



Consiglio
dell'Unione europea

**Bruxelles, 20 novembre 2014
(OR. en)**

**15581/1/14
REV 1**

**GENVAL 70
COPEN 286
DROIPEN 134
EUROJUST 198
ENFOPOL 362
JAI 878
COHOM 156
RELEX 932**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Segretariato generale del Consiglio
Destinatario: Delegazioni
Oggetto: Strategia della rete dell'UE sul genocidio per combattere l'impunità per il crimine di genocidio, i crimini contro l'umanità e i crimini di guerra nell'Unione europea e nei suoi Stati membri

Si allega per le delegazioni la "Strategia della rete dell'UE sul genocidio per combattere l'impunità per il crimine di genocidio, i crimini contro l'umanità e i crimini di guerra nell'Unione europea e nei suoi Stati membri".

La strategia verrà presentata dal direttore del segretariato della rete sul genocidio alla riunione di GENVAL del 21 novembre 2014.

**Strategia della rete dell'UE sul genocidio per
combattere l'impunità per il crimine di
genocidio, i crimini contro l'umanità e i crimini
di guerra nell'Unione europea e nei suoi Stati
membri**

L'Aia, ottobre 2014

SOMMARIO

SINTESI.....	3
RACCOMANDAZIONI IN BREVE	6
CAPITOLO UNO: GLI STATI MEMBRI E I GRAVI CRIMINI INTERNAZIONALI	8
1.1 I gravi crimini internazionali come sfida per l'UE e gli Stati membri	8
1.1.1 Il legame fra gravi crimini internazionali e Stati membri	8
1.1.2 Chi è responsabile di investigare e perseguire questi crimini?	10
1.2 Obblighi degli Stati di investigare e perseguire i gravi crimini internazionali.....	12
1.2.1 Recepimento dei gravi crimini internazionali nella legislazione nazionale	13
1.3 Sfide all'investigazione e al perseguimento di gravi crimini internazionali.....	14
1.3.1 Complessità fattuale.....	14
1.3.2 Complessità giuridica.....	20
CAPITOLO II: IMPEGNO A COMBATTERE L'IMPUNITÀ NELL'UNIONE EUROPEA E NEI SUOI STATI MEMBRI	23
2.1 A livello dell'Unione europea	23
2.1.1 Il ruolo della rete	24
2.2 A livello degli Stati membri.....	26
2.2.1 Risultati a livello di Stati membri e i membri della rete.....	29
CAPITOLO 3: MISURE A SOSTEGNO DI INVESTIGAZIONI E PERSEGUMENTI NAZIONALI DI GRAVI CRIMINI INTERNAZIONALI	32
Misura 1: Istituire, sviluppare e promuovere le unità specializzate	33
Misura 2: Evitare rifugi sicuri grazie a una migliore individuazione dei casi e delle informazioni pertinenti.....	34
Misura 3: Messa a punto di un sistema efficace di cooperazione	37
Misura 4: Migliorare la legislazione in materia di investigazione, perseguimento e assistenza giudiziaria reciproca	40
Misura 5: Fare della rete un centro di competenze e promuoverla sia nei consessi dell'UE che a livello globale	41
Misura 6: Rinnovato impegno dell'UE	42
Misura 7: Creazione di capacità e azioni di sensibilizzazione tra le autorità nazionali competenti	43
Misura 8: Diritti, sostegno e protezione delle vittime e dei testimoni di gravi crimini internazionali.....	44

SINTESI

L'Unione europea (UE) ha espresso il proprio impegno a garantire la coerenza delle sue politiche esterne e interne in materia di lotta contro l'impunità per genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra ("gravi crimini internazionali").¹ Nell'ambito della sua politica in materia di giustizia e affari interni (GAI), l'UE si impegna per sostenere le autorità nazionali degli Stati membri nell'investigazione e nel perseguimento di tali crimini e garantire così che l'UE non diventi un rifugio sicuro per i loro autori.²

Nel quadro di tale impegno, nel 2002, il Consiglio dell'UE (il "Consiglio") ha adottato la decisione 2002/494/GAI del Consiglio 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 (la "rete sul genocidio" o la "rete"). La rete sul genocidio si incontra due volte all'anno e riunisce pubblici ministeri, investigatori di polizia e altri esperti ("punti di contatto") di tutti gli Stati membri. Nel 2003 il Consiglio ha adottato la decisione 2003/335/GAI del Consiglio volta ad accrescere la cooperazione tra polizia e procure ottimizzando così la capacità delle autorità giudiziarie penali in vari Stati membri di cooperare in maniera efficace per investigare e perseguire presunti autori di gravi crimini internazionali. La rete promuove l'attuazione della suddetta decisione facilitando lo scambio di informazioni fra operatori, incoraggiando la cooperazione fra le autorità nazionali dei vari Stati membri e fornendo un consesso per la condivisione delle migliori pratiche. Dal 2011 la rete sul genocidio è sostenuta nel suo lavoro da un segretariato con sede all'Aia presso l'Eurojust.

Queste iniziative dell'UE costituiscono attualmente il fondamento dell'impegno GAI dell'UE nella lotta contro l'impunità. Il loro contributo è fondamentale per portare avanti e sostenere gli sforzi degli Stati membri finalizzati ad assicurare alla giustizia gli autori di tali crimini. Gli Stati membri sono in prima linea nella lotta contro l'impunità di tali crimini, indipendentemente dal luogo in cui questi ultimi sono stati commessi, da chi ne sono gli autori o le vittime. Tutti gli Stati membri hanno ratificato trattati e convenzioni internazionali in materia che li obbligano a investigare, perseguire e punire gli autori di gravi crimini internazionali. Vari Stati membri hanno seguito la

¹ Il termine "gravi crimini internazionali" viene usato in tutto questo testo per fare riferimento ai crimini internazionali coperti dal mandato della rete, vale a dire il crimine di genocidio, i crimini contro l'umanità e i crimini di guerra. La rete è consapevole che numerosi aspetti contemplati nella "Strategia della rete dell'UE sul genocidio per combattere l'impunità per il crimine di genocidio, i crimini contro l'umanità e i crimini di guerra nell'Unione europea e nei suoi Stati membri" sono applicabili anche alla tortura e alle sparizioni forzate intese come crimini a sé stanti. L'investigazione e il perseguimento della tortura e delle sparizioni forzate come crimini a sé costituiscono un elemento importante della lotta globale contro l'impunità.

² *Si veda* il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia, COM 2005, GU C del 24 settembre 2005, pag. 11, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:IT:PDF>; Programma di Stoccolma, GU C 115/1 del 4 maggio 2010, pag. 8, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)&from=IT](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504(01)&from=IT).

raccomandazione formulata dall'UE nella decisione 2003/335/GAI del Consiglio di istituire "unità per i crimini di guerra" composte da personale specializzato che si occupa di gravi crimini internazionali presso i dipartimenti di polizia e le procure degli Stati membri; in questo modo è stato possibile condannare numerosi autori di gravi crimini internazionali negli Stati membri negli ultimi anni e inviare un segnale importante che l'UE e gli Stati membri non tollerano l'impunità per tali crimini.

