrogativi di carattere etico e morale, pone l'Unione dinnanzi al bivio di negoziare l'ingresso nel proprio seno di uno Stato che dimostra di non condividere gli elementi costitutivi e i principi elaborati a livello sovranazionale nella lotta e prevenzione di un crimine considerato tra i più feroci che possano essere commessi dalla e contro l'umanità.

1.b) Le responsabilità genocidiarie naziste.

E' noto che la scalata di Adolf Hitler, e con lui, del nazismo, alla guida della Germania reduce dalla sconfitta subita nel primo conflitto mondiale è stata perseguita offrendo al popolo tedesco, avvilito dal malessere economico oltre che dalla disfatta politica, una sapiente opera di propaganda nazionalista, di cui la nazione era assetata. Arruolatosi per servire la Germania nel corso della prima guerra mondiale, dopo il conflitto, in uno Stato che ad altro non ambiva se non ad individuare un capo espiatorio sul

quale riversare le colpe e pesi del proprio fallimento, Hitler offrì alla realtà post-bellica un manifesto politico ispirato al nazionalismo, anticomunismo e antisemitismo, rivendicando la superiorità del proprio popolo, e ascrivendo la responsabilità del decadimento e degli errori in cui la razza superiore tedesca poteva incorrere all'incrocio delle razze, che doveva essere in ogni modo limitato e combattuto, per non pregiudicarne la superiorità. Tali essendo le premesse dell'ideologia nazionalista hitleriana, madre del pensiero nazista, il nazionalismo si muove, in detto pensiero, di pari passo con l'antisemitismo e razzismo avverso le minoranze etniche e razziali considerate geneticamente inferiori. Il nazionalismo implicando, invero, secondo il pensiero hitleriano espresso con lucidità nell'opera *Mein Kampf*, la centralità, tra gli obiettivi politico-demografici dello stato, dell'affermazione e preservazione della razza ariana, la diretta conseguenza di detto assioma era, nella visione hitleriana, l'eliminazione dallo Stato tedesco dapprima, e dall'Europa poi, di quelle minoranze etniche la cui stessa esistenza poteva pregiudicare la purezza del proprio popolo. Indi la campagna per lo sterminio di tutti i soggetti considerati inferiori, quali malati, slavi, zingari, omosessuali ed ebrei. Nei confronti degli ebrei, in particolare, il razzismo nazista assunse connotati di particolare violenza, tradotti nell'elaborazione di un vero e proprio manifesto antisemita. L'antisemitismo nazista, "*Judenhass*", letteralmente, "odio verso gli ebrei", matura nel contesto del successo economico che il popolo ebraico continuava a conseguire nella Germania post-bellica in contraddizione con la crisi economica che attanagliava il popolo tedesco. In siffatto contesto, per il nazismo hitleriano, l'antisemitismo diventa la vittima sacrificale su cui riversare le frustrazioni degli insuccessi di un popolo soggiogato da

problemi politico-economici, di cui, ben presto gli ebrei divennero, nella propaganda hitleriana, diretti responsabili. Da dette premesse ideologiche, la politica razziale nazista, che prende forma a partire dal 1933, si realizza, anzitutto, nella divisione della popolazione tedesca in due grandi categorie, la *Volksgemeinschaft*, (popolo puro tedesco), e i *Gemeinschaftsfremde* (stranieri della comunità), con suddivisioni interne. Seguono l'adozione di leggi razziali finalizzate a privare le minoranze etniche dei diritti civili, politici e dei beni economici ed, in ultima analisi, lo sterminio programmato e sistematico di detti soggetti previa deportazione degli stessi presso campi di concentramento appositamente costruiti per ivi avvalersi del lavoro forzato dei deportati; procedersene all'esecuzione di massa, e sottoporne i cadaveri a sperimentazioni mediche¹⁹.

Per le modalità attraverso cui è stato perpetrato e l'intenzionalità dello stesso, l'annientamento da parte dei nazisti del popolo ebraico, che userà riferirsi agli orrori consumatisi nella Germania nazista ricorrendo al termine Shoah, voce biblica sinonimo di "catastrofe", nonché degli zingari, omosessuali e slavi, configura tipica manifestazione del crimine di genocidio nell'accezione lemkiniana del termine, recepita nella Convenzione del 1948. All'indomani del secondo conflitto mondiale, quando la comunità internazionale dovette constatare la drammatica fondatezza delle pratiche genocidiarie naziste, i Paesi vincitori del conflitto convennero, l'8 agosto 1945, l'istituzione di un Tribunale Militare

¹⁹ Sulle politiche razziali naziste vedasi H. Friedlander "*The Origins of Nazi Genocide from Euthanasia to the Final Solution*" (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1995). Vedasi anche, sull'ideologia alla base dell'olocausto, L. Newman e Eber R. "*Understanding Genocidi: the social psychology of the Holocaust*" (N.Y.: Oxford University Press, 2002).

