

ISSN 2785-5228



**EUWEB**

**EU-WESTERN BALKANS**

Cooperation on Justice and Home Affairs



**EUWEB Legal Essays**  
Global & International Perspectives  
Issue 2/2023

EDITORIALE  
SCIENTIFICA

ES

### EDITOR-IN-CHIEF

**Teresa Russo**, University of Salerno (Italy)

### MANAGING EDITOR

**Ana Nikodinovska Krstevska**, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

### ASSOCIATED EDITORS

**Francesco Buonomenna**, University of Salerno (Italy)

**Gaspere Dalia**, University of Salerno (Italy)

**Erjon Hitaj**, University of Vlore “Ismail Qemali” (Albania)

**Rossana Palladino**, University of Salerno (Italy)

### EDITORIAL COMMITTEE

**Giuseppe Cataldi**, University of Naples “L’Orientale” (Italy)

**Angela Di Stasi**, University of Salerno (Italy)

**Elżbieta Feret**, University of Rzeszów (Poland)

**Pablo Antonio Fernández Sánchez**, University of Sevilla (Spain)

**Olga Koshevaliska**, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

**Pietro Manzini**, Alma Mater Studiorum University of Bologna (Italy)

**Nebojsa Raicevic**, University of Niš (Serbia)

**Giancarlo Scalse**, University of Cassino and Southern Lazio (Italy)

**Anna Lucia Valvo**, University of Catania (Italy)

**Jan Wouters**, University of KU Leuven (Belgium)

### SCIENTIFIC COMMITTEE

**Paolo Bargiacchi**, KORE University of Enna (Italy)

**Ivana Bodrožić**, University of Criminal Investigation and Police Studies, Belgrade (Serbia)

**Valentín Bou Franch**, University of Valencia (Spain)

**Elena Crespo Navarro**, University Miguel Hernández Elche (Spain)

**Luigi Daniele**, University of Roma Tor Vergata (Italy)

**Jordi Nieva Fenoll**, University of Barcellona (Spain)

**Luigi Kalb**, University of Salerno (Italy)

**Anja Matwijkiw**, Indiana University Northwest (United States of America)

**Massimo Panebianco**, University of Salerno (Italy)

**Ioannis Papageorgiou**, Aristotle University of Thessaloniki (Greece)

**Nicoletta Parisi**, Catholic University of the Sacred Heart of Milan (Italy)

**Francisco Pascual Vives**, University of Alcalà, Madrid (Spain)

**Dino Rinoldi**, Catholic University of the Sacred Heart of Milan (Italy)

### REVIEWING COMMITTEE

**Ersi Bozheku**, University of Tirana (Albania)

**Marco Borraccetti**, University of Bologna (Italy)

**Federico Casolari**, University of Bologna (Italy)

**Francesco Cherubini**, University of Luiss Guido Carli, Rome (Italy)

**Jasmina Dimitrieva**, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

**Miroslav Djordjevic**, Institute for Comparative Law, Belgrade (Serbia)

**Jelena Kostić**, Institute for Comparative Law, Belgrade (Serbia)

**Ivan Ingravallo**, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)

**Elena Maksimova**, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

**Daniela Marrani**, University of Salerno (Italy)

**Francesca Martinez**, University of Pisa (Italy)

**Marina Matić Bošković**, Institute of Criminological and Sociological Research, Belgrade (Serbia)

**Heliona Miço**, EPOKA University of Tirana (Albania)  
**Pietro Milazzo**, University of Pisa (Italy)  
**Stefano Montaldo**, University of Turin (Italy)  
**Giuseppe Morgese**, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)  
**Niuton Mulleti**, EPOKA University of Tirana (Albania)  
**Amandine Orsini**, Université Saint-Louis, Brussels (Belgium)  
**Mario Panebianco**, University of Salerno (Italy)  
**Leonardo Pasquali**, University of Pisa (Italy)  
**Christian Ponti**, University of Milano (Italy)  
**Valentina Ranaldi**, University “Niccolò Cusano” of Rome (Italy)  
**Fabio Spitaleri**, University of Trieste (Italy)  
**Ismail Tafani**, University of Barleti (Albania)  
**Maria Torres Perez**, University of Valencia (Spain)  
**Paolo Troisi**, University of Rome Tor Vergata (Italy)

#### **EDITORIAL ASSISTANTS**

**Stefano Busillo**, University of Salerno (Italy)  
**Miriam Schettini**, University of Pisa (Italy)  
**Gabriele Rugani**, University of Pisa (Italy)  
**Emanuele Vannata**, University of Salerno (Italy)  
**Ana Zdraveva**, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Rivista semestrale on line EUWEB Legal Essays. Global & International Perspectives

[www.euweb.org](http://www.euweb.org)

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 – Napoli

Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 5 del 23 marzo 2022

ISSN 2785-5228

This issue of the Journal intends to illustrate the activities carried out and share the scientific results achieved within the Jean Monnet Chair *Promoting Public Awareness on Enlargement, EU Values and the Western Balkans' Accession* (EUVALWEB), also collecting some of the essays and speeches delivered by our experts and young speakers.

Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Education and Culture Executive Agency (EACEA). Neither the European Union nor EACEA can be held responsible for them.



**Co-funded by  
the European Union**



  
**Ministero degli Affari Esteri  
e della Cooperazione Internazionale**

Index  
2023, No. 2

**EDITORIAL**

**Teresa Russo**

*Jean Monnet Chair Promoting Public Awareness on Enlargement, EU Values and the Western Balkans' Accession (EUVALWEB): One Year of Activities* 7

**ESSAYS**

**Paolo Bargiacchi**

*Il contributo di Eurojust al perseguimento dei crimini internazionali commessi in Ucraina* 14

**Donatella Curtotti, Wanda Nocerino**

*Transnational Investigations on Encrypted Platforms* 29

**Nada Doneva**

*The Incidence of Human Trafficking in the Republic of North Macedonia and Its Readiness to Meet the Minimum Standards in the Fight Against It on the Way to EU* 43

**Anja Matwijkiw**

*Governance and the "Grey Zone" Syndrome: Best Practices and Consequences of Failure* 68

**CONFERENCE SPEECHES**

**Gaspare Dalia**

*La tutela dei diritti umani nell'esecuzione delle misure di coercizione nelle procedure di consegna* 92

**Francesco Mazzei**

*Fonti europee e fonti nazionali delle norme deontologiche forensi* 101

**Agnese Stoia**

*Principio di disponibilità e circolazione dei dati: il valore probatorio delle sentenze straniere nell'ottica del mutuo riconoscimento* 112

**Fjoralba Zeko**

*Modifiche alla normativa penale albanese in materia ambientale nel quadro dell'armonizzazione con la normativa dell'Unione europea* 127

# IL CONTRIBUTO DI EUROJUST AL PERSEGUIMENTO DEI CRIMINI INTERNAZIONALI COMMESSI IN UCRAINA

di Paolo Bargiacchi\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La giurisdizione della Corte penale internazionale sulla situazione in Ucraina e l'avvio delle indagini da parte del Procuratore. – 2.1. *Segue*: l'operatività imbrigliata della Corte sul crimine di aggressione. – 3. Il contributo di Eurojust alle indagini sui crimini internazionali commessi in Ucraina: la squadra investigativa comune *Ucraina*. – 3.1. *Segue*: la banca dati CISED (*Core International Crimes Evidence Database*). – 4. Brevi riflessioni sul rinnovato modello di “polizia giudiziaria” internazionale emergente dalla cooperazione sui crimini commessi in Ucraina.

## 1. Introduzione

A oltre un anno dall'inizio del conflitto armato internazionale innescato dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia non si prospettano concrete possibilità di un cessate-il-fuoco e tantomeno di raggiungere quella pace “*comprehensive, just and lasting*” che l'Assemblea generale dell'ONU, riunita in sessione speciale di emergenza sin dal febbraio 2022<sup>1</sup>, ha invocato nella risoluzione ES-11/6 del 23 febbraio 2023<sup>2</sup>.

---

### ARTICOLO SOTTOPOSTO A DOPPIO REFERAGGIO ANONIMO

\* Professore ordinario in Diritto internazionale – Università degli Studi di Enna “Kore”.

E-mail: paolo.bargiacchi@unikore.it.