Peraltro, si potrebbe fare di più a livello dell'UE e degli Stati membri per elaborare un approccio coerente ed efficace alla lotta contro l'impunità a livello dell'Unione. Come illustrato più in dettaglio qui di seguito, tale approccio favorirebbe una maggiore cooperazione e condivisione delle informazioni a livello nazionale e dell'UE, la costituzione di unità specializzate in un numero più elevato di Stati membri e un maggiore sostegno dell'UE alle autorità nazionali al fine di incrementare il numero di Stati membri attivamente impegnati nella lotta contro l'impunità.

In questo contesto i punti di contatto della rete hanno istituito una task-force per esaminare e proporre iniziative volte a migliorare l'efficienza nella lotta all'impunità nell'UE.³ La rete ha inoltre valutato che un nuovo strumento, quale un piano d'azione dell'UE sull'impunità, potrebbe costituire uno strumento importante per incoraggiare la cooperazione e lo sviluppo delle migliori pratiche a livello nazionale e regionale al fine di migliorare l'investigazione e il perseguimento.⁴

Come prima iniziativa, la task-force della rete ha elaborato la presente "Strategia della rete dell'UE sul genocidio per combattere l'impunità per il crimine di genocidio, i crimini contro l'umanità e i crimini di guerra nell'Unione europea e nei suoi Stati membri" ("strategia"). Tutti i punti di contatto, nonché esperti della società civile, hanno avuto la possibilità di fornire contributi basati sulle rispettive competenze ed esperienze. La strategia si basa sugli insegnamenti appresi e sulle migliori pratiche individuate da pubblici ministeri, investigatori di polizia e altri esperti, nonché sui dibattiti e le conclusioni di sedici riunioni della rete tenutesi nel corso degli ultimi dodici anni.

La strategia raccomanda una serie completa di misure che le istituzioni dell'UE e gli Stati membri dovrebbero adottare a sostegno delle attività delle autorità nazionali per lottare contro l'impunità, assicurare gli autori alla giustizia e garantire giustizia alle vittime. La rete, tramite i suoi punti di contatto a livello nazionale e il segretariato della rete⁵ a livello dell'UE, utilizzerà la strategia come quadro per orientare il proprio sviluppo costante nei prossimi anni e sollecitare un maggiore impegno dell'UE e degli Stati membri.

³ La task-force della rete è composta da cinque punti di contatto (tre pubblici ministeri, un operatore di polizia e un funzionario attivo nel campo dell'assistenza giudiziaria reciproca), che hanno tenuto varie riunioni e sono sostenuti dal segretariato della rete.

⁴ *Si veda* "Rafforzare gli sforzi per combattere l'impunità nell'UE e nei suoi Stati membri per gravi crimini internazionali - impegno rinnovato nel campo della giustizia e degli affari interni", documento del Consiglio dell'UE 16340/13 GENVAL 13, 19 novembre 2013, e "Sintesi delle discussioni", documento del Consiglio dell'UE 17164/13 GENVAL 87, 4 dicembre 2013.

⁵ Il segretariato della rete sul genocidio è stato istituito nel luglio 2011 in virtù dell'articolo 25 bis della decisione 2009/426/GAI del Consiglio relativa al rafforzamento dell'Eurojust e che modifica la decisione 2002/187/GAI del Consiglio che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità. Il segretariato fa parte del personale dell'Eurojust e lavora come unità separata.

La rete riesaminerà e valuterà la strategia a intervalli regolari per tenere conto dei cambiamenti e degli sviluppi in corso, e aumentare al tempo stesso la consapevolezza quanto all'esigenza di combattere l'impunità.

Sulla scorta di quanto precede, la presente strategia ha un duplice obiettivo:

1. A livello dell'UE, rafforzare l'impegno dell'UE nella lotta contro l'impunità per gravi reati internazionali e fornire un maggiore sostegno agli Stati membri. Il segretariato, con l'appoggio dei punti di contatto, si rivolgerà alle istituzioni e ai decisori pertinenti per sensibilizzarli sulle sfide cui devono far fronte le autorità giudiziarie penali nazionali quando investigano, perseguono e puniscono gravi crimini internazionali, e per condividere le migliori pratiche al fine di far fronte a tali sfide.
2. A livello degli Stati membri, contribuire e, ove necessario, sviluppare le prassi delle autorità nazionali nella lotta contro l'impunità a livello nazionale individuando misure concrete a sostegno delle autorità nazionali nell'investigazione e nel perseguimento di gravi crimini internazionali.

Per raggiungere tali obiettivi, la rete sottoporrà la presente strategia ai pertinenti gruppi di lavoro dell'UE, fra cui il Gruppo per le questioni generali, valutazione compresa (GENVAL) con una richiesta che quest'ultimo prepari conclusioni del Consiglio GAI sull'impegno dell'UE e degli Stati membri a combattere l'impunità per gravi reati internazionali e porti così la questione all'attenzione dei ministri. La rete dialogherà anche con la Commissione europea affinché quest'ultima assuma nelle sue politiche ulteriori impegni a combattere l'impunità. I punti di contatto nazionali garantiranno, per quanto possibile, che la strategia sia comunicata ai pertinenti decisori nazionali e discussa con essi. Tali discussioni a livello nazionale sono essenziali per promuovere la capacità nazionale di combattere l'impunità e possono contribuire a incoraggiare gli Stati membri a menzionare l'esigenza di un ulteriore impegno dell'Unione nei pertinenti consessi dell'UE.

La strategia richiama l'attenzione sui diversi contesti in cui gli Stati membri si trovano confrontati a gravi crimini internazionali e sulle iniziative adottate finora a livello dell'UE e degli Stati membri. In secondo luogo, delinea le sfide che gli investigatori, i pubblici ministeri e le altre autorità incontrano quando investigano, perseguono e puniscono crimini internazionali, e mette in rilievo le migliori pratiche individuate in passato per far fronte a tali sfide. La sezione finale della strategia presenta una serie di misure volte a migliorare l'efficienza e l'efficacia delle azioni nazionali di investigazione e perseguimento, accanto ad alcune raccomandazioni complementari per le istituzioni dell'UE, gli Stati membri, i punti di contatto nazionali e il segretariato della rete.

RACCOMANDAZIONI IN BREVE

Per le istituzioni UE:

- Garantire risorse appropriate per fare della rete un centro di competenze e promuoverla sia all'interno dei consessi dell'UE che al di fuori.
- Riaffermare l'impegno a combattere l'impunità valutando possibilità di finanziamento aggiuntive per la rete e le autorità nazionali al fine di costituire unità specializzate, nonché per attività di formazione e costruzione delle capacità.
- Valutare formalmente l'attuazione delle decisioni 2002/494/GAI e 2003/335/GAI del Consiglio, e organizzare, al Parlamento europeo, un'audizione annuale sulla lotta contro l'impunità nell'UE.
- Inerire il tema nell'agenda politica e riconoscere che il finanziamento è uno strumento essenziale per mettere in grado le autorità nazionali e la società civile di coordinare efficacemente la loro attività di lotta contro l'impunità; sviluppare la conoscenza del diritto penale internazionale e del diritto umanitario internazionale; e sensibilizzare i cittadini in merito alla necessità di lottare contro l'impunità.
- Modificare il mandato dell'Eurojust e di Europol per inserirvi i gravi crimini internazionali.
- Preparare un piano d'azione sulla lotta contro l'impunità nell'UE.