Internazionale, in Norimberga, per la persecuzione di chi si era reso artefice di detti terrificanti crimini, per evitare che i carnefici potessero rimanere impuniti. Il processo di Norimberga, nonostante le critiche attratte dallo stesso nella misura in cui ha implicato la sostanziale violazione di alcuni principi cardine del diritto penale, quale il principio di legalità, in quanto processo incardinato innanzi a tribunale istituito ad hoc *dopo* la commissione dei crimini giudicati, in contraddizione con il principio *nullum crimen sine praevia lege*, configura, a tutt'oggi, uno dei più significativi processi al crimine di genocidio, in tutte le sue possibili manifestazioni²⁰. E ciò nonostante all'epoca, come detto, tale crimine non esistesse ancora *giuridicamente*. Le pratiche genocidiarie naziste vennero giudicate dal tribunale internazionale in quanto rientranti nel più ampio *genus* della materie sottoposte alla competenza giurisdizionale di detta istituzione, che furono, a mente dell'art. 6 dello statuto del Tribunale, i reati di: 1.) cospirazione per commettere crimini contro la pace; 2) pianificazione e attuazione di guerre d'aggressione; 3) crimini di guerra; 4) crimini contro l'umanità, la cui nozione venne coniata, per l'appunto, in occasione del processo di Norimberga, e nel cui ambito vennero giudicate le condotte genocidiarie naziste. Il processo di Norimberga, in cui furono imputate 21 persone, si concluse con 11 sentenze di condanna a morte per impiccagione; 7 condanne detentive e 3 assoluzioni. E' significativo che il Tribunale di Norimberga condannò non solo leaders politici e militari, ma anche i dirigenti aziendali che avevano sostenuto l'ascesa al potere di Hitler, tra cui 24 dirigenti e manager della IG Farben, gruppo di aziende detentrici del

²⁰ Sul processo di Norimberga vedasi, T. Telford, "Anatomia dei processi di Norimberga" (Milano: Rizzoli, 1996).

monopolio dell'industria chimica tedesca che costituì il cuore finanziario della Germania hitleriana. Nella relazione di apertura della requisitoria, il procuratore capo americano Telford Taylor, rispetto a detti imputati affermò: *"L'accusa incrimina questi uomini di matura responsabilità per aver inflitto all'umanità la più devastante e catastrofica guerra della storia umana. Li accusa di schiavitù, saccheggio e omicidio di massa. Queste sono accuse gravissime"* ²¹.

Ai fini del presente contributo, l'orrore genocidiario nazista, che comportò, per la Germania post-hitleriana, condanne morali internazionali di cui a tutt'oggi la nazione paga il proprio tributo custodendo nella capitale per prima le testimonianze di quello che gli stessi tedeschi ricordano come la "Topographie du Terreur", significa che in Europa, appena la metà del secolo scorso, si sono consumati crimini di ineguagliabile ferocia e disumanità.

D'altronde, è proprio dalle spoglie dell'Europa straziata dal secondo conflitto mondiale, che il progetto di integrazione comunitario ha preso vita. "La pace mondiale" affermava il Ministro degli Affari Esteri francese Robert Schuman nel 1950, "non potrà essere salvaguardata", e con essa i diritti umani violati in ogni evento bellicoso, "se non con sforzi creativi, proporzionali ai pericoli che la minacciano. Il contributo che un'Europa organizzata e vitale può apportare alla civiltà è indispensabile per il mantenimento di relazioni pacifiche"²². E tale obiettivo l'UE, dopo sessant'anni di storia, deve oggi prefiggersi più che mai, tra l'altro dotando

²¹ Cfr. T. Taylor cit.

²² Cfr. Dichiarazione Schuman in P. Fontane, "Una Proposta nuova dell'Europa: La dichiarazione Schuman, 1950-2000" (Lussemburgo: Ufficio delle Pubblicazioni Ufficiali della CE, 2000).

le proprie istituzioni dei mezzi adeguati per evitare che pratiche genocidiarie possano nuovamente ripetersi.

1.c) Il genocidio nella ex Jugoslavia.