<sup>1</sup> La convocazione in sessione speciale di emergenza dell'Assemblea è prevista dalla risoluzione 377-V, adottata dalla stessa Assemblea il 3 novembre 1950. Nella risoluzione del 1950 (c.d. *Uniting for Peace*), l'Assemblea decise che, dinanzi all'impossibilità del Consiglio di sicurezza per la mancanza di unanimità tra i Membri permanenti “*to exercise its primary responsibility for the maintenance of international peace and security in any case where there appears to be a threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression*”, si sarebbe riunita per considerare la questione e adottare le opportune raccomandazioni da rivolgere agli Stati membri. La convocazione di queste sessioni, a oggi undici in tutto, può avvenire da parte dell'Assemblea o del Consiglio di sicurezza. Nel caso dell'Ucraina, fu il Consiglio di sicurezza con la Risoluzione 2623 (2022), *on convening an emergency special session of the General Assembly on Ukraine*, del 27 febbraio 2022, S/RES/2623 (adottata con undici voti favorevoli, il voto contrario della Russia e le astensioni di Cina, India ed Emirati Arabi Uniti) a chiedere la convocazione dell'Assemblea. Nonostante l'importanza politica e giuridica della convocazione di una sessione di emergenza dell'Assemblea, ai fini della votazione in Consiglio la questione è considerata meramente “procedurale” e dunque la relativa decisione viene presa “*con un voto favorevole di nove Membri*” (art. 27, par. 2, della Carta) e non invece, come accade per “ogni altra questione”, con il voto favorevole di nove Membri, inclusi tutti i Membri permanenti (art. 27, par. 3). Nel caso in cui il Consiglio decida quindi di convocare una sessione di emergenza dell'Assemblea, i Membri permanenti non possono esercitare il diritto di veto. Sulla risoluzione *Uniting for Peace*, si veda M. SCHARF, *Power Shift: The Return of the Uniting for Peace Resolution*, in *55 Case Western Reserve Journal of International Law* 2023, p. 217 ss. (e bibliografia ivi citata).

<sup>2</sup> Durante la sessione speciale di emergenza sull'Ucraina, l'Assemblea ha adottato, al 15 luglio 2023, sei risoluzioni. La Risoluzione ES-11/1, *Aggression against Ukraine*, del 2 marzo 2022 A/RES/ES-11/1, fu adottata con 141 voti favorevoli, 5 contrari (Bielorussia, Corea del Nord, Eritrea, Russia e Siria), 35 astenuti e 12 non votanti. La Risoluzione ES-11/2, *Humanitarian consequences of the aggression against Ukraine*, del 24 marzo 2022, A/RES/ES-11/2, fu adottata con 140 voti favorevoli, 5 contrari, 38 astenuti e 10 non votanti. La Risoluzione ES-11/3, *Suspension of the rights of membership of the Russian Federation in the Human Rights Council*, del 7 aprile 2022, A/RES/ES-11/3, fu adottata con 93 voti favorevoli, 24 contrari, 58 astenuti e 18 non votanti. La Risoluzione ES-11/4, *Territorial integrity of Ukraine: defending the principles of the Charter of the United Nations*, del 12 ottobre 2022, A/RES/ES-11/4 (riaffermazione



Nelle more del conflitto, intanto, sono stati e continuano a essere commessi crimini internazionali (in particolare crimini di guerra) che a vario titolo sono indagati e perseguiti da alcune giurisdizioni nazionali, inclusa quella ucraina, e dalla Corte penale internazionale. Il fatto che la giurisdizione della Corte penale nella situazione ucraina si estenda solo ai crimini di guerra, contro l'umanità e di genocidio e non anche al crimine di aggressione a causa di un regime procedurale diverso e più restrittivo, soprattutto nei confronti degli Stati terzi allo Statuto, rispetto a quello invece applicabile agli altri crimini ha poi determinato 35-40 Stati (c.d. *United for Justice*) a esplorare la possibilità di costituire un tribunale speciale per il crimine di aggressione (le condotte russe integrano *prima facie* sia l'illecito statale che il crimine individuale di aggressione) che possa indagare e perseguire sul piano della responsabilità penale individuale i presunti responsabili di tale crimine<sup>3</sup>.

Premessa una disamina dei tratti generali dell'azione della Corte penale in Ucraina (anche con riguardo all'operatività imbrigliata della Corte sul crimine di aggressione), il presente contributo si focalizzerà poi su alcuni aspetti attinenti al contributo che Eurojust, l'Agenzia dell'UE per la cooperazione giudiziaria penale, sta offrendo alle indagini nazionali e internazionali aventi a oggetto i crimini internazionali commessi in Ucraina. Un supporto che, a nostro avviso, è degno di nota non solo per l'intensità e la rilevanza che garantisce alle giurisdizioni precedenti ma anche per alcuni profili di novità e interesse che queste forme e strumenti di cooperazione sembrano prefigurare anche in chiave evolutiva per il diritto internazionale.

## 2. La giurisdizione della Corte penale internazionale sulla situazione in Ucraina e l'avvio delle indagini da parte del Procuratore

Nella situazione relativa all'Ucraina la Corte penale internazionale ha giurisdizione solamente sui crimini di guerra, contro l'umanità e di genocidio ivi commessi. L'Ucraina non è uno Stato parte allo Statuto della Corte<sup>4</sup> dato che, pur avendolo firmato a gennaio del 2000, non lo ha ancora ratificato nonostante i problemi di compatibilità costituzionale rilevati nel 2001 dalla Corte costituzionale siano stati superati con la modifica dell'art. 124 della Costituzione, in vigore dal 2019<sup>5</sup>.

---

dell'integrità territoriale ucraina a difesa dei principi della Carta e condanna dei referendum a Luhansk/Donetsk) fu adottata con 143 voti favorevoli, 5 contrari, 35 astenuti e 10 non votanti. La Risoluzione ES-11/5, *Furtherance of remedy and reparation for aggression against Ukraine*, del 14 novembre 2022, A/RES/ES-11/5, fu adottata con 94 voti favorevoli, 14 contrari, 73 astenuti e 12 non votanti. La Risoluzione ES-11/6, *Principles of the Charter of the United Nations underlying a comprehensive, just and lasting peace in Ukraine*, del 23 febbraio 2023, A/RES/ES-11/6, fu adottata con 141 voti favorevoli, 7 voti contrari (Bielorussia, Corea del Nord, Eritrea, Mali, Nicaragua, Russia e Siria), 32 astenuti e 13 non votanti.

<sup>3</sup> Su questo specifico aspetto, si veda P. BARGIACCHI, *Guerra e giustizia in Ucraina: l'Occidente, gli "altri" e tre elefanti nella stanza*, in *DPCE online*, n. 1, 2023, p. I e ss.; ID., *Alcuni aspetti relativi al perseguimento dei crimini internazionali commessi in Ucraina*, in M. BLOCK (a cura di), *Nuove guerre e antichi crimini. Riflessioni giuridiche sul recepimento in Italia delle norme sui crimini di guerra*, Giappichelli Editore, Torino, 2023 (in corso di stampa).

<sup>4</sup> Al 15 luglio 2023 sono parte allo Statuto 123 Stati (il totale degli Stati firmatari è 137). Alcuni Stati hanno firmato ma non ratificato lo Statuto (ad es., Algeria, Egitto, Eritrea, Haiti, Iran, Marocco, Siria, Yemen e Zimbabwe) mentre altri non lo hanno neanche firmato (ad es., Arabia Saudita, Cina, Corea del Nord, Iraq, Myanmar e Turchia).

<sup>5</sup> La Corte costituzionale, adita dal Presidente ucraino, rilevò l'incompatibilità del principio di complementarità sancito dallo Statuto nella sentenza 11 luglio 2001, caso 1-35/2001. Cfr. I. MARCHUK, *Ukraine and the International Criminal Court: Implications of the Ad Hoc Jurisdiction Acceptance and Beyond*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 49, 2016, pp. 326-333.

L'Ucraina ha comunque accettato per due volte la giurisdizione della Corte attraverso la dichiarazione *ad hoc* prevista dall'art. 12, par. 3 dello Statuto<sup>6</sup>. La prima dichiarazione, depositata ad aprile 2014, accettò la giurisdizione per i presunti crimini contro l'umanità commessi tra novembre 2013 e febbraio 2014 durante i tumulti di Euromaidan mentre la seconda, depositata a settembre 2015, estese senza limiti temporali la giurisdizione al fine di includervi anche i presunti crimini di guerra e contro l'umanità commessi, in particolare, in Crimea e Donbass dal 2014 in poi. Entrambe le dichiarazioni furono adottate dal Parlamento ucraino e firmate dal suo Presidente<sup>7</sup>.

Al termine dell'esame preliminare, a novembre 2015, dei fatti oggetto della prima dichiarazione, il Procuratore concluse che non erano qualificabili come crimini contro l'umanità poiché gli attacchi contro la popolazione civile non erano stati estesi o sistematici (*widespread or systematic*). Con riguardo ai fatti oggetto della seconda dichiarazione, a dicembre 2020 il Procuratore considerò invece sussistente una *reasonable basis* per ritenere che le parti belligeranti in Crimea e Donbass avessero commesso crimini di guerra e contro l'umanità e dunque per aprire una indagine formale allo scopo di individuarne i responsabili. Per varie ragioni, però, questa valutazione non spinse l'allora Procuratore Fatou Bensouda ad avviare subito le indagini<sup>8</sup>.

Solo con l'invasione russa dell'Ucraina il nuovo Procuratore, il britannico Karim Khan, annunciò, già il 28 febbraio 2022, l'intenzione di chiedere alla Camera preliminare della Corte l'autorizzazione a iniziare le indagini<sup>9</sup>.