Per gli Stati membri:

- Riesaminare e, se necessario, modificare la legislazione nazionale in materia di gravi crimini internazionali per garantire che rifletta gli obblighi previsti dal diritto internazionale e non garantisca agli individui un'indebita immunità.
- Istituire unità specializzate nell'ambito dei servizi di polizia e delle procure e sviluppare una strategia nazionale e piattaforme nazionali di cooperazione nella lotta contro l'impunità per gravi crimini internazionali.
- Nell'ambito dei servizi per l'immigrazione, garantire un'adeguata formazione del personale, l'elaborazione di migliori pratiche, nonché un flusso di informazioni efficiente dalle autorità dell'immigrazione a quelle di contrasto con un obbligo specifico di informare le autorità di contrasto in presenza di casi relativi all'articolo 1F della convenzione sui rifugiati.
- Rafforzare la comunicazione fra gli Stati membri, ad esempio mediante squadre investigative congiunte ove opportuno; sostenere l'iniziativa per un quadro globale di cooperazione fra gli Stati membri.
- Garantire uno scambio di informazioni efficace all'interno dei servizi pubblici, in particolare fra investigatori, pubblici ministeri e autorità responsabili della supervisione del congelamento e della confisca di beni, nonché dei divieti di commercio o di viaggio.
- Estendere il ricorso alla rete e al segretariato della rete mediante la nomina di molteplici punti di contatto nazionali con competenze ed esperienza nel campo del perseguimento, dell'investigazione penale e dell'assistenza giudiziaria reciproca.

- Integrare la prospettiva delle vittime nelle strategie di investigazione e perseguimento fin dall'inizio di un caso per garantire l'equità dei procedimenti e il loro impatto sulle vittime e le comunità colpite, e fornire alle vittime informazioni in merito ai loro diritti e ai meccanismi di protezione.
- Creare consapevolezza fra i cittadini in merito alla necessità della lotta contro l'impunità e l'investigazione e il perseguimento connessi di gravi crimini internazionali.

Per i punti di contatto nazionali:

- Diffondere informazioni sui temi discussi dalla rete fra gli altri membri dei servizi di perseguimento e contrasto, nonché fra le altre autorità nazionali competenti, come i servizi dell'immigrazione a livello nazionale.
- Presentare ai decisori e ai cittadini informazioni sulle azioni di investigazione e perseguimento dei responsabili di gravi crimini internazionali.
- Agire come punto di comunicazione per operatori e riferire le informazioni alla rete.

Per il segretariato della rete:

- Facilitare gli sforzi delle autorità nazionali ampliando la funzione di condivisione delle informazioni per consentire un maggiore scambio riguardo alle migliori pratiche, alla legislazione applicabile e alle azioni di investigazione e perseguimento in corso.
- Assistere gli Stati membri nella costituzione e nella promozione delle unità specializzate.
- Facilitare la cooperazione e il coordinamento degli sforzi per assicurare gli autori alla giustizia e offrire competenze pertinenti alle autorità nazionali.
- Produrre una relazione annuale che presenti informazioni sulle attività di investigazione e perseguimento degli autori di gravi crimini internazionali.
- Informare regolarmente i gruppi di lavoro del Consiglio, fra cui il Gruppo "Diritto internazionale pubblico" (COJUR), il sottosettore Corte penale internazionale (CPI) del Gruppo "Diritto internazionale pubblico" (COJUR-CPI), il **comitato di coordinamento nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale** (CATS), il Gruppo per le questioni generali, valutazione compresa (GENVAL), e i gruppi di lavoro regionali.

CAPITOLO UNO: GLI STATI MEMBRI E I GRAVI CRIMINI INTERNAZIONALI

1.1 I gravi crimini internazionali come sfida per l'UE e gli Stati membri

Circa duecento milioni di persone hanno perso la vita come conseguenza diretta o indiretta di violenze collettive promosse dallo Stato nel ventesimo secolo⁶ e gravi crimini internazionali sono stati perpetrati negli ultimi decenni nei cinque continenti. Tali crimini si verificano spesso durante conflitti armati o crisi civili, coinvolgono innumerevoli autori, numerosi testimoni e centinaia, addirittura migliaia, di vittime, e sono caratterizzati da un'estrema brutalità ripetuta.

Il crimine di genocidio, i crimini contro l'umanità e i crimini di guerra sono "atrocità inimmaginabili che turbano profondamente la coscienza dell'umanità" e "minacciano la pace, la sicurezza ed il benessere del mondo".⁷ Lo sviluppo del diritto penale internazionale e l'istituzione di tribunali *ad hoc* negli anni '90, seguita dalla costituzione della CPI, riflettono la gravità di tali crimini e l'esigenza di una reazione energica contro i loro autori. La lotta contro l'impunità, tuttavia, non si limita agli organismi internazionali e, in realtà, l'obbligo di investigare e perseguire gli autori di questi crimini resta in primo luogo agli Stati membri.

1.1.1 Il legame fra gravi crimini internazionali e Stati membri

Nonostante la convinzione generale che i gravi crimini internazionali si verifichino lontano, l'esperienza ha mostrato che tali crimini, gli autori e i loro beni, le vittime e i testimoni, hanno legami concreti con gli Stati membri. Gravi crimini internazionali sono stati commessi sul territorio degli Stati membri, ad esempio durante la seconda guerra mondiale ma anche in decenni più recenti, coinvolgendo inoltre anche cittadini degli Stati membri, come vittime o come autori. Un altro legame fra i gravi crimini internazionali e gli Stati membri sussiste quando sono presenti sul territorio degli Stati membri, come visitatori, come richiedenti asilo o come residenti, cittadini di paesi terzi coinvolti in gravi crimini internazionali.

Territorio

Sul territorio degli Stati membri sono stati commessi crimine di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra. Le autorità nazionali si trovano tuttora ad

⁶ A. Smeulers e F. Grunfeld, *International Crimes and other Gross Human Rights Violations: a multi- and interdisciplinary textbook*, Anversa 2011, Intersentia, Prefazione, pag. XIIV.

⁷ Si veda considerando 2 e 3 dello Statuto di Roma della CPI.

occuparsi di atrocità di massa, come quelle commesse da sospetti criminali di guerra nazisti durante la seconda guerra mondiale⁸ e dai regimi totalitari comunisti durante la guerra fredda.⁹ La recente adesione della Croazia all'UE ha esteso anche il territorio dell'UE in cui nei decenni passati sono stati commessi crimini e in cui sono in corso azioni di investigazione e perseguimento.