Le guerre rivestono, nelle dinamiche dei massacri e deportazioni di massa, *acti rei* attraverso cui può manifestarsi il crimine di genocidio, rilevanza oggettiva. Il fatto che nel contesto di eventi bellicosi si verificano quotidiani episodi di violenza “legittimati” dalla contingenza dell’evento, fornisce, in sé, terreno fertile per il proliferare e delinearsi di crimini cui, tocca poi alla storia attribuire l’ignominiosa qualifica di genocidio. Non a caso tanto il genocidio degli armeni, quanto le pratiche naziste, si inscrivono nel quadro di due conflitti globali. Il genocidio nella ex Jugoslavia, alla sua volta, si è consumato nel corso della guerra che ha afflitto la regione balcanica l’ultimo decennio dello scorso secolo, all’indomani della scomparsa del leader Tito, la cui dipartita segnò il venir meno della stabilità ed equilibri che sotto il governo del comandante avevano assicurato alle eterogenee regioni di cui constava lo stato federale jugoslavo provvisoria pace e convivenza. Sotto il governo comunista di Tito, basato sull’egemonia politica del partito unico e dell’esercito, le varie regioni dell’ex stato federale di Jugoslavia, Slovenia, Croazia, Serbia, Bosnia-Erzegovina, Macedonia, godevano di decentramento produttivo e le differenti religioni di paritetico riconoscimento. La Serbia constava, poi, degli organi amministrativi autonomi di Montenegro e Kosovo. Già durante il governo di Tito, la convivenza pacifica tra gli Stati della federazione era garantita dal solo carisma politico del leader, ma, sotto la parvente stabilità sobbollivano le avvisaglie di quella che diventerà la causa scatenante della guerra di Jugoslavia, ovvero l’aspirazione indipendentista dei membri della

federazione, che avrà occasione di manifestarsi apertamente quando la guida dello Stato e del partito comunista venne assunta, agli albori del 1990, da Slobodan Milosevic, la cui azione politica trovò l'opposizione delle province più ricche ed occidentaliste della federazione, la Croazia e la Slovenia. Fu proprio, nel 1991, la dichiarazione di indipendenza di detti Stati, riconosciuti dalla UE, a innescare la macchina di guerra in terra balcanica²³. A detta dichiarazione seguì l'immediata aggressione militare da parte dell'esercito federale jugoslavo, divenuto sostanzialmente esercito serbo. Si innesca così un tragico meccanismo che, attraverso la propaganda nazionalista serba, inneggiata dal leader Milosevic, martorierà i Balcani allo scopo di soggiogarli all'egemonia serba in un conflitto che però, ben presto, assunse le dinamiche di una guerra di "tutti contro tutti", in cui ogni regione della federazione venne a combattere contro l'altra per rivendicare la propria autonomia. Il conflitto assunse connotati di estrema ferocia, di cui alcune battaglie, come quelle di Dubrovnik, Vukovar e l'assedio di Sarajevo da parte dei serbi all'indomani dell'autoproclamazione di indipendenza della Bosnia-Erzegovina, costituiscono tragici esempi. In tale contesto prese forma il genocidio della popolazione bosniaca ad opera dei nazionalisti serbi, che fu attuato con le modalità più degradanti quali l'istituzione di campi di concentramento; stupri collettivi e torture. All'esito del conflitto è stato accertato che il genocidio della popolazione bosniaca da parte dei serbi ha comportato l'uccisione di 200.000 individui; 500.000 casi di tortura e

²³ Sulle cause scatenanti la guerra nei territori della ex Jugoslavia vedasi T. Gallagher, "*The Balkans after the cold war: from Tyranny to Tragedy*" (Londra: Routledge, 2003).

20.000 casi di stupro e violenza sessuale. Le fosse comuni rinvenute sono state 187²⁴.

Di fronte alle drammatiche vicende che si stavano consumando nella vicina regione balcanica, l'UE dimostrò tutta la propria debolezza politica, frutto dell'incapacità degli stati membri di intervenire con voce unica sulla crisi della ex Jugoslavia, preclusa dalle maglie della cooperazione intergovernativa in cui la politica estera e di sicurezza comune europea, al pari della cooperazione di polizia e giustizia, era imbrigliata. In detti settori, sacrificata al baluardo della sovranità nazionale, l'adozione di decisioni da parte dell'UE presupponeva, all'epoca dei fatti, in modo assoluto, l'unanimità dei votanti. Unanimità che poteva essere compromessa dalla discordanza di uno solo dei membri, ed in assenza del conseguimento della quale l'Unione politica europea non poteva, ed in effetti non lo fece, esprimersi con voce unica e uniforme in campo internazionale. Al vuoto dell'UE sopperì l'interventismo degli Stati Uniti che, nel 1995, quando la guerra era ormai in corso da cinque anni, con il suo tragico bagaglio di vittime, convocarono i leader di Serbia, Croazia e Bosnia-Erzegovina a Dayton per indurli ad avviare un processo di pace che risultò nella costituzione, all'interno della Bosnia-Erzegovina, di due entità, la Federazione Croato-Musulmana e la repubblica Serba. Ma il conflitto non finì qui. All'indomani della cessazione della guerra in Bosnia-Erzegovina, in Kosovo presero forma azioni armate da parte dei separatisti albanesi dell'UCK (*Ushtria Çlirimtare e Kosovës* o *KLA Kosovo Liberation Army*, "Esercito di liberazione del Kosovo). Nacque, così, un nuovo e altrettanto