La procedura di autorizzazione avrebbe però rallentato di qualche mese l'inizio effettivo delle indagini e dunque nella stessa comunicazione del 28 febbraio. Il Procuratore auspicò che fosse uno Stato parte a segnalargli la situazione in Ucraina così da poter evitare, ai sensi dello Statuto, il passaggio procedurale dinanzi alla Camera preliminare<sup>10</sup>. Nell'arco di un paio di giorni, dunque, prima la Lituania e poi altri 38 Stati parte (tra cui l'Italia) effettuarono il *referral* della situazione ucraina così consentendo il

---

<sup>6</sup> Art. 12, par. 3: "If the acceptance of a State which is not a Party to this Statute is required under paragraph 2, that State may, by declaration lodged with the Registrar, accept the exercise of jurisdiction by the Court with respect to the crime in question. The accepting State shall cooperate with the Court without any delay or exception in accordance with Part 9" (la Parte IX dello Statuto, ossia gli artt. 86-102, disciplina la cooperazione internazionale e l'assistenza giudiziaria degli Stati con la Corte). La dichiarazione *ad hoc*, se lo prevede, può estendere la giurisdizione della Corte anche ai crimini commessi prima del deposito della dichiarazione da parte dello Stato terzo.

<sup>7</sup> Quando fu adottata la prima dichiarazione, subito dopo la destituzione del Presidente Yanukovych il 22 febbraio 2014, la *Rada* autorizzò il proprio Presidente ad agire anche come Capo dello Stato e in tale qualità firmò dunque la dichiarazione. Quando però fu adottata la seconda dichiarazione, il Capo dello Stato, cui l'art. 106 della Costituzione ucraina attribuisce i poteri di rappresentanza internazionale, era regolarmente in carica. Ciononostante anche questa dichiarazione fu firmata dal Presidente del Parlamento.

<sup>8</sup> Le ragioni che indussero il precedente Procuratore a ritardare l'avvio delle indagini si legarono soprattutto alla ridotta "operational capacity of the Office to roll out new investigations, the fact that several preliminary examinations have reached or are approaching the same stage, as well as operational challenges brought on by the COVID-19 pandemic" (Corte penale internazionale, Ufficio del Procuratore, *Report on Preliminary Examination Activities 2020*, 14 dicembre 2020, par. 289). In aggiunta, il prossimo avvicendamento tra Procuratori (il nuovo Procuratore fu eletto dall'Assemblea degli Stati parte a febbraio 2021 e assunse la carica il successivo giugno) suggerì al Procuratore uscente di rimmettergli tutte le scelte strategiche e operative relative alla situazione in Ucraina.

<sup>9</sup> Corte penale internazionale, Ufficio del Procuratore, *Statement of ICC Prosecutor, Karim A.A. Khan QC, on the situation in Ukraine: "I have decided to proceed with opening an investigation"*, 28 febbraio 2022.

<sup>10</sup> Lo Statuto non prevede l'autorizzazione di una Camera preliminare quando la situazione viene segnalata da uno Stato parte o dal Consiglio di sicurezza ma solo quando il Procuratore agisce *motu proprio*. Pur avendo accettato la giurisdizione della Corte, ai fini dell'avvio delle indagini l'Ucraina resta comunque uno Stato terzo e, in quanto tale, non esonera il Procuratore dalla necessità di essere autorizzato da una Camera preliminare.



tempestivo e immediato avvio delle indagini<sup>11</sup>. Sebbene non sia stato una novità assoluta nella prassi della Corte<sup>12</sup>, il *referral* collettivo sull'Ucraina testimonia, a nostro avviso, non solo la volontà di velocizzare proceduralmente l'attività della Procura ma anche l'obiettivo sostanziale di “*tutelare alcuni valori essenziali e collettivi, cioè fondamentali, della Comunità internazionale contemporanea azionando categorie e meccanismi giuridici che si stanno consolidando solo da alcuni decenni (conseguenze particolari per lo Stato responsabile delle violazioni di jus cogens, esigibilità collettiva degli obblighi erga omnes, responsabilità penale personale per crimini internazionali)*” e, in questo caso, di supportare l'esercizio della giustizia penale nei confronti di certi crimini internazionali<sup>13</sup>.

Le indagini della Procura sono attualmente in pieno svolgimento e al 15 luglio 2023 hanno portato all'emissione di due mandati di arresto, ancora non eseguiti, per i crimini di guerra di deportazione e trasferimento di minori in Russia dalle aree occupate ucraine: il primo mandato riguarda il Presidente russo Vladimir Putin e il secondo Maria Lvova-Belova, *Commissioner for Children's Rights* presso l'Ufficio di Presidenza russo<sup>14</sup>.

### 2.1. Segue: l'operatività imbrigliata della Corte sul crimine di aggressione

L'automatismo giurisdizionale – che consente alla Corte penale di esercitare la giurisdizione sul crimine di genocidio, sui crimini contro l'umanità e sui crimini di guerra in base ai criteri, alternativi e non cumulativi, di territorialità (crimini commessi da chiunque, inclusi i cittadini di uno Stato terzo, sul territorio di uno Stato parte o terzo che, come l'Ucraina, abbia accettato la giurisdizione) e di nazionalità attiva (crimini commessi ovunque, anche in uno Stato terzo, dai cittadini di uno Stato parte o terzo che, come

---

<sup>11</sup> I 38 Stati che effettuarono il *referral* collettivo furono: Albania, Australia, Austria, Belgio, Bulgaria, Canada, Colombia, Costa Rica, Croazia, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Germania, Grecia, Islanda, Irlanda, Italia, Lettonia, Liechtenstein, Lussemburgo, Malta, Nuova Zelanda, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera e Ungheria. In seguito si associarono anche Montenegro, Cile, Giappone e Macedonia del Nord portando il numero totale degli Stati a 43.

<sup>12</sup> Nel 2018 Argentina, Canada, Cile, Colombia, Paraguay e Perù avevano già segnalato collettivamente al Procuratore la possibile commissione in Venezuela dal 2014 in poi di crimini contro l'umanità. La Procura ha poi avviato le indagini nel 2021.

<sup>13</sup> Nel diritto internazionale contemporaneo sta emergendo “*una importante tendenza che vede numerosi Stati supportare, a vario titolo e modo, l'attività delle giurisdizioni internazionali, non solo penali, al fine di invocare la responsabilità, internazionale degli Stati e penale dei loro officials, per gravi violazioni di norme imperative (norme di jus cogens), ora esigendo da parte degli Stati il rispetto degli obblighi erga omnes che tutte le norme di jus cogens stabiliscono (rispetto dovuto verso la Comunità internazionale nel suo complesso e dunque esigibile da qualunque Stato), ora perseguendo i loro officials per i crimini internazionali che conseguono alla violazione di alcuni divieti di jus cogens (genocidio, aggressione, crimini contro l'umanità, regole fondamentali del diritto internazionale umanitario)*” (P. BARGIACCHI, *Guerra e giustizia*, cit., pp. II-IV, anche per il virgolettato nel testo).

<sup>14</sup> I mandati di arresto, emessi dalla *Pre-Trial Chamber II* il 17 marzo 2023 su richiesta del Procuratore del 22 febbraio 2023, hanno ad oggetto la violazione dell'art. 8(2)(a)(vii) che proibisce la “*unlawful deportation or transfer or unlawful confinement*” e dell'art. 8(2)(b)(viii) che proibisce il “*transfer, directly or indirectly, by the Occupying Power of parts of its own civilian population into the territory it occupies, or the deportation or transfer of all or parts of the population of the occupied territory within or outside this territory*”. Al Presidente Putin si contesta di aver commesso tali atti “*directly, jointly with others and/or through others*” e di non aver esercitato un controllo adeguato “*over civilian and military subordinates who committed the acts, or allowed for their commission, and who were under his effective authority and control, pursuant to superior responsibility*”. A Maria Lvova-Belova, invece, si contesta di aver commesso tali atti “*directly, jointly with others and/or through others*”. Cfr. Comunicato stampa della Corte Penale internazionale, *Situation in Ukraine: ICC judges issue arrest warrants against Vladimir Vladimirovich Putin and Maria Alekseyevna Lvova-Belova*, 17 marzo 2023.

l'Ucraina, abbia accettato la giurisdizione) previsti dall'art. 12, par. 2 dello Statuto – non si riscontra invece con riguardo al crimine di aggressione.

In tal caso, infatti, gli Stati parte hanno enucleato un regime giurisdizionale diverso e più restrittivo che, da un canto, esclude sempre la giurisdizione della Corte sugli Stati terzi (art. 15-bis, par. 5)<sup>15</sup> e, dall'altro, la estende ai soli Stati parte che accettino o ratifichino gli emendamenti sul crimine di aggressione adottati dall'Assemblea degli Stati parte di Kampala del 2010 (ad oggi 45, tra cui l'Italia, su 123)<sup>16</sup>. Con riguardo alla giurisdizione sugli Stati parte, poi, l'interpretazione prevalente, dedotta dal combinato disposto dello Statuto, degli emendamenti di Kampala e della risoluzione ICC-ASP/16/Res.5 del 2017 sull'attivazione della giurisdizione in tema di aggressione, ritiene che la Corte possa esercitarla solo se sia lo Stato aggressore che lo Stato aggredito abbiano accettato o ratificato gli emendamenti (per questo crimine, dunque, i criteri di territorialità e nazionalità attiva sono applicati cumulativamente)<sup>17</sup>.