Cittadini degli Stati membri

Cittadini degli Stati membri possono essere coinvolti in gravi crimini internazionali come autori¹⁰, vittime¹¹ o testimoni, indipendentemente dal luogo geografico in cui vengono commessi i crimini. Oltre alle persone fisiche, anche le persone giuridiche con sede nell'UE potrebbero essere coinvolte in gravi crimini internazionali commessi all'estero, sostenerli, contribuirvi e esserne complici o approfittarne.¹² Gli Stati membri possono esercitare la loro giurisdizione sugli autori di questi crimini in considerazione del coinvolgimento di loro cittadini in quanto vittime o testimoni, o del fatto che loro cittadini o imprese hanno favorito tali crimini a partire dal territorio dell'UE.

Cittadini di paesi terzi

La maggioranza dei gravi crimini internazionali si verifica sul territorio dei paesi terzi. Gli autori, i testimoni e le vittime, tuttavia, possono entrare nel territorio dell'UE come visitatori mediante domanda di visto o come richiedenti protezione internazionale (cioè richiedenti asilo). Quest'ultimo scenario è particolarmente rilevante in questo ambito

⁸ *Si veda* un recente caso relativo all'estradizione di un sospetto criminale di guerra nazista fra Slovacchia e Ungheria all'indirizzo <http://www.theguardian.com/world/2013/aug/12/laszlo-csatary-dead-hungary-auschwitz>. [Il caso si è concluso per la morte di](http://www.bbc.com/news/world-europe-23664226) László Lajos Csátary il 12 agosto 2013, <http://www.bbc.com/news/world-europe-23664226>.

⁹ *Si veda* un recente caso relativo alla condanna di un ex ministro ungherese per i crimini di guerra del 1956, disponibile all'indirizzo <http://www.bbc.com/news/world-europe-27398373>.

¹⁰ *Ad esempio*, i Paesi Bassi hanno indagato e processato due uomini d'affari olandesi sospettati di aiutare e essere complici di crimini di guerra commessi rispettivamente in Iraq e in Liberia. *Si veda* <https://www.om.nl/onderwerpen/international-crimes-0/what-cases-have-been/iraq/> e <https://www.om.nl/onderwerpen/international-crimes-0/what-cases-have-been/liberia/>. Si sono verificati casi di persone che sono venute nell'UE come richiedenti asilo e hanno in seguito ottenuto la cittadinanza di uno Stato membro, diventando così cittadini fra il momento in cui avevano commesso i crimini e quello in cui erano diventati sospetti. *Si veda anche* il recente caso olandese a carico di Yvonne N all'indirizzo <https://www.om.nl/onderwerpen/international-crimes-0/what-cases-have-been/rwanda/>.

¹¹ *Ad esempio*, il Belgio ha indagato e processato il maggiore Bernard Ntuyahaga per il suo coinvolgimento nell'assassinio di dieci unità delle forze di pace dell'ONU durante il genocidio ruandese, disponibile all'indirizzo <http://www.theguardian.com/world/2007/jul/05/rwanda.angeliquechrisafis>. Inoltre, il recente abbattimento del volo civile MH17 in Ucraina ha segnato l'inizio di un'investigazione internazionale per crimini di guerra. La maggioranza delle vittime di questo presunto crimine erano cittadini degli Stati membri. *Si veda* <http://www.reuters.com/article/2014/07/21/us-ukraine-crisis-dutch-idUSKBN0FQ15620140721> e <https://www.om.nl/algemeen/english/@86120/joint-investigation/>.

¹² *Ad esempio*, i Paesi Bassi hanno investigato sul presunto coinvolgimento della società olandese Lima Holding B.V. nella costruzione del muro israeliano e di un sito industriali vicino a un insediamento in Cisgiordania <http://www.om.nl/onderwerpen/internationale/map/concerning/>. La Svizzera, inoltre, ha avviato un'investigazione nel caso di Argos Heraeus, fra i maggiori raffinatori di oro al mondo, per complicità in crimini di guerra e riciclaggio di denaro in relazione a oro proveniente da un gruppo armato nella Repubblica democratica del Congo <http://www.reuters.com/article/2013/11/04/congo-gold-idUSL5N01P29K20131104>.

poiché i gravi crimini internazionali si verificano spesso nell'ambito di un conflitto armato o sono conseguenza di una violazione sistematica dello stato di diritto e dell'ordine pubblico. In conseguenza di tale situazione, gli abitanti dei paesi colpiti possono fuggire dal proprio paese e entrare nel territorio dell'UE. Il numero di cittadini di paesi terzi che chiedono asilo nell'UE è considerevolmente aumentato negli ultimi anni, raggiungendo 435 000 richieste nel 2013.¹³ Alcuni autori di gravi crimini internazionali possono passare inosservati durante tutta la procedura e completare così con successo la richiesta di asilo. Ad altri può essere rifiutato lo status di rifugiato per una serie di ragioni, fra cui l'articolo 1F della Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati.¹⁴

Alcuni sospetti possono essere estradati per essere processati al di fuori dell'UE; tuttavia, in considerazione del principio di *non-refoulement*¹⁵ o semplicemente per la mancanza di un quadro giuridico appropriato per l'estradizione, alcuni resteranno sul territorio degli Stati membri. In quest'ultimo caso, e in base a varie regole di giurisdizione, le autorità nazionali sono sollecitate, in base ai loro obblighi internazionali, a perseguire i presunti autori presenti o residenti sul loro territorio.¹⁶

Un altro problema che si può presentare riguarda eventuali questioni connesse all'immunità di diplomatici, funzionari pubblici o altri rappresentanti governativi che possono essere coinvolti in tali crimini.

Infine, la presenza di vittime e testimoni che sono cittadini di paesi terzi implica una responsabilità di cooperazione giudiziaria con paesi terzi o organizzazioni internazionali come la CPI. La cooperazione con altri Stati membri o paesi terzi è quasi inevitabilmente necessaria per perseguire in modo adeguato presunti autori di gravi crimini internazionali in quanto i testimoni, le vittime e gli autori si trovano spesso in

¹³ Si veda la relazione di Eurostat del 24 marzo 2014, disponibile all'indirizzo http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-24032014-AP/EN/3-24032014-AP-EN.PDF.

¹⁴ Si fa riferimento ai casi previsti dall'articolo 1F della Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati del 1954, che recita:

"F. Le disposizioni della presente Convenzione non si applicheranno a quelle persone nei confronti delle quali si hanno serie ragioni per ritenere:

a) che abbiano commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, come definito negli strumenti internazionali elaborati per stabilire disposizioni riguardo a questi crimini;

b) che abbiano commesso un crimine grave di diritto comune al di fuori del Paese di accoglimento e prima di esservi ammesse in qualità di rifugiati;

c) che si siano rese colpevoli di azioni contrarie ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite."

¹⁵ Il principio di *non-refoulement* è un principio del diritto internazionale che vieta il respingimento diretto o indiretto di un rifugiato verso un territorio in cui "la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, religione, nazionalità, appartenenza ad una determinata categoria sociale o delle sue opinioni politiche". Tale principio, tuttavia, non si applica se "vi siano gravi motivi per considerarlo un pericolo per la sicurezza dello Stato in cui si trova, oppure da un rifugiato il quale, essendo stato oggetto di una condanna già passata in giudicato per un crimine o un delitto particolarmente grave, rappresenti una minaccia per la comunità di detto Stato." Tale principio è sancito dall'articolo 33 della Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951 e dal suo Protocollo del 1967.