²⁴ Sul genocidio nella ex Jugoslavia vedasi S. Weine, "*When History is a nightmare: lives and memories of ethnic cleansing in Bosnia Erzegovina*" (New Brunswick: Rutgers

sanguinoso conflitto, protrattosi sino al 1999, tra gli autonomisti kosovari e la Serbia, nel corso del quale ebbe luogo il noto e contestato intervento militare della NATO che, giustificato come strumento per indurre la Serbia alla negoziazione e i belligeranti alla pace, si sostanziò, di fatto, in vere e proprie operazioni militari “di dissuasione” che, comunque, comportarono la capitolazione del governo serbo. Venne quindi adottata la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite numero 1244 del 1999 con cui il Kosovo fu dotato di un governo e parlamento provvisori, sotto protettorato internazionale Unmik e Nato²⁵. La questione sullo status di indipendenza o meno del Kosovo è a tutt’oggi aperta e continua a costituire motivo di tensione in quella parte del mondo che per le tristi vicende appena rappresentate viene definita il “buco nero d’Europa”. La definizione appena richiamata evoca, oltre alle sanguinose vicende del conflitto, gli orrori delle pratiche genocidiarie in seno ad esso consumatesi, che, all’indomani della guerra sono state devolute alla cognizione del Tribunale Internazionale dell’Aja, istituito ad hoc per perseguire gli individui responsabili di gravi violazioni del diritto internazionale umanitario commesse nel territorio della ex Jugoslavia a partire dal 1991²⁶.

University Press, 1999).

²⁵ Sull’assetto degli Stati della ex Jugoslavia dopo il conflitto vedasi N. Pavle, “*I sistemi costituzionali dei nuovi stati dell’ex Jugoslavia*” (Torino: Giappichelli, 2002).

²⁶ Il Tribunale Penale Internazionale per l’ex Jugoslavia, istituito con la risoluzione n. 827 del Consiglio di Sicurezza dell’ONU del 25 maggio 1993, che ne ha adottato lo Statuto, emendato il 13 maggio 1998 con Risol. n. 1166, e il 30 novembre 2000, con Risol. n. 1329; con sede a L’Aja, in Olanda; finanziato con spese a carico del bilancio dell’ONU, ai sensi dell’art. 17 della Carta delle Nazioni Unite, è competente a giudicare: a) Gravi infrazioni alle Convenzioni di Ginevra del 1949 sul diritto di guerra (art.2); b) Violazioni delle leggi o costumi di guerra (art. 3); 3) Genocidio (art. 4); 4) Crimini contro l’umanità (art. 5). *Ratione personae*, ai sensi dell’art. 1 del suo statuto, il Tribunale è competente a giudicare le persone fisiche che si sono rese responsabili di violazioni gravi del diritto internazionale umanitario, commesse sul territorio dell’ex Jugoslavia a partire dal 1° gennaio 1991. L’art.

Come detto, per l'UE, l'incapacità di assumere una posizione e responsabilità sulla questione balcanica ha costituito un'occasione persa e l'onta di dover riassistere, appena qualche decennio dopo i crimini che si erano consumati nei campi di concentramento nazisti, al rinnovarsi degli orrori del genocidio. A fronte di tanto, che l'Europa unita abbia finalmente assunto le iniziative che di seguito andremo ad esaminare per la prevenzione e lotta delle pratiche genocidiarie riveste estrema rilevanza.

1.d) Il genocidio in Ruanda.

Lo sterminio, tra l'aprile ed il luglio del 1994, di circa un milione di cittadini tutsi dello stato Ruandese da parte dell'etnia Hutu costituisce uno degli eventi più sanguinosi della storia contemporanea e più imbarazzanti per la comunità internazionale. L'odio razziale tra le due fazioni, che di fatto appartengono alla stesso ceppo etnico culturale Bantu, affonda le proprie radici nella politica opportunistica e aguzzina dei colonizzatori europei, tedeschi prima, e belgi poi, che, per semplificare la gestione dei territori colonizzati, "comprarono" i servizi e maggior favore della parte della popolazione che ritenevano più utile, poiché più ricca, i tutsi, per l'appunto, in danno degli hutu. In particolare, detta politica si risolse nell'accordare ai tutsi privilegi che ingenerarono negli hutu una crescente insofferenza nei confronti dell'opposta fazione, sedimentatasi, per anni, e finalmente coltivata liberamente quando, nel 1961, nacque la Repubblica Ruandese,