Le ragioni per un regime giurisdizionale così eccezionale e restrittivo vanno probabilmente ricondotte al timore di alcuni Stati parte e terzi allo Statuto di vedere riqualficate come aggressive dal Procuratore della Corte alcune loro operazioni militari in e contro altri Stati e al grave disvalore che la Comunità internazionale ricollega sia all'illecito statale che al crimine individuale di aggressione<sup>18</sup>. Quali che furono le ragioni politiche della scelta di Kampala, e quali che siano oggi quelle che continuano a frenare, anche dopo la vicenda ucraina, l'auspicata (da alcuni Stati perlomeno) riforma dello Statuto che equipari il regime procedurale per tutti i crimini internazionali, vi è comunque che la Corte non ha giurisdizione sulla Russia e dunque su una situazione che *prima facie* integra il crimine di aggressione. Le operazioni militari russe in e contro l'Ucraina, *in primis*, corrispondono ad alcuni “atti di aggressione” contemplati dall'art. 8-bis, par. 2 dello Statuto e, *in secundis*, costituiscono quella “*manifesta violazione della Carta (...) per carattere, gravità e portata*” che, ai sensi dell'art. 8-bis, par. 1 innesca, *a latere* della responsabilità internazionale dello Stato, anche la responsabilità penale di chi, “*in grado*

---

<sup>15</sup> Art. 15-bis, par. 5: “*In respect of a State that is not a party to this Statute, the Court shall not exercise its jurisdiction over the crime of aggression when committed by that State's nationals or on its territory*”.

<sup>16</sup> Gli Stati che al 15 luglio 2023 hanno accettato o ratificato gli emendamenti sono: Andorra, Argentina, Austria, Belgio, Bolivia, Botswana, Cile, Costa Rica, Croazia, Cipro, Ecuador, El Salvador, Estonia, Finlandia, Georgia, Germania, Guyana, Islanda, Irlanda, Italia, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Macedonia del Nord, Malta, Mongolia, Niger (l'ultimo: aprile 2023), Paesi Bassi, Palestina, Panama, Paraguay, Perù, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Samoa, San Marino, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Trinidad e Tobago, Uruguay. L'Italia ha ratificato gli emendamenti con la Legge 10 novembre 2021, n. 202, *Ratifica ed esecuzione degli emendamenti allo Statuto istitutivo della Corte penale internazionale, ratificato ai sensi della legge 12 luglio 1999, n. 232, adottati a Kampala il 10 e l'11 giugno 2010*, in GU n. 287, del 2 dicembre 2021, e sul piano degli obblighi internazionali questi sono in vigore dal 10 novembre 2022.

<sup>17</sup> Va però segnalato come una parte della dottrina e alcuni Stati interpretino diversamente tale combinato disposto e ritengano che la Corte possa ugualmente procedere anche se uno solo tra lo Stato aggressore e quello aggredito abbia ratificato o accettato gli emendamenti. Sul punto si veda F. LATTANZI, *Un tribunale speciale per i crimini commessi dai “Russi” in Ucraina?*, in *formiche.net*, 20 febbraio 2023.

<sup>18</sup> L'art. 227 del Trattato di Versailles qualificò la condotta aggressiva di Guglielmo II “*a supreme offence against international morality and the sanctity of treaties*” mentre la sentenza del Tribunale militare internazionale di Norimberga definì l'aggressione come “*il supremo crimine internazionale*”. Anche il Consiglio di sicurezza, pur essendo prevista dall'art. 39 della Carta la fattispecie dell'atto di aggressione, ha usato raramente tale qualificazione e neanche dinanzi all'invasione irachena del Kuwait la utilizzò: essa fu infatti considerata dalla risoluzione 660 (1990) del 2 agosto 1990 come una “*violazione della pace e della sicurezza internazionale*”.

*di esercitare effettivamente il controllo o di dirigere l'azione politica o militare di uno Stato*”, abbia pianificato, preparato, iniziato o eseguito una aggressione così grave<sup>19</sup>.

L'unica possibilità di attivare la giurisdizione della Corte anche sul crimine di aggressione dipenderebbe da una risoluzione del Consiglio di sicurezza che, ai sensi dell'art. 13, lett. *b* dello Statuto, segnali la situazione in Ucraina al Procuratore. Si tratta però di uno scenario a oggi utopico dato che l'adozione della risoluzione di *referral* richiederebbe comunque il voto favorevole o l'astensione della Russia che, pur parte in causa, avrebbe il diritto di partecipare al voto e porre il veto.

### **3. Il contributo di Eurojust alle indagini sui crimini internazionali commessi in Ucraina: la squadra investigativa comune *Ucraina***

Le indagini sui crimini internazionali costituiscono una sfida complessa e onerosa per le autorità procedenti nazionali e internazionali. I fatti che sostanziano i crimini sono talvolta di difficile accertamento e coinvolgono spesso numerose vittime, testimoni e scene del crimine. L'individuazione dei sospetti in seno agli apparati statali e non-statali è altrettanto complessa e la frequente intensità e portata delle condotte criminose, diffuse nello spazio e sistematiche nel tempo, produce una mole ingente di dati, informazioni ed elementi da catalogare, conservare e analizzare. Nella situazione ucraina, poi, le attività di indagine si svolgono in un contesto di conflitto armato che complica ulteriormente la raccolta e la conservazione delle prove per tacer del fatto che il numero di segnalazioni ricevute dal Procuratore generale ucraino è molto elevato (a febbraio 2023 erano già oltre 65.000, la maggior parte per crimini di guerra).

A ciò si aggiunga, con riguardo all'operatività della Procura della Corte, che per la struttura anorganica e paritaria della Comunità internazionale essa non può avere a disposizione un apparato di polizia giudiziaria che sia in grado di esercitare la funzione sulla falsariga di quanto avviene nell'ordinamento di uno Stato sovrano. L'operatività più o meno efficiente della Procura viene così a dipendere dal puntuale ed effettivo adempimento degli obblighi di cooperazione e assistenza giudiziaria che, ai sensi della Parte IX dello Statuto (artt. 86-102), vincolano gli Stati parte e quelli terzi che abbiano accettato la giurisdizione<sup>20</sup>.

Il funzionamento di un sistema così strutturato inevitabilmente risente della capacità, in fatto e in diritto, e della volontà degli Stati richiesti di cooperare e la ridotta capacità dissuasiva delle misure previste dallo Statuto in caso di violazione degli obblighi di cooperazione (deferimento all'Assemblea degli Stati parte e/o al Consiglio di sicurezza)

---

<sup>19</sup> Il principale riferimento normativo dell'art. 8-*bis* dello Statuto è la Risoluzione dell'Assemblea generale 3314 (XXIX), *Definition of Aggression*, del 14 dicembre 1974. L'elenco degli atti di aggressione contenuto nell'art. 8 *bis*, par. 2, è pedissequamente ripreso dall'elenco di cui all'art. 3, lett. *a-g*, della risoluzione mentre la soglia di gravità dell'art. 8-*bis*, par. 1, oltre cui si configura anche la responsabilità penale personale, trova corrispondenza nell'art. 5 della risoluzione che, nel distinguere la “*war of aggression*” quale condotta sistematica e su vasta scala dalla “*aggression*”, qualifica la prima come “*a crime against international peace*”, cioè come un crimine individuale, e riconduce invece alla seconda la sola “*international responsibility*” dello Stato.

<sup>20</sup> Tra i numerosi obblighi della Parte IX dello Statuto si ricordi quello di “*cooperare pienamente con la Corte nelle inchieste ed azioni giudiziarie che la stessa svolge per reati di sua competenza*” (art. 86), di “*predispone nel loro ordinamento nazionale, procedure appropriate per realizzare tutte le forme di cooperazione indicate*” (art. 88) – come avvenuto in Italia con la Legge 20 dicembre 2012, n. 237, *Norme per l'adeguamento alle disposizioni dello statuto istitutivo della Corte penale internazionale*, in GU n. 6, dell'8 gennaio 2013– e quello di arrestare e consegnare una persona ricercata dalla Corte che si trovi sul territorio dello Stato richiesto (art. 89).

non contribuisce certo a rafforzare tale sistema, in particolare per la mancata adozione di misure da parte del Consiglio<sup>21</sup>.

Per ovviare almeno in parte alle difficoltà poste dalle indagini sui crimini internazionali in Ucraina, l'UE con il proprio apparato di organismi e agenzie (e in particolare mediante l'Agenzia Eurojust) offre un aiuto prezioso alle giurisdizioni nazionali precedenti e alla stessa Procura della Corte penale, altresì favorendo e coordinando la cooperazione tra le prime e la seconda.