¹⁶ Il principio dell'*aut dedere aut judicare* riguarda l'obbligo giuridico degli Stati di perseguire o estradare le persone che commettono gravi crimini internazionali. Si veda il dovere di estradare o perseguire in relazione al crimine di tortura: Questions relating to the obligation to prosecute or extradite, *Si veda*, Belgium v. Senegal, Judgment, ICJ GL No 144, ICGJ 437 (ICJ 2012), 20 luglio 2012, Corte internazionale di giustizia [CIG], disponibile all'indirizzo <http://www.icj.org/docket/files/144/17064.pdf>.

giurisdizioni diverse. L'ultimo aspetto, ma non per questo meno importante, riguarda l'eventuale responsabilità degli Stati membri di fornire protezione e/o compensazioni alle vittime e/o testimoni.

1.1.2 Chi è responsabile di investigare e perseguire questi crimini?

La responsabilità principale del perseguimento del crimine di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra è degli Stati. I relativi obblighi derivano dai trattati internazionali¹⁷ e dal diritto consuetudinario, in gran parte consolidati nello Statuto di Roma della CPI mediante il quale gli Stati parte hanno riconosciuto l'obbligo di combattere l'impunità degli autori di gravi crimini internazionali. La giurisdizione della CPI, inoltre, è limitata a un piccolo numero di casi particolari, nel senso che l'onere di perseguire gli autori di gravi crimini internazionali resta alle autorità nazionali.

Ad eccezione della CPI, tutti i tribunali *ad hoc* internazionali sono stati istituiti per rispondere a una situazione specifica e potevano perseguire solo autori coinvolti in quel determinato conflitto, a condizione che fossero soddisfatti anche criteri aggiuntivi. La CPI è la prima corte internazionale permanente e, se da un lato il suo mandato è meno limitato in termini geografici in quanto copre il territorio di tutti gli Stati parte, dall'altro la sua capacità di esercitare la giurisdizione è soggetta a una serie di altre restrizioni. In primo luogo, anche se tutti i 28 Stati membri sono parte dello Statuto di Roma, avendo solo 122 Stati parte a livello mondiale¹⁸ la CPI non è una corte realmente mondiale. La giurisdizione della CPI è inoltre limitata a situazioni che riguardano crimini commessi

- 1) da un cittadino di uno Stato parte, o
- 2) nel territorio di uno Stato parte, o
- 3) se il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha specificamente adito la CPI per una determinata situazione, oppure
- 4) se uno Stato ha specificamente accettato l'esercizio della giurisdizione della Corte rispetto a un determinato crimine.¹⁹

La giurisdizione della CPI è inoltre limitata a crimini commessi dopo il 1° luglio 2002,²⁰ ai gravi crimini internazionali secondo la definizione dello Statuto di Roma (che non costituisce un elenco esaustivo come riconosciuto da altre fonti di diritto penale internazionale²¹) e nella maggior parte dei casi agli autori che sono i "più

¹⁷ Si veda sotto sezione 1.2 della presente strategia sugli obblighi degli Stati.

¹⁸ 122 Stati parte dal 17 settembre 2014. Per il numero aggiornato, si veda http://www.icc-cpi.int/en_menus/asp/states%20parties/Pages/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute.aspx.

¹⁹ Si vedano gli articoli 12 e 13 dello Statuto di Roma della CPI.

²⁰ Uno Stato, tuttavia, può accettare la giurisdizione della CPI retroattivamente compilando una dichiarazione in conformità dell'articolo 12, paragrafo 3, dello Statuto di Roma.

²¹ Ad esempio, 21 Stati membri hanno firmato la Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate, che è stata ratificata da Austria, Belgio, Francia, Germania, Lituania, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna. Tutti gli Stati membri hanno ratificato inoltre le quattro convenzioni di Ginevra, che impongono un obbligo positivo di perseguire o estradare, che va oltre il quadro dello Statuto di Roma.

responsabili".²² Aspetto più importante, il principio di complementarità implica che la CPI assuma la giurisdizione solo in casi in cui gli Stati non intendano o non abbiano la capacità di farlo.²³ Si deve pertanto garantire un perseguimento efficace adottando misure a livello nazionale e potenziando la cooperazione internazionale.²⁴ Di conseguenza, la CPI ha o assumerà la giurisdizione in un numero di casi molto limitato, mentre gli Stati hanno il dovere per primi di cercare, investigare e perseguire i responsabili di gravi crimini internazionali.

1.2 Obblighi degli Stati di investigare e perseguire i gravi crimini internazionali

Gli obblighi degli Stati di investigare e perseguire i gravi crimini internazionali si sono sviluppati principalmente negli ultimi due secoli e la codifica delle norme applicabili in tali situazioni di conflitto possono essere fatte risalire, fra l'altro, alla dichiarazione di S. Pietroburgo del 1868,²⁵ alle Convenzioni dell'Aia del 1899 e del 1907,²⁶ al Trattato di Versailles del 1919, alle Carte dei Tribunali di Norimberga e di Tokyo, alla Convenzione sul genocidio del 1948 e alle Convenzioni di Ginevra del 1949 e relativi protocolli aggiuntivi.

Le seguenti fonti di diritto internazionale permettono, e talvolta impongono, alle autorità nazionali di cercare, investigare e perseguire o estradare i responsabili di gravi crimini internazionali, indipendentemente dal luogo in cui tali crimini sono stati commessi e dalla nazionalità dell'autore del crimine:

- Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio del 1948 (articoli 1, 5 e 6)²⁷
- Le quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 (CG I, articolo 49; CG II, articolo 50; CG III, articolo 129; CG IV, articolo 146) e i tre protocolli aggiuntivi (PA I, articolo 85)
- La Convenzione internazionale per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato del 1954 (articolo 28) e il suo secondo protocollo aggiuntivo (articolo 17, paragrafo 1)

²² Si veda la strategia di contrasto CPI 2009-2012, paragrafo 34, disponibile all'indirizzo <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/66A8DCDC-3650-4514-AA62-229D1128F65/281506/OTPProsecutorialStrategy20092013.pdf>; il piano strategico 2012-2015 dell'Ufficio del procuratore, paragrafo 22, disponibile all'indirizzo http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/structure%20of%20the%20court/office%20of%20the%20prosecutor/policies%20and%20strategies/Documents/OTP-Strategic-Plan-2012-2015.pdf.

²³ Si veda l'articolo 17, paragrafo 1, lettera a), dello Statuto di Roma della CPI.

²⁴ Considerando 4 del Preambolo dello Statuto di Roma della CPI.

²⁵ Dichiarazione per la rinuncia all'uso in tempo di guerra di proiettili esplodenti di peso inferiore ai 400 grammi, San Pietroburgo, 29 novembre / 11 dicembre 1868.

²⁶ Molte delle norme contenute nelle Convenzioni dell'Aia del 1899 e del 1907 a loro volta rispecchiavano disposizioni del Codice Lieber (1863).

