



Bruxelles, 29 novembre 2022
(OR. en)

15237/22

COPEN 421
COJUR 45
IPCR 110
JUSTCIV 165
RELEX 1622
CSDP/PSDC 834
JAI 1586

NOTA

Origine:	Presidenza
Destinatario:	Consiglio
n. doc. prec.:	14878/22 + COR 1
Oggetto:	Conclusioni del Consiglio sulla lotta all'impunità per quanto riguarda i crimini commessi in relazione alla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina - Approvazione

In seguito alla presentazione, da parte della presidenza, del progetto di conclusioni del Consiglio in oggetto, il gruppo di lavoro ha discusso il testo nelle riunioni del 30 settembre e del 26 ottobre 2022.

Il 23 novembre 2022 il Comitato dei rappresentanti permanenti ha confermato che vi era accordo sul testo che figura nell'allegato della presente nota. Il Comitato ha inoltre convenuto che il testo, una volta approvato dal Consiglio, dovrà essere pubblicato nella Gazzetta ufficiale e ha deciso di sottoporre il fascicolo al Consiglio, in modo che quest'ultimo possa approvare le conclusioni.

Alla luce di quanto precede si invita il Consiglio a:

- approvare le conclusioni riportate nell'allegato della presente nota.

[- *Testo approvato dal Coreper* -]

Conclusioni del Consiglio sulla lotta all'impunità per quanto riguarda i crimini commessi in relazione alla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina

I. Introduzione

Subito dopo l'inizio dell'attacco armato, il 24 febbraio 2022, il Consiglio europeo ha condannato con la massima fermezza la guerra di aggressione non provocata e ingiustificata della Russia nei confronti dell'Ucraina, che costituisce una grave violazione del diritto internazionale e dei principi della Carta delle Nazioni Unite e sta causando ingenti perdite di vite umane e numerosi feriti tra i civili.

Il 1° e il 2 marzo 2022, 39 Stati parti dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale ("Statuto di Roma"), compresi tutti gli Stati membri dell'Unione europea, hanno adito la Corte penale internazionale (CPI), chiedendo al procuratore della CPI di indagare sulla situazione in Ucraina. Il 2 marzo 2022 il procuratore della CPI ha annunciato di aver avviato un'indagine sulla situazione in Ucraina sulla base dei deferimenti pervenuti. Successivamente, altri quattro Stati parte hanno deferito la situazione in Ucraina alla CPI, portando a 43 il numero totale di Stati parte che lo hanno fatto.

Nelle sue conclusioni del 24 e 25 marzo 2022 il Consiglio europeo ha dichiarato che "[l]a Russia sta dirigendo attacchi contro la popolazione civile e sta colpendo beni di carattere civile, tra cui ospedali, strutture mediche, scuole e rifugi. Tali crimini di guerra devono cessare immediatamente. I responsabili e i loro complici saranno chiamati a risponderne in conformità del diritto internazionale".

Nelle sue conclusioni del 30 e 31 maggio 2022 il Consiglio europeo ha esortato la Russia a cessare immediatamente gli attacchi indiscriminati contro i civili e le infrastrutture civili, affermando che "le atrocità commesse dalle forze russe come pure la sofferenza e la distruzione inflitte sono indicibili". Il Consiglio europeo ha inoltre espresso il suo encomio nei confronti di tutti coloro che contribuiscono a raccogliere prove e a indagare sui crimini di guerra e gli altri crimini più gravi e il suo sostegno all'intenso lavoro del procuratore della Corte penale internazionale in tale contesto. Ha accolto inoltre con favore il lavoro che la procuratrice generale dell'Ucraina sta svolgendo con il sostegno dell'Unione europea e dei suoi Stati membri in termini finanziari e di sviluppo delle capacità. Si è compiaciuto dell'istituzione di una squadra investigativa comune coordinata da Eurojust, il cui ruolo è stato rafforzato, nonché del continuo supporto operativo fornito da Europol.

Nelle conclusioni del 23 e 24 giugno 2022, il Consiglio europeo ha sottolineato che "la Russia, la Bielorussia e tutti i responsabili di crimini di guerra e degli altri crimini più gravi saranno chiamati a rispondere delle proprie azioni in conformità del diritto internazionale".