A livello nazionale alcuni Stati, oltre ovviamente all'Ucraina, indagano e perseguono i crimini commessi nel conflitto. Si tratta, in particolare, degli Stati più prossimi geograficamente all'Ucraina che hanno assorbito la quota maggiore dei flussi umanitari in fuga e/o di quelli più preoccupati da future e possibili mire espansionistiche della Russia anche nei loro confronti. In seno a Eurojust, dunque, Ucraina, Lituania, Polonia, Estonia, Lettonia, Slovacchia e Romania hanno costituito da tempo la squadra investigativa comune (SIC) *Ucraina*, così attivando uno degli strumenti più avanzati di cooperazione giudiziaria in materia penale che il quadro istituzionale e operativo di Eurojust e dell'UE mette a disposizione dei propri Stati membri e degli Stati terzi che, sulla base dei pertinenti strumenti internazionali (accordi multilaterali e bilaterali o, in mancanza, anche disposizioni nazionali o reciprocità)<sup>22</sup>, vi intendano partecipare.

Le squadre investigative comuni o *Joint Investigation Teams*, introdotte dalla Decisione quadro 2002/465/GAI del Consiglio del 13 giugno 2002, recepita in Italia dal d.lgs. 15 febbraio 2016 n. 34, possono essere costituite dalle “*autorità competenti di due o più Stati membri (...) per uno scopo determinato e una durata limitata [di solito 12 o 24 mesi] per svolgere indagini penali in uno o più degli Stati membri che costituiscono la squadra. La composizione della SIC è indicata nell'accordo*”<sup>23</sup>. La richiesta di

---

<sup>21</sup> Art. 87, par. 7: “*Where a State Party fails to comply with a request to cooperate by the Court contrary to the provisions of this Statute, thereby preventing the Court from exercising its functions and powers under this Statute, the Court may make a finding to that effect and refer the matter to the Assembly of States Parties or, where the Security Council referred the matter to the Court, to the Security Council*”. Il Consiglio di sicurezza non adottò alcuna misura dinanzi ai deferimenti del Sudan nel 2015 (per il mancato arresto dell'allora suo Presidente al-Bashir destinatario di due mandati di arresto) e della Libia nel 2014 (per la mancata consegna di Saif Al-Islam Gheddafi).

<sup>22</sup> Eurojust (JITs Network), *Guidelines on Joint Investigation Teams Involving Third Countries*, giugno 2022, pp. 4-6. Alcuni accordi multilaterali contengono disposizioni più o meno dettagliate sulla possibilità per gli Stati parte di condurre indagini comuni (ad es., l'art. 20 del Secondo Protocollo addizionale alla Convenzione del 1959 sulla mutua assistenza giudiziaria in materia penale del Consiglio d'Europa e l'art. 19 della Convenzione ONU di Palermo del 2000 sul crimine organizzato transnazionale). L'UE ha poi concluso accordi bilaterali con Islanda, Norvegia e Stati Uniti per disciplinare puntualmente la costituzione e l'operatività delle SIC. Lo stesso hanno fatto alcuni Stati membri: ad es., l'Italia ha accordi bilaterali con Svizzera e Albania mentre la Spagna con Capo Verde e Colombia. In mancanza di uno strumento giuridico internazionale, anche la legislazione nazionale (ad es., le disposizioni dei codici di procedura penale) oppure il principio di reciprocità (sebbene a oggi nessuna SIC sia stata istituita solo in base alla reciprocità) possono costituire una base giuridica. Qualora la SIC sia creata in seno a Eurojust, l'accordo costitutivo (vedi nota 23) indica la base giuridica applicabile.

<sup>23</sup> L'accordo trovò il primo modello generale di riferimento nella Risoluzione del Consiglio, *su un modello di accordo volto alla costituzione di una squadra investigativa comune*, del 26 febbraio 2010, in GUUE C 70, del 19 marzo 2010. Aggiornato una prima volta nel 2017, l'accordo è stato nuovamente modificato dalla Risoluzione del Consiglio, *sull'appendice I riveduta del modello di accordo volto alla costituzione di una squadra investigativa comune (SIC)*, del 22 dicembre 2021, in GUUE C 44, del 28 gennaio 2022. Le modifiche garantiscono, in base alla prassi delle numerose SIC istituite negli anni, la semplificazione e l'accelerazione del processo di costituzione e la possibile partecipazione anche di Stati terzi (non contemplata nel modello di accordo del 2010). In Italia l'istituzione avviene con “atto costitutivo”, firmato dal Procuratore e dall'autorità competente dello Stato coinvolto, che indica i componenti della SIC, il direttore e l'oggetto, la finalità e il termine dell'indagine. All'atto è allegato il piano d'azione operativo in cui sono indicate le misure organizzative e le modalità di esecuzione (art. 4, par. 1-2 del D.lgs 34/2016,



costituzione della SIC può essere presentata da qualsiasi Stato interessato e la costituzione avviene nello Stato dove presumibilmente si svolgeranno le indagini. La creazione di una SIC si giustifica se “*le indagini condotte da uno Stato membro comportano inchieste difficili e di notevole portata che hanno un collegamento con altri Stati membri*” o riguardano “*reati che, per le circostanze del caso, esigono un’azione coordinata e concertata negli Stati membri interessati*” (art. 1, par. 1, lett. a-b). Le operazioni della SIC sono disciplinate dal diritto dello Stato in cui si interviene e i suoi componenti, compresi i membri distaccati da Stati diversi, rispondono a chi la dirige (art. 1, par. 3, lett. a-b).

Le SIC possono essere integrate anche da “*funzionari di organismi istituiti ai sensi del trattato*” come Europol (art. 1, par. 12) e si sono rivelate molto efficaci nel contrasto al crimine organizzato transnazionale come dimostra il loro crescente utilizzo e il coinvolgimento di Stati terzi<sup>24</sup>, la costituzione sin dal 2005 di una “*Rete europea di esperti nazionali sulle SIC*” (*EU Network of National Experts on Joint Investigation Teams*) e la pubblicazione di una “*guida pratica*” per le SIC (da ultimo aggiornata a dicembre 2021), elaborata dalla Rete SIC con Eurojust, Europol e OLAF per fornire informazioni, orientamenti e consigli agli operatori<sup>25</sup>.

La SIC *Ucraina* fu costituita inizialmente solo da Lituania, Polonia e Ucraina. All’accordo, firmato il 25 marzo 2022, si associarono poi Estonia, Lettonia e Slovacchia il 30 maggio e la Romania il 13 ottobre<sup>26</sup>. Lo scopo principale è raccogliere prove e informazioni sui crimini internazionali e scambiarle in modo rapido e sicuro per facilitare le indagini nazionali. Il supporto tecnico-giuridico di Eurojust alla SIC *Ucraina* ha natura finanziaria, operativa e di analisi e, in generale, mira a garantire il coordinamento e la cooperazione tra gli Stati partecipanti in ogni fase di operatività della SIC. Ad aprile 2023, durante il 17° *working meeting* della SIC *Ucraina* tenutosi a Vilnius, i sette Stati hanno poi deliberato di estendere l’oggetto delle indagini anche al crimine di genocidio e non solo ai crimini di guerra<sup>27</sup>.

Per la prima volta anche la Procura della Corte penale partecipa a una SIC. L’accordo, firmato il 25 aprile tra il Procuratore della Corte e i Procuratori generali degli allora tre Stati partecipanti alla SIC *Ucraina*, ha lo scopo di beneficiare mutuamente le indagini

---

*Norme di attuazione della decisione quadro 2002/465/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa alle squadre investigative comuni*, in GU n. 58, del 10 marzo 2016). Sul ruolo di Eurojust rispetto alle SIC, si veda J. DE LIMA, *Europol as the Director and Coordinator of the Joint Investigation Teams*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol. 9, 2007, pp. 313-328.

<sup>24</sup> Nel 2022 sono state operative 265 SIC (di cui 78 costituite *ex novo*) che, *inter alia*, si sono occupate di traffico illecito di stupefacenti, riciclaggio, tratta e traffico di esseri umani, frode, terrorismo e come la SIC Ucraina di *core international crimes*. Nel 2022 Eurojust ha finanziato 123 SIC mentre Albania, Georgia, Norvegia, Serbia, Svizzera, Ucraina e Regno Unito vi hanno partecipato spesso. Per questi dati, si veda l’*Annual Report 2022* di Eurojust reperibile *online*.

<sup>25</sup> Cfr. JITs Network, *Joint Investigation Teams – Practical Guide*, 15 December 2021.

<sup>26</sup> Il 3 marzo 2023 gli Stati della SIC *Ucraina* hanno firmato un memorandum d’intesa con il *Department of Justice* degli Stati Uniti per rafforzare il coordinamento e lo scambio informativo con le autorità statunitensi che stanno indagando sui crimini internazionali in Ucraina (sin da giugno 2022 l’*Attorney General* ha istituito un *War Crimes Accountability Team* per coadiuvare e rafforzare il lavoro del Dipartimento). Inoltre, il Congresso statunitense ha modificato la legislazione sui crimini di guerra così da perseguire i criminali di guerra presenti negli Stati Uniti anche se il crimine è commesso all’estero o in danno di cittadini stranieri. Infine, il Dipartimento di Giustizia, sempre a marzo 2023, ha stipulato alcune intese bilaterali con l’Ufficio del Procuratore generale ucraino per fornire formazione e assistenza su casi specifici e sviluppare un “*secure electronic case management and analysis system*”.