²⁷ Nel parere consultivo sulle riserve alla Convenzione sul genocidio del 28 maggio 1951, la Corte internazionale di giustizia ha sostenuto che "I principi su cui poggia la Convenzione sono principi che, per le nazioni civilizzate, vincolano gli Stati anche al di fuori di qualsiasi legame convenzionale", conferendo così alla presente Convenzione lo status di diritto consuetudinario internazionale e rendendola di conseguenza vincolante per tutti gli Stati.

- La Convenzione dell'Aia per l'eliminazione e la repressione del crimine di apartheid del 1976 (articolo 4)
- La Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti del 1984 (articolo 5, paragrafo 2, e articolo 7 paragrafo 1)
- Lo Statuto di Roma della CPI del 1998 (considerando 4, 6 e 10 del preambolo, articolo 1)
- La Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate del 2006 (articoli 3, 4, 6 e 9, paragrafo 2)
- Il diritto consuetudinario internazionale²⁸

1.2.1 Recepimento dei gravi crimini internazionali nella legislazione nazionale

I sistemi giudiziari penali nazionali degli Stati membri devono essere conformi agli obblighi che incombono loro in base ai trattati internazionali e al diritto consuetudinario internazionale, come indicato precedentemente. La mancanza di una legislazione nazionale aggiornata compromette l'efficacia dell'investigazione e del perseguimento e ostacola anche la cooperazione fra gli Stati membri. Ad esempio, potrebbe accadere che uno Stato richieda l'assistenza giudiziaria reciproca per crimini contro l'umanità e che lo Stato membro a cui viene rivolta la richiesta non vi dia seguito perché tali crimini non sono previsti dal suo codice penale.²⁹ Per contro, può accadere che, in conseguenza di un recepimento inadeguato, vengano avviati processi per crimini meno gravi come l'omicidio. La portata dei processi può poi essere limitata da ostacoli come i termini di prescrizione o la mancanza di giurisdizione extraterritoriale.

Crimini di guerra

La definizione di crimini di guerra è stata recepita nella legislazione nazionale, con 25 Stati membri che definiscono la portata del crimine e prevedono la giurisdizione universale per perseguire gli autori presenti sul rispettivo territorio. In uno Stato

²⁸ Per un esame più completo dell'esistenza di un obbligo di perseguire o estradare, si veda Claire Mitchell, 'Aut Dedere, aut Judicare: The Extradite or Prosecute Clause in International Law.' Gli allegati 2 e 4 a tale testo citano una serie di risoluzioni ONU che mettono in luce l'emergere di questo principio come elemento del diritto consuetudinario internazionale. Disponibile all'indirizzo <http://iheid.revues.org/312>.

²⁹ Si vedano le relazioni della Coalizione per la Corte penale internazionale, *Chart on the Status of Ratification and Implementation of the Rome Statute and the Agreement on Privileges and Immunities*, campagna globale di sensibilizzazione per la Corte penale internazionale, maggio 2012, disponibile all'indirizzo http://www.iccnw.org/documents/Global_Ratificationimplementation_chart_May2012.pdf, e di Amnesty International, *Universal Jurisdiction – A preliminary survey of legislation around the world – 2012 update*, ottobre 2012, disponibile all'indirizzo <http://www.amnesty.org/en/library/asset/IOR53/019/2012/en/2769ce03-16b7-4dd7-8ea3-95f4c64a522a/ior530192012en.pdf>

membro, tuttavia, la legislazione nazionale vigente non prevede alcuna definizione di crimini di guerra e in altri due la definizione è presente solo nel codice penale militare.³⁰

Crimini contro l'umanità

La legislazione penale nazionale di tre Stati membri non contiene una definizione o un riferimento ai crimini contro l'umanità o non è pienamente conforme allo Statuto di Roma.³¹

Genocidio

La definizione del crimine di genocidio nella legislazione nazionale è stata recepita nella normativa nazionale di tutti gli Stati membri.

1.3 Sfide all'investigazione e al perseguimento dei gravi crimini internazionali

Il crimine di genocidio, i crimini contro l'umanità e i crimini di guerra pongono una serie di sfide agli investigatori e ai pubblici ministeri. La complessità fattuale li distingue dalla maggior parte dei reati nazionali e, a sua volta, comporta sfide uniche per gli investigatori, molte delle quali sono aggravate dal fatto che le indagini sono spesso condotte al di fuori dell'UE. Di conseguenza, è possibile che squadre specializzate debbano recarsi in paesi terzi per raccogliere prove, familiarizzarsi con le scene dei crimini o interrogare i testimoni. La complessità giuridica di tali crimini pone anche sfide particolari alle autorità nazionali impegnate a stabilire la competenza giurisdizionale e processare i responsabili di atrocità di massa.

1.3.1 Complessità fattuale

a. La natura e le dimensioni dei crimini

I gravi crimini internazionali hanno spesso dimensioni non comparabili alla maggior parte dei reati nazionali. Possono coinvolgere centinaia e spesso addirittura migliaia di vittime dirette, molteplici autori e un gran numero di testimoni. Di solito sono caratterizzati da brutalità estrema e ripetuta. Questi elementi comportano una serie di conseguenze per gli investigatori.

³⁰ L'Austria non dispone di norme per i crimini di guerra; la Danimarca e l'Italia hanno norme nazionali sui crimini di guerra solo nel codice penale militare, che copre esclusivamente situazioni relative ad atti commessi dal loro esercito o contro di esso. *Si veda* 'Extraterritorial Jurisdiction in the EU: A Study of the Laws and Practice in the 27 Member States of the EU', REDRESS/FIDH, dicembre 2010, disponibile all'indirizzo http://www.redress.org/downloads/publications/Extraterritorial_Jurisdiction_In_the_27_Member_States_of_the_European_Union.pdf e <http://www.legal-tools.org>.

³¹ Austria, Danimarca e Italia, *ibid.*

- Distribuzione geografica dei crimini

Nella maggior parte dei casi i gravi crimini internazionali presentano un amalgama di vari episodi verificatisi su un lungo arco di tempo e in una vasta zona geografica, che copre spesso numerosi villaggi, città e regioni fino a superare a volte i confini statali. Oltre a ciò ostacoli sono posti dalla lontananza geografica delle zone di conflitto. In alcune situazioni è molto difficile raggiungere un testimone o una vittima in una zona sconvolta dalla guerra. Individuare, rintracciare e stabilire i contatti con tali individui ha implicazioni logistiche e finanziarie rilevanti e pone vincoli sostanziali agli investigatori o ai pubblici ministeri che lavorano per consegnare alla giustizia i presunti autori di tali crimini.

- Largo numero di persone coinvolte

Non sorprende che crimini di tale entità siano normalmente il risultato dell'azione di un largo numero di autori, che possono essere attori statali, come membri dell'esercito o della polizia, funzionari statali o civili, oppure attori esterni all'apparato statale, come gruppi paramilitari e milizie. Tali crimini possono essere stati commessi nell'ambito di "complesse strutture organizzative che non rispecchiano il modello delle tradizionali organizzazioni gerarchiche".³² Per accertare la partecipazione di un presunto autore e la sua posizione nella struttura criminale è fondamentale comprendere chi siano gli attori coinvolti nella commissione dei crimini. Oltre a un elevato numero di autori, i gravi crimini internazionali coinvolgono spesso molti testimoni e vittime.