Nelle conclusioni del 20 e 21 ottobre 2022, il Consiglio europeo ha dichiarato quanto segue: "I crimini di guerra commessi contro gli ucraini, dei quali emergono prove sempre più numerose, e la continua distruzione di infrastrutture civili costituiscono una grave violazione del diritto internazionale. L'Unione europea ribadisce la ferma determinazione a fare in modo che la Russia e tutti i responsabili e complici rendano conto delle loro azioni, nonché il forte sostegno alle indagini del procuratore della Corte penale internazionale. Il Consiglio europeo riconosce gli sforzi dell'Ucraina intesi ad assicurare l'accertamento delle responsabilità, anche per il crimine di aggressione contro l'Ucraina. Invita l'alto rappresentante e la Commissione a vagliare opzioni che permettano di garantire il pieno accertamento delle responsabilità."

Inoltre, nelle conclusioni del 20 e 21 ottobre 2022 il Consiglio europeo ha invitato la Commissione a presentare opzioni in linea con il diritto dell'UE e internazionale volte a utilizzare i beni congelati per sostenere la ricostruzione dell'Ucraina. In tale contesto il Consiglio europeo ha ricordato le sue conclusioni del 30 e 31 maggio 2022. La ricostruzione dell'Ucraina andrebbe a vantaggio anche delle vittime di reati commessi in Ucraina.

Lo Statuto di Roma della Corte penale internazionale ("Statuto di Roma") ricorda che i crimini più gravi, motivo di allarme per l'intera comunità internazionale, non devono rimanere impuniti e che la loro repressione deve essere efficacemente garantita mediante provvedimenti adottati in ambito nazionale ed attraverso il rafforzamento della cooperazione internazionale.

Conformemente al diritto internazionale¹, la responsabilità primaria di indagare e perseguire i responsabili di crimini internazionali fondamentali, di cui all'articolo 5 dello Statuto di Roma, spetta agli Stati.

Nella decisione 2011/168/PESC del Consiglio² si ricorda che i gravi crimini che rientrano nella giurisdizione della Corte penale internazionale sono motivo di allarme per tutta la comunità internazionale, nonché per l'Unione e i suoi Stati membri in particolare e si ribadisce la determinazione a porre termine all'impunità degli autori di tali crimini mediante iniziative o misure per garantire l'attuazione del principio di complementarità a livello nazionale e attraverso il rafforzamento della cooperazione internazionale per garantire la loro effettiva repressione.

L'Unione europea e i suoi Stati membri dovrebbero adottare con urgenza tutte le misure necessarie per fare in modo che i responsabili di crimini internazionali fondamentali in Ucraina siano indagati, perseguiti e condannati in giudizio.

Il Consiglio europeo ha già accolto con favore la decisione del procuratore della Corte penale internazionale di avviare un'indagine. Anche le autorità competenti di vari Stati membri hanno avviato indagini sui crimini internazionali fondamentali presumibilmente commessi in Ucraina.

¹ Si vedano: lo Statuto di Roma della Corte penale internazionale, la Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio del 1948; le quattro convenzioni di Ginevra del 1949 e i tre protocolli aggiuntivi; la Convenzione dell'Aia del 1954 e il suo secondo protocollo aggiuntivo; la Convenzione internazionale per l'eliminazione e la repressione del crimine di apartheid del 1976; la Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti del 1984; la Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate del 2006.

² Decisione 2011/168/PESC del Consiglio, del 21 marzo 2011, sulla Corte penale internazionale e che abroga la posizione comune 2003/444/PESC (GU L 76 del 22.3.2011, pag. 56).

Per fare in modo che le indagini e le azioni penali relative ai crimini internazionali fondamentali siano portate a termine con successo, servono una cooperazione e un coordinamento rafforzati tra tutte le autorità competenti a livello internazionale e nazionale, in particolare per raccogliere e conservare in condizioni di sicurezza le prove che possono essere successivamente addotte in tribunale.

Eurojust ed Europol — due attori fondamentali dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia — dispongono delle competenze e dell'esperienza necessarie per prestare sostegno alle indagini e alle azioni penali relative ai reati transfrontalieri, compresi i crimini internazionali fondamentali e reati connessi, e sono preparate, nell'ambito dei rispettivi mandati, a contribuire all'efficace scambio delle prove raccolte. Eurojust ed Europol coordinano i rispettivi ruoli e attività a sostegno delle indagini relative a crimini internazionali fondamentali.

Il 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 è stato adottato il 30 maggio 2022³.