<sup>27</sup> Comunicato stampa di Eurojust, *The joint investigation team garners further support for the ICPA and agrees to investigate genocide crimes in Ukraine*, 14 aprile 2023.



garantendo coordinamento e cooperazione rapidi e tempestivi<sup>28</sup>. Anche a tal fine, dunque, da maggio 2022 la Procura della Corte penale ha distaccato in Ucraina una squadra di 42 investigatori, esperti forensi e personale di supporto (in prevalenza provenienti dai Paesi Bassi) per coadiuvare le indagini delle procure ucraine e raccogliere e conservare testimonianze, informazioni, prove e materiale digitale e forense per i futuri procedimenti dinanzi alla Corte<sup>29</sup>.

Un ulteriore strumento di ausilio al funzionamento delle SIC istituite in seno a Eurojust, inclusa la SIC *Ucraina*, sarà poi costituito dalla piattaforma informatica di collaborazione introdotta dal Regolamento 2023/969 del 10 maggio 2023 che, entro il 7 dicembre 2025, dovrà essere operativa<sup>30</sup>.

La piattaforma, da utilizzarsi su base volontaria e previo riferimento espresso nell'accordo costitutivo di ciascuna SIC, consentirà alle autorità partecipanti di comunicare in modo efficiente e scambiare informazioni e prove in modo sicuro nello "spazio di collaborazione SIC", vale a dire "*uno spazio isolato individuale per ciascuna SIC ospitata sulla piattaforma di collaborazione per le SIC*" (art. 3, punto 7). Tra le finalità della piattaforma indicate dall'art. 5 del Regolamento vi sono quelle di garantire, all'interno di ciascuno spazio di collaborazione, lo scambio rapido e sicuro dei dati operativi, la sicurezza delle comunicazioni e la tracciabilità degli scambi di prove<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> "But as I have underlined to our national counterparts, the participation of my Office in this JIT will not be a one-way street. We do not wish to only be the recipients of information and evidence. We also want to serve as an effective partner with respect to the conduct of domestic proceedings in relation to core international crimes, in line with the principle of complementarity. In that spirit, my Office will be seeking to identify all opportunities through which it can provide information and evidence to the concerned national authorities in support of their investigations and prosecutions. Reflecting the independent nature of the mandate of my Office, such provision of assistance and information will be carried out on a case-by-case basis and in a manner consistent with the Rome Statute" (Dichiarazione del Procuratore della CPI, Karim A.A. Khan QC, *Office of the Prosecutor joins national authorities in Joint Investigation Team on international crimes committed in Ukraine*, 25 aprile 2022). Sulla partecipazione della Corte penale alla SIC *Ucraina*, si veda F. MUCCI, *La guerra in Ucraina e l'effettività del diritto umanitario: nuovi schemi di cooperazione con la Corte penale internazionale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2023, in particolare pp. 334-341.

<sup>29</sup> Tra gli obiettivi della squadra della Corte penale vi è anche quello di mappare "*the existing action of national crime scene investigators in order to trace workflows and strengthen chain of custody with respect to hard evidence*" (Comunicato stampa della Corte penale internazionale, *ICC Prosecutor Karim A.A. Khan QC announces deployment of forensics and investigative team to Ukraine, welcomes strong cooperation with the Government of the Netherlands*, 17 maggio 2022). Il Procuratore ha già effettuato quattro visite ufficiali in Ucraina (l'ultima a marzo 2023) e il 23 marzo 2023 è stato firmato dal Procuratore generale ucraino e dal Registrar della Corte un accordo di cooperazione che istituisce a Kiev un *country office* della Corte per rendere ancor più efficiente la cooperazione e il coordinamento nelle indagini e avvicinare la giustizia alle vittime. La Corte penale è già presente *on-field* a Kinshasa e Bunia nella Repubblica Democratica del Congo, a Kampala in Uganda, a Bangui nella Repubblica Centrafricana, ad Abidjan in Costa d'Avorio, a Tbilisi in Georgia, a Bamako in Mali e, da giugno 2023, anche a Caracas in Venezuela. Il rafforzamento della presenza della Corte nei territori dove si commettono i crimini è un aspetto centrale della strategia di *outreach and engagement* del nuovo Procuratore. Entro la fine del 2023 saranno aperti altri *country e/o field offices* a Khartoum e in Bangladesh.

<sup>30</sup> Regolamento (UE) 2023/969 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce una piattaforma di collaborazione come ausilio al funzionamento delle squadre investigative comuni e che modifica il regolamento (UE) 2018/1726*, del 10 maggio 2023, in GUUE L 132, del 17 maggio 2023. Dal 7 giugno 2023 la Commissione può adottare gli atti di esecuzione necessari allo sviluppo tecnico della piattaforma indicati dall'art. 6 del Regolamento. In seguito, l'Agenzia EU-LISA, che ospiterà il sistema di informazione centralizzato della piattaforma, svilupperà l'architettura fisica, comprese le specifiche tecniche, garantendo anche lo sviluppo continuo della piattaforma ai sensi dell'art. 7 del Regolamento.

<sup>31</sup> Art. 5: "*La finalità della piattaforma di collaborazione per le SIC è facilitare: a) il coordinamento e la gestione di una SIC, tramite una serie di funzioni che forniscono supporto alle procedure amministrative e finanziarie all'interno della SIC; b) lo scambio rapido e sicuro e la conservazione temporanea di dati*

L'accesso allo spazio di collaborazione, disciplinato dall'art. 14<sup>32</sup>, spetterà non solo agli Stati membri e alla Procura europea (EPPO) che partecipino a una SIC ma anche, se previsto dall'accordo istitutivo, ai Paesi terzi e ai rappresentanti delle autorità giudiziarie internazionali (come il Procuratore della Corte penale) definite dall'art. 3, punto 6, come “*un organismo, un organo giurisdizionale o un meccanismo internazionale istituito per indagare e perseguire crimini gravi che sono motivo di allarme per l'intera comunità internazionale, vale a dire crimini di genocidio, crimini contro l'umanità, crimini di guerra e reati connessi che incidono sulla pace e la sicurezza internazionali*”.

### 3.1. Segue: la banca dati CICED (Core International Crimes Evidence Database)

Sebbene la maggior parte delle SIC nasca per contrastare reati transnazionali commessi da organizzazioni criminali, anche i *core international crimes* (genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra) rientrano tra quelle forme gravi di criminalità, elencate dall'Allegato I al Regolamento 2018/1727 che ha istituito la nuova Agenzia per la cooperazione giudiziaria penale in sostituzione della precedente Unità di cooperazione giudiziaria<sup>33</sup>, che se transnazionali ricadono nella competenza di Eurojust e delle eventuali SIC. Dal 2016 al 2021 i casi sui *core international crimes* trattati da Eurojust sono cresciuti del 44% e solo nel 2022 l'Agenzia ha coordinato 35 casi (di cui 26 aperti nel 2022) aventi a oggetto questi crimini<sup>34</sup>. Oltre alla SIC *Ucraina* era già operativa un'altra SIC, costituita nel 2021 da Svezia e Francia e integrata nel 2022 dal Belgio, tesa a identificare le vittime e i testimoni dei crimini commessi in Siria e Iraq dai *foreign terrorist fighters* contro i civili e, in particolare, contro la comunità Yezidi e indagarne i responsabili.

Già prima del conflitto armato in Ucraina, dunque, il perseguimento dei *core international crimes* era un obiettivo strategico di Eurojust e dei suoi Stati membri. A tal

---

*operativi, compresi file di grandi dimensioni, tramite una funzione di caricamento e scaricamento; c) la sicurezza delle comunicazioni, tramite una funzione che comprende messaggistica istantanea, chat, conferenze audio e conferenze video; d) la tracciabilità degli scambi di prove, tramite un meccanismo avanzato di registrazione e tracciamento che consente di seguire tutte le prove scambiate e il relativo accesso e trattamento tramite la piattaforma di collaborazione per le SIC; e) la valutazione della SIC, tramite uno specifico processo di valutazione collaborativo”.*

<sup>32</sup> I diritti di accesso allo spazio di collaborazione sono gestiti da uno o più amministratori dello spazio SIC designati dagli Stati membri o dall'EPPO che partecipino alla SIC. In base all'accordo istitutivo, anche Eurojust, Europol, OLAF e ogni altro organo, ufficio e agenzia dell'UE possono accedere allo spazio di collaborazione nei limiti e ai soli fini dello svolgimento dei compiti stabiliti negli atti giuridici istitutivi.