7, comma 1 descrive le condotte punibili in termini di direzione, pianificazione, ordine superiore, ed esecuzione materiale, incriminando altresì l'istigazione a delinquere.. *Ratione loci e ratione temporis* la competenza del Tribunale concerne i commessi sul territorio dell'ex Repubblica federale socialista di Jugoslavia, comprendendo in ciò lo spazio terrestre, quello aereo, e le acque territoriali. a partire dal 1° gennaio 1991.

ben presto tramutatasi in dittatura hutu del Paese, consolidatasi nel 1973, con l'ascesa al potere del leader hutu Habyarimana.

Sotto il governo di Habyarimana, il Ruanda visse momenti di oscurantismo e declino tali da indurre non soltanto i tutsi ma anche gli hutu liberali all'esilio. La crisi che imperversava nel Paese indusse Habyarimana a intavolare trattative con le opposizioni politiche: detto tentativo si rivelò, tuttavia, fallimentare ed ebbe come conseguenza quella di alimentare la posizione estremista del governo hutu avverso i tutsi, fomentata dalla propaganda razziale che cominciò ad essere propugnata da Radio Ruanda e dalle testate giornalistiche contro i tutsi. Tale aspetto merita particolare attenzione. In Ruanda, invero, per la prima volta, i carnefici, consapevoli dell'impatto degli strumenti di divulgazione sulla popolazione, costituirono una propria autonoma radio, che diventerà simbolo dell'orrore ruandese, *Radio Télévision Libre des Mille Collines* (RTL) allo scopo di servirsi di detto mezzo per divulgare e fomentare l'odio razziale. Fu in detto contesto che, per evitare che la guerra civile in Ruanda potesse intradarsi verso più drammatiche conseguenze, Habyarimana, nel 1993, si indusse a stipulare accordi di pace che prevedevano l'insediamento di un governo di transizione e della missione ONU in Ruanda denominata Minuar, con il mandato di vigilare affinché non venissero commessi crimini contro l'umanità nei territori in subbuglio. Il miraggio di pace durò, però, ben poco: ai ritardi nell'attuazione degli accordi, e alla minaccia di ritiro della missione ONU, si accompagnò, sin dall'aprile 1994, indifferente alla presenza delle forze straniere, l'attuazione di programmi di sterminio dei tutsi, che poterono liberamente compiersi quando l'espedito per la cessazione della presunta pace fu offerto agli hutu dall'assassinio di

Habyarimana, il 6 ottobre 1994. Da allora il genocidio fu compiuto con sorprendente programmazione; organizzazione e violenza, estrinsecatasi in massacri, stupri, mutilazioni e torture²⁷. Ma ciò che è peggio è che detti orrori poterono compiersi liberamente sotto gli occhi della comunità internazionale, che vi assisté indifferente. Delle responsabilità della comunità internazionale per la carneficina consumatasi in Ruanda ha fornito testimonianza diretta il comandante canadese del contingente ONU in detta terra, Romeo Dallaire, nel libro intitolato “Shake hands with the devil”²⁸. Il libro, che non risparmia polemiche nei confronti dell’ONU per prima, accusata di essere rimasta insensibile alle richieste di aiuto avanzate dal generale quando si insinuò in lui il sospetto che in Ruanda si stesse consumando un vero e proprio genocidio dei tutsi, contesta agli Stati Uniti e singoli paesi Europei di aver inteso soltanto tutelare i propri interessi in Africa, lasciando che la popolazione locale finisse alla mercè dei carnefici. Con il peso della proprio assenteismo, la comunità internazionale, all’indomani della guerra civile ruandese si è prefissa, quanto meno, di assicurare alla giustizia gli imputati del genocidio, istituendo, ancora una volta con risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, un nuovo Tribunale Penale Internazionale ad hoc per giudicare i responsabili del genocidio e delle altre gravi violazioni dei diritti umani verificatesi sul territorio ruandese o da cittadini ruandesi negli stati confinanti dal 1 gennaio

²⁷ Sulle modalità e radici storiche del genocidio ruandese cfr. P. J. Magnerella, “*Justice in Africa: Ruanda’s genocidi, its Courts and the UN Criminal Tribunal*” (Aldershot: Ashgate, 2000).