Il 25 marzo 2022 è stata istituita, con l'assistenza di Eurojust, una squadra investigativa comune, allo scopo di coordinare le indagini su tutti i crimini commessi dalla Russia durante la guerra contro l'Ucraina. Obiettivo della squadra investigativa comune è rafforzare la cooperazione giudiziaria tra le autorità competenti coinvolte nelle indagini e nelle azioni penali relative ai crimini internazionali fondamentali a livello nazionale e internazionale. La squadra investigativa comune era costituita inizialmente da autorità giudiziarie ucraine, lituane e polacche, cui si sono aggiunte successivamente autorità giudiziarie di Estonia, Lettonia, Slovacchia e Romania. Il 25 aprile 2022 anche l'ufficio del procuratore della Corte penale internazionale ha annunciato il suo coinvolgimento nella squadra investigativa comune in qualità di partecipante.

Al fine di facilitare l'analisi delle informazioni concernenti possibili prove su crimini internazionali fondamentali, Europol ha istituito un progetto analitico ad hoc sui crimini internazionali fondamentali.

³ GU L 148 del 31.5.2022, pag. 1.

Occorre inoltre prestare la dovuta attenzione alla situazione delle vittime di crimini internazionali fondamentali, a cui dovrebbe essere resa giustizia.

La rete europea di punti di contatto in materia di persone responsabili di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra ("rete sul genocidio") vanta importanti competenze nel settore dei crimini internazionali fondamentali ed è di grande aiuto per facilitare lo scambio di informazioni, conoscenze, esperienze e migliori pratiche tra gli operatori nazionali⁴.

Il 21 settembre 2022 Eurojust, la rete sul genocidio e l'ufficio del procuratore della CPI hanno pubblicato orientamenti per le organizzazioni della società civile dal titolo: "*Documenting international crimes and human rights violations for criminal accountability purposes*" (Documentare i crimini internazionali e le violazioni dei diritti umani ai fini della responsabilità penale).

Sul campo, in Ucraina, la missione consultiva dell'UE in Ucraina (EUAM Ucraina) fornisce sostegno alle autorità nazionali. Il mandato dell'EUAM Ucraina è stato modificato il 13 aprile 2022⁵ per fornire sostegno alle autorità ucraine impegnate in indagini sui crimini internazionali e nel perseguimento degli stessi mediante consulenza strategica e formazioni. La missione collabora strettamente con la Corte penale internazionale in questo settore e partecipa alle attività del Gruppo consultivo sulle atrocità.

Alla luce di quanto precede, il Consiglio ha adottato le conclusioni in appresso.

⁴ Decisione 2002/494/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa all'istituzione di una rete europea di punti di contatto in materia di persone responsabili di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra (GU L 167 del 26.6.2002, pag. 1); 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 guerra (GU L 118 del 14.5.2003, pag. 12).

⁵ Decisione (PESC) 2022/638 del Consiglio, del 13 aprile 2022, che modifica la decisione 2014/486/PESC, relativa alla missione consultiva dell'Unione europea per la riforma del settore della sicurezza civile in Ucraina (EUAM Ucraina) (GU L 117 del 19.4.2022, pag. 38).

II. Il Consiglio invita gli Stati membri a:

- a) adottare le misure legislative necessarie al fine di :
 - i) dare piena attuazione alla definizione di crimini internazionali fondamentali e alle forme di responsabilità sanciti nello Statuto di Roma;
 - ii) consentire l'esercizio della giurisdizione universale o di altre forme di giurisdizione nazionale sui crimini internazionali fondamentali commessi all'estero; e
 - iii) consentire una stretta cooperazione giudiziaria con la Corte penale internazionale e, nella misura consentita dal diritto nazionale, con altri meccanismi di indagine o di accertamento delle responsabilità, quali la Commissione internazionale indipendente d'inchiesta sull'Ucraina istituita dal Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, anche, se del caso, nell'ambito di una squadra investigativa comune;
- b) sostenere la Procura generale dell'Ucraina allo scopo di rafforzare le capacità dell'Ucraina in materia di indagini e azioni penali relative ai crimini internazionali fondamentali, in linea con le norme internazionali;
- c) prendere in considerazione la possibilità di partecipare attivamente al modello di rotazione coordinato dalla Corte penale internazionale;
- d) rafforzare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri — e con l'Ucraina —, altri paesi terzi e la Corte penale internazionale, per fare in modo che le indagini e le azioni penali relative ai crimini internazionali fondamentali siano portate a termine con successo, anche sostenendo l'iniziativa internazionale per la negoziazione di un trattato multilaterale in materia di assistenza giudiziaria reciproca ed estradizione nell'ambito delle azioni penali nazionali contro i crimini atroci;