- Crimini violenti di natura sessuale e basati sul genere

L'investigazione e il perseguimento della violenza sessuale e dei crimini basati sul genere possono essere particolarmente impegnativi in considerazione della sensibilità dei crimini e della stigmatizzazione sociale, della vergogna e dell'umiliazione che essi comportano per le vittime e i testimoni, ma anche del carattere riservato dei crimini e dell'elevato rischio che un procedimento penale sia per le vittime e i testimoni all'origine di una rivittimizzazione e di un ulteriore trauma. I casi trattati fino a oggi hanno dimostrato l'esigenza di investigatori e pubblici ministeri esperti, dotati di una formazione e di conoscenze sufficienti per porre con sensibilità domande appropriate al fine di individuare i crimini sessuali e di includere tutte le circostanze della violenza sessuale necessarie per accertare se siano presenti gli elementi che caratterizzano il crimine di genocidio, i crimini contro l'umanità e i crimini di guerra.³³

b. *Un contesto post-crimine fragile e dominato dall'illegalità*

I gravi crimini internazionali possono essere commessi fra l'altro nel corso di un conflitto armato, come risultato della violazione dello stato di diritto e dell'ordine pubblico o degli eccidi di popolazioni civili, nel contesto di discriminazioni o

³² Piano strategico 2012-2015 dell'Ufficio del procuratore della CPI, paragrafo 3.

³³ *Si vedano* le Conclusioni della 16ª riunione della rete europea di punti di contatto in materia di persone responsabili di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra, 21-22 maggio 2014, L'Aia, conclusioni 5-8.

persecuzioni violente, oppure di repressione politica. Tali condizioni ostacolano le investigazioni, che si protraggono a volte anche dopo la fine del conflitto o della crisi.

- Incapacità del governo di cooperare o riluttanza a farlo

In tali contesti lo Stato sul cui territorio sono stati commessi i crimini può non cooperare all'investigazione, soprattutto se sono indagati funzionari dello Stato. Tali funzionari possono creare barriere politiche o legali per ostacolare le investigazioni. Può accadere, ad esempio, che la legislazione nazionale non consenta tali investigazioni, che le leggi siano manipolate da funzionari del governo o che gli investigatori siano soggetti a restrizioni di viaggio. Se il governo coopera, possono essere altri elementi a ostacolare l'investigazione, ad esempio se lo Stato non dispone di strutture o uffici che operano in modo corretto ed efficiente, in grado di garantire canali di cooperazione adeguati e quindi l'assistenza giudiziaria reciproca fra gli Stati.

- Problemi di sicurezza

In taluni casi, negli Stati oggetto di investigazioni è in corso un conflitto armato oppure, anche senza conflitti armati, può essere estremamente difficile o pericoloso raggiungere determinate aree per raccogliere prove a causa degli effetti devastanti del conflitto sulle infrastrutture dello Stato o semplicemente perché le autorità dello Stato non hanno il controllo su determinate parti del territorio. In alcune zone possono essere presenti bombe inesplose, mine o altri tipi di munizioni. Per garantire la sicurezza delle persone connesse all'investigazione, al perseguimento e al processo di presunti autori di gravi crimini internazionali (investigatori, pubblici ministeri, avvocati difensori, giudici, testimoni, vittime, interpreti e l'autore o gli autori) sono necessarie una preparazione preventiva e risorse. Una pianificazione accurata dell'investigazione e la valutazione delle minacce per la sicurezza al fine di determinare le condizioni di sicurezza da applicare alla conduzione dell'investigazione sono misure essenziali per ridurre per quanto possibile questo tipo di rischi.

- Identificazione dei testimoni e delle vittime

Spesso i registri della popolazione vengono distrutti, vanno persi, sono compilati in modo inadeguato durante i conflitti o semplicemente non esistono. Inoltre, molti testimoni e vittime, e spesso gli stessi autori, fuggono dalla regione a causa della precaria situazione di sicurezza o del timore di ritorsioni. Queste situazioni rendono difficile individuare e localizzare i testimoni e le vittime, mantenere i contatti con loro, stabilire i rapporti fra di loro e collegarli al contesto del crimine. Alcune autorità nazionali hanno cercato di incoraggiare le vittime e i testimoni che entrano nel loro territorio a comunicare le proprie esperienze di crimini durante la procedura di immigrazione.³⁴ Al fine di assicurare che l'investigazione di un grave crimine

³⁴ *Ad esempio*, i funzionari tedeschi per l'immigrazione invitano i richiedenti asilo provenienti dalla Siria a compilare un modulo in cui si chiede se sono stati testimoni di crimini di guerra e, in caso affermativo, di fornire particolari. *Si veda* Human Rights Watch, 'The Long Arm of Justice: Lessons from specialised war crimes units in France, Germany and the Netherlands', settembre 2014, pag. 10, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf.

internazionale accurata, accolga le dichiarazioni di tutte le parti interessate e tenga conto di tutte le prove disponibili, la cooperazione fra le autorità degli Stati coinvolti, in particolare fra le autorità per l'immigrazione, il contrasto e il perseguimento degli Stati membri, è un elemento necessario per contribuire a individuare i testimoni pertinenti.

- Sostegno e protezione delle vittime e dei testimoni

Le autorità di investigazione e di perseguimento si trovano spesso di fronte a situazioni particolari per quanto riguarda le vittime e i testimoni e dovrebbero essere guidate dal principio del *"non nuocere"*. Ad esempio, le vittime o i testimoni possono avere paura di ritorsioni se depongono contro presunti autori,³⁵ oppure i sospetti che godono di una forte influenza nelle zone di conflitto potrebbero esercitare pressioni su persone che potrebbero testimoniare contro di loro. Oltre a ciò, ci si dovrebbe sforzare di garantire adeguato sostegno psicologico alle vittime e ai testimoni per proteggerli dalla rivittimizzazione. Ulteriori sfide possono sorgere dal ricorso alle testimonianze di esperti, nonché nell'individuazione e nella localizzazione di testimoni affidabili e credibili. Per motivi logistici e di altro genere, per le deposizioni si utilizzano talvolta le videoconferenze, senza però i vantaggi di una deposizione dal vivo. Inoltre, in considerazione della natura di alcune società o dell'inevitabile riconoscimento, è spesso difficile mantenere la riservatezza dell'investigazione in loco. Questi problemi risultano aggravati quando le vittime, i testimoni e/o le loro famiglie risiedono al di fuori degli Stati membri. Per far fronte alle sfide poste dalla necessità di fornire protezione in questi casi è necessaria una valutazione completa dei rischi fin dall'inizio dell'investigazione.