²⁸ R. Dallaire, “*Shake hands with the Devil*”, Random House Canada, 2003.

al 31 gennaio 1994²⁹. Nel corso del processo incardinato innanzi a codesto Tribunale è stata pronunciata, dal 1948, la prima sentenza di condanna per genocidio in danno di Jean Kambanda, leader politico hutu all'epoca del massacro³⁰. Nel 2004, la presidenza dell'Unione Europea, che nulla fece, come la comunità intera, per evitare il genocidio ruandese potesse compiersi in tutta la sua nefandezza, in occasione del 10° anniversario dal genocidio, ha reso la seguente dichiarazione *“La commemorazione del 10° anniversario del genocidio in Ruanda rappresenta per tutti i membri della comunità internazionale un momento di riflessione e di tristezza. L'Unione europea desidera salutare la memoria di coloro che hanno perso la vita e rendere omaggio alla forza e al coraggio dei sopravvissuti. L'Unione europea saluta altresì gli sforzi compiuti con successo dal popolo ruandese nella ricostruzione del paese dopo gli orribili eventi del 1994. I progressi compiuti in Ruanda nell'ultimo decennio e le iniziative in corso per giungere alla riconciliazione nazionale dimostrano la determinazione del popolo ruandese a far sì che la popolazione del paese non debba mai più subire tali atrocità.”*

²⁹ Il Tribunale Penale Internazionale per il Ruanda è stato istituito con risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU il 18 novembre 1994 per giudicare i responsabili del genocidio ruandese e di altre gravi forme di violazioni dei diritti umani commessi in Ruanda, o da cittadini ruandesi negli stati confinanti, dal 1 gennaio al 31 gennaio 1994. Il Tribunale ha sede ad Arusha, Tanzania.

³⁰ Divenuto primo ministro *"ad interim"* il 9 aprile 1994, due giorni dopo l'attentato contro l'aereo del presidente Habyarimana, Kambanda è stato arrestato a Nairobi il 18 luglio 1997 con l'accusa di partecipazione diretta nel genocidio per non essere intervenuto per fermare il massacro. Kambanda ha confessato di aver distribuito armi e munizioni alle prefetture di Butare e Gitarama nella piena consapevolezza che sarebbero state utilizzate per perpetrare massacri contro i civili; Il 4 settembre 1998 Kambanda è stato riconosciuto colpevole di tutti i capi di imputazione formulati in suo danno.

2) La cooperazione europea di polizia e giustizia in materia penale nella prevenzione e repressione del crimine di genocidio.

I paragrafi che precedono hanno tentato di offrire, nel breve spazio consentito, la rappresentazione di quelle che sono state le più eclatanti manifestazioni delle pratiche genocidiarie cui il mondo ha dovuto assistere nel corso dell'ultimo secolo. Si è evidenziato, anche, l'assenteismo dell'Unione Europea al cospetto di detti crimini, nonostante dopo il drammatico precedente storico della follia genocidiaria nazista, la nascente comunità europea si fosse prefissa di non più assistere a siffatti orrori.

Che l'assenteismo europeo sia stato determinato dall'im maturità del processo di integrazione che, al momento del genocidio ruandese e nella regione balcanica, non era pronto ad offrire una propria ponderata voce per prevenire o impedire il consumarsi di detti crimini, può essere serenamente affermato se si pensa che il compimento storico degli stessi è contestuale alla nascita della Unione politica europea.

Ma oggi, a distanza di circa quindici anni dalla sua istituzionalizzazione, l'Unione politica europea, che ambisce ad aprire le propri porte ad un Paese come la Turchia, che di pratiche genocidiarie ha costituito infausto teatro, ha il dovere storico di sviluppare una profonda e matura riflessione, oltre che di acquisire gli strumenti necessari, per prevenire il ripetersi di detti agghiaccianti delitti. E ciò all'inevitabile costo di limitare le proprie competenze nella giustizia penale e di polizia in favore della cooperazione e azione sovranazionale, in difetto delle quali l'UE si è rivelata del tutto incapace di agire a difesa di diritti umani supremi.

E' per tali motivi che deve essere benvenuta la recente adozione, nel contesto del terzo Pilastro dell'Unione Europea, di strumenti sovranazionali per la prevenzione e repressione del crimine di genocidio, primo fra tutti la decisione 2003/335/GAI del Consiglio dell'8 maggio 2003 relativa all'accertamento e al perseguimento del genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra³¹.