- e) agevolare il ricorso a squadre investigative comuni tra le autorità competenti degli Stati membri e altri portatori di interessi, come la Corte penale internazionale, al fine di rafforzare la cooperazione giudiziaria nei singoli casi e il buon esito delle indagini e delle azioni penali relative a crimini internazionali fondamentali a livello nazionale e internazionale;
- f) cooperare con il Gruppo consultivo sulle atrocità e facilitare, se del caso, uno stretto coordinamento tra il Gruppo consultivo sulle atrocità e la squadra investigativa comune istituita tra l'Ucraina e alcuni Stati membri;
- g) rafforzare la cooperazione con i portatori di interessi dell'UE quali Eurojust, Europol, la rete giudiziaria europea, la rete sul genocidio, EUAM Ucraina e la rete di esperti nazionali sulle squadre investigative comuni ("rete delle SIC"), al fine di migliorare l'efficacia delle indagini e delle azioni penali relative ai crimini internazionali fondamentali;
- h) rafforzare ulteriormente le capacità dell'EUAM Ucraina distaccando esperti nazionali con competenze pertinenti;
- i) continuare a fornire un adeguato sostegno giuridico, operativo e finanziario alla creazione e al corretto funzionamento di unità specializzate incaricate delle indagini e delle azioni penali relative a crimini internazionali fondamentali a livello nazionale in seno alle autorità competenti in materia di attività di contrasto, azioni penali, assistenza giudiziaria reciproca e raccolta delle testimonianze delle vittime, nonché, se del caso, all'interno dei servizi dell'immigrazione;
- j) informare le autorità giudiziarie nazionali che indagano su crimini internazionali fondamentali in merito alle competenze attribuite a Eurojust dal regolamento (UE) 2022/838 e sottolineare l'assistenza che può essere fornita sia da Eurojust, in cooperazione con la rete sul genocidio, sia da Europol, al fine di effettuare controlli incrociati rapidi ed efficienti delle informazioni e individuare potenziali collegamenti tra i casi oggetto di indagine in diversi Stati membri;

- k) razionalizzare la raccolta e la condivisione delle informazioni tra le autorità competenti e i portatori di interessi che entrano in contatto con le vittime di crimini di guerra, sulla base delle competenze sviluppate, in particolare, dalla rete sull'esclusione dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, dalla rete sul genocidio e dalla piattaforma dell'UE sui diritti delle vittime;
- l) destinare risorse adeguate alle attività di sviluppo delle capacità e di formazione per le autorità nazionali coinvolte nell'identificazione delle vittime e dei testimoni di crimini internazionali fondamentali;
- m) dialogare con le organizzazioni della società civile, anche attraverso la piattaforma dell'UE sui diritti delle vittime, in particolare per migliorare la condivisione delle informazioni e gli sforzi di sensibilizzazione nei confronti delle vittime e delle comunità interessate;
- n) promuovere, se del caso, la cooperazione con le organizzazioni della società civile nella raccolta di prove relative ai crimini internazionali fondamentali e facilitare, nella misura consentita dal diritto nazionale, l'ammissibilità di tali prove in tribunale;
- o) sensibilizzare la comunità ucraina di rifugiati riguardo alla possibilità di testimoniare negli Stati membri in merito ai crimini internazionali fondamentali di cui potrebbero essere stati vittime e/o testimoni, tenendo conto nel contempo della loro posizione vulnerabile e della loro necessità di sostegno;
- p) rafforzare la partecipazione, l'informazione, il sostegno e la protezione delle vittime di reati internazionali fondamentali nei procedimenti penali, come previsto dalla direttiva 2012/29/UE riguardante i diritti delle vittime, anche mediante lo scambio di esperienze e migliori pratiche in relazione all'assistenza e alla protezione delle vittime.