<sup>33</sup> Eurojust fu istituito come Unità di cooperazione giudiziaria (con sede a L'Aja) dalla Decisione 2002/187/GAI del Consiglio, *che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità*, del 28 febbraio 2002, in GUUE L 63, del 6 marzo 2002 (poi modificata dalla decisione 2009/426/GAI). Per rafforzarne ulteriormente la struttura, i poteri e le competenze, Eurojust è stato lisbonizzato dal Regolamento (UE) 2018/1727 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust) e che sostituisce e abroga la decisione 2002/187/GAI del Consiglio del 14 novembre 2018*, in GUUE L 295, del 21 novembre 2018 (il Regolamento è in vigore da dicembre 2019). La nuova Agenzia Eurojust succede giuridicamente alla precedente Unità di cooperazione.

<sup>34</sup> I 35 casi hanno coinvolto 38 Paesi (Francia 19 casi; Ucraina 18; Germania 10; Belgio e Svezia 9; Paesi Bassi 7; Lituania e Regno Unito 6; Irlanda, Lettonia, Polonia, Slovacchia, Spagna e Stati Uniti 5; Estonia, Italia, Norvegia e Serbia 3; Austria, Croazia, Repubblica Ceca, Finlandia, Ungheria, Romania e Svizzera 2; Bulgaria, Cipro, Danimarca, Grecia, Lussemburgo, Malta, Portogallo, Slovenia, Albania, Georgia, Montenegro e Macedonia del Nord 2; Canada 1). Nel 2021 Eurojust supportò 16 casi, di cui 7 nuovi, e tra i risultati più significativi si segnala la condanna all'ergastolo per crimini contro l'umanità emessa nel 2022 dalla Corte di Coblenza nei confronti di un alto funzionario siriano, arrestato in Germania nel 2019, responsabile della morte di 27 oppositori politici. Per altri dati sul supporto fornito da Eurojust nel 2022, si veda l'*Annual Report 2022*, cit., in particolare, p. 15.

riguardo, sin dal 2002 il Consiglio aveva istituito con Decisione 2002/494/GAI lo *European Network for investigation and prosecution of genocide, crimes against humanity and war crimes* (c.d. *Genocide Network*), ossia una rete di punti di contatto nazionali (poi rafforzata, anche mediante una maggiore strutturazione, dalla Decisione 2003/335/GAI) per scambiare informazioni e facilitare la cooperazione tra le autorità competenti. Il Segretariato opera come unità separata di Eurojust, beneficia delle sue risorse amministrative e lo staff fa parte del personale di Eurojust.

Se dunque la competenza e l'operatività di Eurojust e delle SIC sui crimini internazionali non è una novità legata al conflitto in Ucraina, è altresì vero che l'estrema gravità di questo conflitto e le conseguenze che provoca nello spazio politico-giudiziario dell'UE hanno spinto gli Stati membri e le Istituzioni a rafforzare ulteriormente il quadro normativo e operativo di contrasto di Eurojust attraverso la previsione di nuovi e innovativi strumenti e strutture che, nel lungo periodo, delineano in termini ben più incisivi ed efficienti la prevenzione e il contrasto ai crimini internazionali da parte dell'UE.

In particolare, le Istituzioni dell'UE hanno inteso rafforzare i poteri di Eurojust e con procedura d'urgenza hanno emendato il Regolamento 2018/1727 così da permettere a Eurojust di sostenere le azioni di contrasto ai crimini internazionali *“anche preservando, analizzando e conservando le prove relative a tali crimini e ai reati connessi e consentendo lo scambio di tali prove o mettendole in altro modo a disposizione diretta delle autorità nazionali competenti e delle autorità giudiziarie internazionali, in particolare la Corte penale internazionale”* (art. 4, par. 1, lett. j, del Regolamento emendato)<sup>35</sup>.

Le modifiche del Regolamento 2018/1727 hanno riguardato anche l'archivio automatizzato. Il nuovo par. 8 dell'art. 80 istituisce *a latere* dell'esistente sistema automatico di gestione dei fascicoli un nuovo e separato *“sistema automatico di gestione e conservazione dei dati”* sugli autori e sulle vittime dei crimini internazionali. Di conseguenza è stato modificato anche l'Allegato II del Regolamento 2018/1727 che elenca le categorie di dati personali che Eurojust può trattare con procedimenti automatizzati o casellari manuali per assolvere i propri compiti. La nuova lettera n) del punto 1 dell'Allegato II, relativo alle persone *“nei cui confronti sussistono (...) fondati motivi di ritenere che abbiano commesso o intendano commettere un reato di sua competenza, o che sono state condannate per siffatto reato”*, include ora i *“profili DNA ottenuti a partire dalla parte non codificante del DNA, fotografie e impronte digitali e, in relazione [ai crimini internazionali e reati connessi anche i] video e le registrazioni audio”*. La nuova lettera f) del punto 2 dell'Allegato II, relativo invece alle persone che *“sono considerate vittime o altre parti rispetto a un reato, quali le persone che potrebbero essere chiamate a testimoniare (...), le persone che sono in grado di fornire informazioni su reati, o le persone in contatto [con un indagato, imputato o condannato] o ad essa collegate”*, include ora la *“descrizione e natura dei reati che riguardano la persona interessata, data e luogo in cui sono stati commessi, loro qualifica penale, sviluppo delle indagini e, in relazione ai [crimini internazionali e reati connessi anche le] informazioni relative alla condotta criminosa, comprese registrazioni audio, video, immagini satellitari e fotografie”*.

---

<sup>35</sup> Il regolamento istitutivo di Eurojust è stato emendato dal Regolamento (UE) 2022/838 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che modifica il regolamento (UE) 2018/1727 per quanto riguarda la preservazione, l'analisi e la conservazione presso Eurojust delle prove relative a genocidio, crimini contro l'umanità, crimini di guerra e reati connessi*, del 30 maggio 2022, in GUUE L 148, del 31 maggio 2022.

Sulla base degli emendamenti al Regolamento 2018/1727 è stata così istituita, rendendola operativa dal 23 febbraio 2023, la nuova banca dati sui crimini internazionali CICED (*Core International Crimes Evidence Database*). La CITED è alimentata, su base volontaria, dagli Stati membri e terzi che abbiano un magistrato di collegamento presso Eurojust<sup>36</sup> e grazie a “nuove specifiche tecnico-informatiche (CICED indicizza dati ed eventi secondo parametri di tempo e di luogo così migliorandone l’analisi operativa) supera l’obsolescenza dell’esistente case management system di Eurojust, consente di raccogliere, conservare e analizzare una quantità massiccia di dati in modo efficiente e sicuro e aumenta qualità, rapidità ed efficienza di indagini e azioni penali” riguardanti i crimini internazionali<sup>37</sup>.

Le autorità competenti degli Stati membri e terzi possono caricare nella banca dati fotografie, registrazioni audio e video, immagini raccolte da satelliti e droni, dichiarazioni di testimoni e vittime dei crimini, rapporti militari, scientifici e medici, prove raccolte direttamente sul campo, etc. (sono esclusi dal caricamento i dati di *intelligence* e i mega-dati o *big data*). Rispetto alle prove la CITED garantisce un metodo sicuro di trasmissione dei dati digitali, un archivio sicuro di conservazione degli stessi e strumenti avanzati di analisi che, grazie anche alle nuove specifiche tecnico-informatiche, consentono non solo di esaminare la singola fattispecie criminale ma anche di ricostruire le dinamiche sistemiche in cui si è verificata e che l’hanno determinata.

La banca dati CITED consentirà dunque a Eurojust, *inter alia*, di rafforzare il coordinamento delle indagini nazionali e internazionali, di individuare lacune probatorie e duplicazioni di indagini, di facilitare lo scambio di informazioni e prove (previa autorizzazione dell’autorità che le ha inserite nella banca dati) e di preparare rapporti tematici su aspetti specifici delle indagini (ad es., la violenza sessuale e di genere nel corso del conflitto). Tra i benefici attesi, *inter alia*, vi è quello di conservare sicuramente le prove raccolte in un conflitto armato evitandone la perdita o la compromissione, di elaborare in modo più accurato, rapido ed efficiente le strategie investigative e la ricerca delle prove più utili e, conservando le dichiarazioni già rilasciate dalle vittime, di evitarne la rivittimizzazione.

Va infine segnalato come, su richiesta della Commissione europea avanzata a dicembre 2022, Eurojust abbia creato a marzo 2023, incardinandolo nella propria struttura e rendendolo operativo a partire dal 3 luglio 2023, un ulteriore strumento di supporto alle indagini in Ucraina che contribuisce a preservare le prove e ottimizzare i tempi con riguardo al crimine di aggressione, ossia l’*International Centre for the Prosecution of the Crime of Aggression against Ukraine* (ICPA).