Con detta decisione, il consiglio dell'Unione europea, premettendo che *“Lo Statuto di Roma della Corte penale internazionale del 17 luglio 1998, ratificato da tutti gli Stati membri dell'UE afferma che i crimini più gravi, motivo di allarme per l'intera comunità internazionale, in particolare il genocidio, i crimini contro l'umanità e i crimini di guerra, non devono rimanere impuniti e che la loro effettiva repressione deve essere garantita mediante provvedimenti adottati in ambito nazionale e attraverso il rafforzamento della cooperazione internazionale”*, e che *“Il successo di un effettivo accertamento e perseguimento di questi crimini richiede una stretta cooperazione a livello transnazionale tra le autorità degli Stati parti contraenti dello Statuto di Roma, compresi gli Stati membri”*, nonché che *“gli Stati membri hanno affermato che i crimini che rientrano nella competenza giurisdizionale della Corte penale internazionale sono fonte di preoccupazione per tutti gli Stati membri, i quali sono determinati a cooperare alla prevenzione di detti crimini e a porre termine all'impunità di coloro che li hanno perpetrati”*, tanto premesso, il Consiglio dell'UE, con l'atto in rassegna *“si prefigge lo scopo di accrescere la cooperazione tra le unità nazionali al fine di ottimizzare la capacità delle autorità incaricate dell'applicazione della legge in vari Stati membri di cooperare in maniera*

³¹ In GU L 167 del 26.06.2002, p.1.

*efficace nelle indagini ed azioni penali svolte nei confronti di coloro che hanno perpetrato o partecipato alla perpetrazione di genocidio, crimini contro l'umanità o crimini di guerra, quali sono definiti agli articoli 6, 7 e 8 dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale del 17 luglio 1998*³². Dunque, l'atto in esame si propone di sviluppare in seno alla UE un'efficace cooperazione transnazionale nella fase di accertamento investigativo ed esercizio dell'azione penale nei confronti dei responsabili del crimine di genocidio. Significativamente, al fine di non vanificare l'obiettivo di cooperazione, che sarebbe frustrato, in sé, dall'assenza di una definizione comune e condivisa del crimine che si intende perseguire, la decisione fornisce una definizione "comunitaria" del genocidio, recependo quella contenuta nell'art 6 dello statuto della Corte Penale Internazionale che, sulla falsariga dell'art. 2 della Convenzione del 1948, dispone che "*per genocidio si intende uno dei seguenti atti commessi nell'intento di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso, e precisamente: a) uccidere membri del gruppo; b) cagionare gravi lesioni all'integrità fisica o psichica di persone appartenenti al gruppo; c) sottoporre deliberatamente persone appartenenti al gruppo a condizioni di vita tali da comportare la distruzione fisica, totale o parziale, del gruppo stesso; d) imporre misure volte ad impedire le nascite in seno al gruppo; e) trasferire con la forza bambini appartenenti al gruppo ad un gruppo diverso*".

Nasce, così, la prima definizione comunitaria del crimine di genocidio, per accertare e perseguire il quale gli Stati membri si prestano reciproca

³² Art. 1 decisione 2003/335/GAI.

assistenza³³, attraverso operazioni di coordinamento e riunioni periodiche³⁴. Detto aspetto di programmazione dell'attività di cooperazione appare particolarmente significativo nella prospettiva di conferire all'azione sovranazionale comune nelle materie in rassegna concreto contenuto. Sul punto, con una disposizione di strategica importanza, la decisione prevede, in particolare, che *“su iniziativa della presidenza i punti di contatto designati a norma dell'articolo 1 della decisione 2002/494/GAI si riuniscono a intervalli regolari, allo scopo di scambiarsi informazioni riguardanti esperienze, prassi e metodi. Queste riunioni possono svolgersi contestualmente alle riunioni nell'ambito della rete giudiziaria europea”*³⁵. Affinché la rilevanza di detta norma possa apparire in tutta chiarezza è opportuno spendere poche parole sulla Decisione 2002/494/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, istitutiva di una rete europea di punti di contatto in materia di persone responsabili di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra³⁶. Con detta decisione, l'UE incarica ogni Stato membro di designare un punto di contatto nazionale al fine di scambiare tutte le informazioni pertinenti con riguardo ai crimini di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra³⁷. Le coordinate dei punti di contatto sono, quindi, comunicate al Segretariato generale del Consiglio che le trasmette agli altri Stati membri³⁸. Nel quadro del dibattito annuo, previsto all'articolo 39 del trattato UE, sui progressi compiuti nel settore della

³³ Cfr. Art. 2 decisione 2003/335/GAI.

³⁴ Cfr. Art. 5 decisione 2003/335/GAI.

³⁵ Cfr. Art. 5, comma 2, decisione 2003/335/GAI.

³⁶ In Gazzetta ufficiale n. L 167/1 del 26/06/2002

³⁷ Cfr. Art. 1, comma 1, decisione 2002/494/GAI.

³⁸ Cfr. Art. 1, comma 2, decisione 2002/494/GAI.

cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, il Consiglio informa, quindi, il Parlamento europeo sulle attività svolte dalla rete dei punti di contatto³⁹.