III. Il Consiglio invita la Commissione a:

- a) continuare a cooperare strettamente con la presidenza del Consiglio, il servizio europeo per l'azione esterna, il segretariato generale del Consiglio e la Corte penale internazionale al fine di garantire il coordinamento delle attività dell'Unione e, ove possibile, degli Stati membri a sostegno degli sforzi volti ad accertare le responsabilità condotti dalla Procura generale dell'Ucraina;
- b) proseguire i lavori nell'ambito della piattaforma sui diritti delle vittime al fine di sensibilizzare in merito alla necessità di garantire sostegno e protezione alle vittime di crimini internazionali fondamentali, conformemente alle loro esigenze specifiche e in linea con la direttiva riguardante i diritti delle vittime;
- c) sostenere la formazione specializzata e le attività di sviluppo delle capacità per le autorità di contrasto, le autorità giudiziarie e altre autorità competenti, sulla base del lavoro e delle competenze di soggetti esistenti quali la rete europea di formazione giudiziaria (REFG), l'Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto (CEPOL), l'EUAM Ucraina e i programmi di formazione esistenti sviluppati dalla rete sul genocidio;
- d) potenziare il sostegno finanziario, logistico, tecnico e sostanziale a disposizione degli Stati membri per i loro sforzi volti a indagare e raccogliere in modo efficiente le prove dei crimini internazionali fondamentali, anche aumentando i finanziamenti destinati alle squadre investigative comuni;
- e) promuovere lo scambio di migliori pratiche, conoscenze e competenze attraverso la rete sul genocidio, anche mediante programmi di scambio e visite di studio di operatori del settore, e stanziare risorse adeguate a tal fine;
- f) continuare a sostenere i meccanismi investigativi e di raccolta delle prove nazionali e internazionali, in particolare per quanto riguarda le prove sui campi di battaglia.

IV. Il Consiglio invita Eurojust a:

- a) continuare ad adottare le misure necessarie alla rapida attuazione del regolamento (UE) 2022/838, al fine di preservare, analizzare e conservare le prove relative ai crimini internazionali fondamentali menzionati in tale regolamento in un sistema di conservazione centrale;
- b) continuare a fornire materiale e orientamenti su come raccogliere e trasmettere le prove relative ai crimini internazionali fondamentali;
- c) rafforzare ulteriormente, ove possibile, la cooperazione con i paesi terzi, al fine di agevolare la raccolta e lo scambio di prove relative ai crimini internazionali fondamentali, conformemente al quadro giuridico applicabile.

V. Il Consiglio invita Eurojust ed Europol a:

- a) rafforzare ulteriormente la cooperazione tra queste due agenzie, sulla base dei loro ruoli complementari e delle loro capacità operative a sostegno delle indagini relative ai crimini internazionali fondamentali e conformemente ai rispettivi mandati, mirando nel contempo a evitare una duplicazione degli sforzi, al fine di poter prestare un'assistenza ancora migliore agli Stati membri nelle indagini e nelle azioni penali relative ai crimini internazionali fondamentali;
- b) informare il Consiglio sullo stato dei lavori e le future iniziative di cooperazione per quanto riguarda le indagini e le azioni penali relative ai crimini internazionali fondamentali.

VI. Il Consiglio invita la rete sul genocidio a:

- a) continuare a sviluppare le sue competenze nel settore dei crimini internazionali fondamentali;
- b) continuare a facilitare lo scambio di informazioni, conoscenze, esperienze e migliori pratiche tra gli operatori nazionali, conformemente al suo mandato.

VII. Il Consiglio invita l'EUAM Ucraina a:

- a) continuare ad aumentare il suo sostegno alle autorità ucraine al fine di agevolare le indagini e le azioni penali relative ai crimini internazionali fondamentali;
- b) potenziare ulteriormente la cooperazione con Europol, Eurojust e CEPOL per erogare formazione in merito alle indagini e alle azioni penali relative ai crimini internazionali fondamentali in Ucraina e fornire sostegno diretto a tale riguardo.

VIII. Il Consiglio invita le istituzioni competenti dell'Unione europea a:

- a) proseguire e migliorare ulteriormente la prestazione di assistenza all'Ucraina in modo efficiente;
- b) continuare a fornire sostegno agli Stati membri nei loro sforzi volti a raccogliere in modo efficiente prove relative ai crimini internazionali fondamentali, esplorando nel contempo potenziali sinergie ed evitando duplicazioni;
- c) intensificare gli sforzi per contrastare la disinformazione e i tentativi di riscrivere la storia.

IX. Il Consiglio invita l'Ucraina a:

aderire allo Statuto di Roma.