L’ICPA supporta la SIC *Ucraina* (il cui accordo istitutivo è stato emendato a marzo 2023 al fine di prevedere il coinvolgimento dell’ICPA nelle proprie attività) e ha come obiettivo principale il coordinamento e l’allineamento delle diverse indagini nazionali sul crimine di aggressione e sugli altri crimini internazionali, altresì favorendo la conservazione sicura delle prove in vista di futuri procedimenti. In altri termini, l’ICPA si offre come una sorta di “cabina di regia” (Eurojust lo definisce “*a unique judicial hub*”) per il coordinamento e la conservazione efficiente, rapida e sicura delle indagini e delle prove sui crimini internazionali commessi in Ucraina<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> A oggi dieci Stati non membri dell’UE hanno un magistrato di collegamento presso Eurojust: Albania, Georgia, Macedonia del Nord, Montenegro, Norvegia, Regno Unito, Serbia, Stati Uniti, Svizzera e Ucraina.

<sup>37</sup> Cfr. P. BARGIACCHI, *Guerra e giustizia*, cit., p. VII.

<sup>38</sup> Comunicato stampa di Eurojust, *History in the making – the International Centre for the Prosecution of the Crime of Aggression Against Ukraine starts operations at Eurojust*, 3 luglio 2023. Il mandato dell’ICPA è così riassunto da Eurojust: “*Fostering cooperation between national prosecutors; Benefitting from Eurojust’s expertise, technology and logistics; Facilitating exchange of evidence; Enabling a common prosecution strategy; Contributing to future prosecutions*” (*ibidem*). Gli Stati Uniti hanno distaccato un



#### 4. Brevi riflessioni sul rinnovato modello di “polizia giudiziaria” internazionale emergente dalla cooperazione sui crimini commessi in Ucraina

Il quadro della cooperazione giudiziaria in materia penale sui crimini internazionali commessi in Ucraina è complesso e variegato. L’UE, in particolare attraverso Eurojust, ha garantito sin dall’inizio del conflitto un supporto pieno e incondizionato alle indagini condotte dai suoi Stati membri, dall’Ucraina e dalla Corte penale che, a sua volta, coopera poi strettamente, e con modalità mai utilizzate in precedenza, sia con le autorità ucraine che con quelle dei Paesi che partecipano alla SIC *Ucraina*.

Questa cooperazione tra attori nazionali e internazionali, così articolata, intensa e innovativa per soluzioni e strumenti introdotti e sperimentati, rappresenta una significativa novità per lo spazio giudiziario europeo e internazionale poiché non solo rafforza in modo decisivo l’azione della Corte penale all’interno di una Comunità internazionale che, per la sua struttura anorganica e paritaria, inevitabilmente ne comprime le potenzialità operative ma altresì prospetta per il futuro un rinnovato “*modello di riferimento per esercitare la giustizia sui crimini di ogni specie e a qualunque latitudine offrendo un porto sicuro alle pretese punitive della Corte penale e delle giurisdizioni nazionali competenti [che] messo a sistema e recepito anche al di fuori del sistema europeo, faciliterà (...) il consolidamento strutturale, la procedimentalizzazione e la digitalizzazione dell’esercizio internazionale delle funzioni di polizia giudiziaria in materia di crimini internazionali*”<sup>39</sup>.

Tali sinergie, costruite quale risposta emergenziale al conflitto in Ucraina, se consolidate da ora in poi su base permanente, potrebbero quindi delineare nei rapporti tra lo spazio europeo e le autorità giudiziarie internazionali “*un nuovo modello operativo di ‘polizia giudiziaria’ internazionale che [a sua volta] potrebbe innescare un virtuoso effetto imitativo anche in altri contesti di integrazione regionale così da istituire progressivamente una fitta rete globale di cooperazione intergovernativa e multilivello che determini un reale salto di qualità nella conduzione di indagini e azioni penali sui crimini internazionali ed eviti che le inefficienze del sistema di cooperazione giudiziaria inficino l’esercizio della giustizia penale a livello internazionale e aumentino il rischio di impunità dei responsabili*”<sup>40</sup>.

In altre parole, sebbene i nuovi strumenti e modelli europei di cooperazione giudiziaria, come la banca dati CISED e la piattaforma di collaborazione per le SIC, nascono dall’esigenza contingente di perseguire i crimini in Ucraina, essi sembrano destinati a diventare un *tool-box* permanente a disposizione dell’UE per contrastare i crimini internazionali in qualunque situazione e a beneficio dell’intero sistema di giustizia internazionale. Anche lo stesso ICPC, pur se ora focalizzato sul crimine di aggressione

---

proprio *Special Prosecutor for the Crime of Aggression* presso l’ICPC e anche il Procuratore della Corte penale beneficia del supporto logistico, finanziario e operativo offerto dall’ICPC attraverso Eurojust. Tra gli Stati membri della SIC *Ucraina*, al momento partecipano all’ICPC, oltre all’Ucraina, anche Lituania, Lettonia, Estonia, Polonia e Romania. Nei prossimi mesi, poi, anche altri Paesi e *stakeholders* (come la *EU Advisory Mission to Ukraine*) in possesso di informazioni e prove sui crimini commessi in Ucraina dovrebbero unirsi alle attività dell’ICPC.

<sup>39</sup> Cfr. P. BARGIACCHI, *Guerra e giustizia*, cit., p. VII. Su questo tema si vedano anche le riflessioni di M. CAIANIELLO, *The Role of the EU in the Investigation of Serious International Crimes Committed in Ukraine. Towards a New Model of Cooperation?*, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, nn. 3-4, 2022, pp. 219-237.

<sup>40</sup> Cfr. P. BARGIACCHI, *Alcuni aspetti*, cit., in corso di stampa.



contro l'Ucraina, potrebbe diventare una struttura permanente di Eurojust destinata a operare in futuro in qualunque situazione e per qualunque crimine internazionale.

L'accesso alla banca dati CISED e alla futura piattaforma di collaborazione per le SIC riservato dalla legislazione dell'UE anche alle autorità giudiziarie internazionali (*in primis*, ma non solo, alla Corte penale) testimonia una apertura di lungo periodo e definitiva dello spazio giudiziario europeo a quel nuovo modello di cooperazione strutturata e permanente che si è tratteggiato e che sembra orientato a riservare anche alla società civile un ruolo attivo, organico e strutturato.

In tal senso interpretiamo la possibilità, riservata a individui, ONG e organizzazioni della società civile, di alimentare indirettamente (ossia attraverso le proprie autorità giudiziarie nazionali) la banca dati CISED e, soprattutto, la pubblicazione a settembre 2022 di un documento congiunto da parte di Eurojust, del *Genocide Network* e della Procura della Corte penale che fissa una serie di linee-guida che le organizzazioni della società civile devono seguire per documentare i crimini internazionali (e, più in generale, qualunque violazione dei diritti umani) in modo che le informazioni e i dati raccolti siano poi ammissibili e utilizzabili nelle sedi penali nazionali e internazionali<sup>41</sup>.

#### **ABSTRACT**

*Dinanzi ai crimini internazionali commessi in relazione al conflitto armato in Ucraina, un contributo importante nel perseguimento dei responsabili, oltre a quello della Corte penale internazionale, è garantito da Eurojust. L'istituzione della Squadra Investigativa Comune Ucraina e la creazione della banca dati CISED (che raccoglie e preserva le prove sui crimini internazionali) e dell'International Centre for the Prosecution of the Crime of Aggression against Ukraine (definito da Eurojust "a unique judicial hub") sono tra le novità più significative che prospettano anche per il futuro un rinnovato modello di "polizia giudiziaria" internazionale che potrà rafforzare la prevenzione e il contrasto ai crimini internazionali.*

#### **KEYWORDS**

*Corte Penale Internazionale, Eurojust, Guerra in Ucraina, International Centre for the Prosecution of the Crime of Aggression, Squadre Investigative Comuni.*

### **EUROJUST'S CONTRIBUTION TO THE PROSECUTION OF INTERNATIONAL CRIMES COMMITTED IN UKRAINE**

#### **ABSTRACT**

*In the face of international crimes committed in connection with the armed conflict in Ukraine, Eurojust carries out an important role in the prosecution of perpetrators, in addition to that of the International Criminal Court. The establishment of the Joint Investigation Team into alleged core international crimes committed in Ukraine and the*

---

<sup>41</sup> Ad es., come raccogliere il consenso informato di vittime e testimoni, evitare la rivittimizzazione delle persone vulnerabili o raccogliere e catalogare dati audio-video. Cfr. Eurojust, International Criminal Court (The Office of the Prosecutor), *Documenting international crimes and human rights violations for accountability purposes: Guidelines for civil society organisations*, 2022. Sulle *guidelines* per la società civile, si veda ancora F. MUCCI, *op. cit.*, pp. 342-344.

IL CONTRIBUTO DI EUROJUST AL PERSEGUIMENTO DEI CRIMINI INTERNAZIONALI  
COMMESSI IN UCRAINA

*creation of the CISED database (which collects and preserves evidence on international crimes) and the International Centre for the Prosecution of the Crime of Aggression against Ukraine (defined by Eurojust as “a unique judicial hub”) are among the most significant innovations that envisage, also for the future, a renewed model of international “judicial police” that can strengthen the prevention and fight against international crimes.*

**KEYWORDS**

*Eurojust, International Centre for the Prosecution of the Crime of Aggression, International Criminal Court, Joint Investigation Teams, War in Ukraine.*