Dunque, con la decisione 2003/335/GAI, nella misura in cui si prefigge di perseguire il crimine di genocidio usufruendo dei meccanismi di collaborazione giudiziaria e di polizia transnazionale già istituiti con la decisione 2002/494/GAI, l'UE agevola la configurazione, nel contesto sovranazionale, di un apprezzabile sistema di coordinamento degli strumenti per la lotta contro crimini di particolare efferatezza basato sull'impiego di strutture e meccanismi istituzionali già collaudati, con positive ripercussioni in termini di concentrazione delle risorse "europee" per l'adozione di iniziative comuni a contrasto di crimini costituenti una minaccia per l'Unione in sé, oltre che per i suoi singoli Stati Membri. In tal senso, è significativo che la decisione 2003/335/GAI preveda, anche, al fine di coordinare le iniziative per indagare e perseguire coloro che hanno perpetrato o partecipato alla perpetrazione di genocidio, la possibilità per l'Unione di valersi dei punti di contatto designati a norma del ridetto articolo 1 della decisione 2002/494/GAI nel corso di riunioni convocabili in seno alla rete giudiziaria europea, con l'eventuale partecipazione di rappresentanti dei tribunali penali internazionali per la ex Jugoslavia e il Ruanda⁴⁰. Così disponendo, gli Stati membri concordano di mettere a disposizione della azione sovranazionale per la repressione del crimine di genocidio la rete giudiziaria europea, che a tutt'oggi configura uno dei più utili strumenti sovranazionali a servizio della cooperazione di giustizia in

³⁹ Cfr. Art.3 decisione 2002/494/GAI.

⁴⁰ Cfr. Art. 5 decisione 2003/335/GAI.

materia penale. Istituita con l'azione comune del 29 giugno 1998⁴¹, adottata dal Consiglio sulla base dell'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, per *“facilitare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri dell'Unione europea, in particolare per quanto riguarda la lotta contro le forme di criminalità grave”*⁴², che può realizzarsi solo attraverso *“l'adozione di misure strutturali a livello di Unione europea che consentano adeguati contatti diretti tra le autorità giudiziarie e le altre autorità responsabili della cooperazione giudiziaria e dell'azione giudiziaria contro le forme di criminalità”*⁴³, la rete giudiziaria europea, composta delle autorità centrali responsabili della cooperazione giudiziaria internazionale, delle autorità giudiziarie o di altre autorità competenti con responsabilità specifiche nell'ambito della cooperazione internazionale⁴⁴, costituisce lo strumento attraverso cui gli Stati Membri della UE regolano lo scambio reciproco di informazioni sensibili e pratiche tra le rispettive autorità.

Se a quanto precede aggiungasi che tra gli strumenti attraverso cui si esplica la cooperazione di polizia e giustizia in materia penale, l'Unione Europea dispone, oggi, anche di un Collegio Europeo di Polizia con mandato di sviluppare, tra gli investigatori nazionali, un approccio comune alla prevenzione e lotta di crimini transnazionali⁴⁵, nonché di Eurojust, l'unità europea di cooperazione giudiziaria istituita nel 2002 per istituzionalizzare la cooperazione di giustizia penale attraverso il collante di un organo

⁴¹ In GU L 191 del 7.7.1998, pagg. 4-7.

⁴² Cfr. Preambolo Azione comune del 29 giugno 1998.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Art. 2 Azione comune del 29.06.98.

⁴⁵ Cfr. decisione 2005/681/GAI.

permanente⁴⁶, si può affermare che l'UE, rispetto all'epoca in cui si sono consumati i genocidi esaminati nel presente contributo, si è progressivamente dotata delle strutture e meccanismi per una seria cooperazione nella prevenzione e repressione dei crimini contro l'umanità. Certamente trattasi di strumenti concepiti allo scopo di agevolare, principalmente, la *cooperazione* tra stati, più che l'esplicazione di un'*azione comune*. Tuttavia, se si pensa che presupposto essenziale per l'affermazione di una vera e propria azione penale europea è l'elaborazione di un diritto penale sostanziale comune, che, alla sua volta, presuppone condivisione tra gli Stati circa i beni giuridici alla cui tutela il diritto penale è preposto, si può ritenere che la stessa introduzione, con la decisione 2003/335/GAI, di una definizione "europea" del crimine di genocidio costituisce un passo significativo in direzione dell'armonizzazione dei sistemi penali nazionali su cui si fonda il processo di integrazione comunitario. E detto passo è stato compiuto previo consenso circa gli elementi costitutivi del crimine di genocidio e i valori che con la sua repressione e persecuzione si intende preservare.

⁴⁶ Cfr. decisione 2002/187/GAI del Consiglio, del 28 febbraio 2002 (n. GU L 63 del 6.3.2002), modificata dalla decisione 2003/659/GAI del Consiglio del 18 giugno 2003.