Oltre a sostenere e proteggere le vittime e i testimoni, le autorità nazionali hanno altri obblighi, come consentire alle vittime di partecipare ai procedimenti e fornire accesso ad altri diritti, come la rappresentanza legale, la protezione e il sostegno, nonché il risarcimento.³⁶ Tuttavia, può essere difficile fornire tale sostegno, soprattutto nel caso di vittime che risiedono all'estero. A tal fine può essere necessario che le autorità mettano a punto, sin dall'inizio del caso, una strategia di comunicazione e attività di sensibilizzazione riguardo alle investigazioni e ai processi in corso, al fine di informare le vittime in relazione ai procedimenti e ai loro diritti e di incoraggiarle a farsi avanti.

- Implicazioni temporali

³⁵ Ad esempio, nel caso Mpambara le autorità dei Paesi Bassi sono state contattate da un testimone che dichiarava di avere paura dopo essere stato avvicinato da parenti dell'accusato. *Si veda* Human Rights Watch 'The Long Arm of Justice: Lessons from specialised war crimes units in France, Germany and the Netherlands', settembre 2014, pagg. 49-50, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf.

³⁶ *Si veda* la direttiva 2012/29/UE che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e il documento di orientamento della Commissione europea sul recepimento e l'attuazione della direttiva 2012/29/UE, dicembre 2013.

Per loro natura, le investigazioni e i perseguimenti vengono condotti dopo il verificarsi degli eventi, ma nel caso del crimine di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra, possono passare parecchi anni o addirittura decenni. Di norma, i gravi crimini internazionali non cadono in prescrizione. Per questo motivo i procedimenti possono essere condotti finché sono in vita gli autori. Quanto maggiore è la distanza fra il momento in cui è stato commesso il crimine e l'investigazione, tuttavia, tanto più è difficile raccogliere prove affidabili. Ad esempio, c'è il rischio che le prove forensi vadano perse o siano contaminate, gli archivi distrutti e i ricordi dei testimoni lacunosi.

c. Natura delle informazioni

- Volume delle informazioni e gestione dei casi

Da un lato, gli investigatori non dispongono di prove inconfutabili ("smoking gun") per vari motivi, come il tempo trascorso fra il momento in cui l'atto è stato commesso e la sua investigazione, l'esistenza di molteplici autori o la mancanza di un ordine documentato, ad esempio, che colleghi l'autore alla scena del crimine. D'altro canto, gli investigatori possono trovarsi a gestire un'enorme quantità di informazioni potenzialmente rilevanti per l'investigazione. Per consolidare e gestire tali masse di informazioni sono necessari professionisti esperti, traduttori e investigatori, nonché risorse amministrative e di altro tipo. Gli investigatori, inoltre, si trovano di fronte a fonti di informazione diverse, tutte potenzialmente utilizzabili come prova, che possono essere: 1) fonti pubbliche, come i media, internet (es. YouTube, Facebook), rapporti di organizzazioni intergovernative, ONG e altre organizzazioni internazionali; 2) fonti riservate, provenienti ad esempio da vari servizi di intelligence nazionali o internazionali; oppure 3) documenti nazionali e internazionali con accesso limitato provenienti, ad esempio, da investigazioni di polizia o dai servizi dell'immigrazione. Per quanto sia le informazioni riservate che quelle pubbliche possano costituire fonti di potenziali prove per i procedimenti processuali, il loro quantitativo, nonché la loro gestione e il loro riesame costituiscono una sfida per investigatori e pubblici ministeri.

- Interpretazione e traduzione

Trovare interpreti neutrali, disponibili e affidabili in una zona di conflitto può rivelarsi problematico. In alcuni casi, la lingua parlata dalla popolazione locale o dalle parti coinvolte è estremamente rara o utilizzata esclusivamente da uno dei gruppi coinvolti nel conflitto.³⁷ Inoltre, tenuto conto della complessità fattuale di tali casi, può essere necessario tradurre un grande quantitativo di documentazione potenzialmente rilevante.

³⁷ Ad esempio, nel caso della guerra fra Etiopia e Eritrea, le dichiarazioni di cui disponeva la Corte permanente di arbitrato erano passate per quattro livelli di traduzione. *Si veda* 'Litigating War: Mass Civil Injury and the Eritrea-Ethiopia Claims Commission', Sean D. Murphy, Won Kidane, Thomas R. Snider, pag. 86.

- L'importanza delle deposizioni dei testimoni

Poiché gli autori di gravi crimini internazionali spesso non lasciano informazioni documentali o registrazioni rintracciabili, le deposizioni dei testimoni sono un elemento essenziale per avviare un caso che abbia speranze di successo contro tali autori. In questi casi, tuttavia, gli investigatori devono occuparsi di aspetti quali i traumi dei testimoni, la loro manipolazione o rivittimizzazione, e credibilità. Un altro grave problema può essere rappresentato dalla fatica dei testimoni, in particolare se hanno già deposto ripetutamente di fronte a diversi operatori (operatori umanitari, ONG, media, investigatori internazionali, ecc.). Oltre a ciò, i testimoni possono soffrire di perdita di memoria o confusione in quanto, dopo un lungo periodo di tempo, i ricordi tendono a svanire.³⁸ In considerazione delle complessità che caratterizzano le deposizioni dei testimoni e delle vittime in tali casi, gli investigatori di gravi crimini internazionali devono disporre di una formazione adeguata per essere in grado di condurre colloqui e interrogatori in modo efficace. In secondo luogo, devono rendersi conto dell'esigenza di esaminare altre forme di prova, come prove documentali o forensi.

d. Sfide logistiche

- Numero di potenziali investigazioni e perseguimenti

I sistemi penali nazionali degli Stati membri si trovano spesso a trattare un numero rilevante di sospetti autori di gravi crimini internazionali. Un numero insufficiente di funzionari addestrati, risorse inadeguate o una capacità amministrativa limitata possono compromettere l'efficacia di numerose investigazioni parallele. Per questo spesso le autorità competenti sono costrette a stabilire una gerarchia fra le operazioni in corso per concentrarsi sui procedimenti a carico di sospetti per cui esistono elementi solidi. Tale gerarchia si può basare su una serie di fattori, come le risorse disponibili e la quantità di prove e di informazioni pertinenti disponibili.

- Contesto di lavoro

Le investigazioni si svolgono spesso su terreni geografici poco noti, il che può comportare ostacoli logistici di vario tipo. Per preparare adeguatamente un viaggio, un investigatore di gravi crimini internazionali commessi in un paese terzo deve disporre di una conoscenza preventiva del clima, delle condizioni meteorologiche, delle infrastrutture stradali e di altri eventuali problemi di accessibilità, oltre a essere consapevole dell'impatto che questi fattori possono avere sulle prove raccolte. Le investigazioni in aree scarsamente conosciute possono richiedere preparativi accurati,

³⁸ *Ad esempio*, l'Argentina e il Guatemala hanno avviato solo di recente investigazioni sulle atrocità di massa commesse sul loro territorio, nonostante tali atrocità risalgano agli anni 1980. Gli Stati baltici stanno investigando crimini commessi negli anni 1950, all'inizio dell'occupazione sovietica. Investigazioni e perseguimenti per i crimini commessi nell'ex Jugoslavia all'inizio degli anni 1990 sono in corso a livello sia del Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia che dei tribunali nazionali. Analogamente, sono ancora in corso le investigazioni e i processi per i crimini commessi durante il genocidio ruandese del 1994.

che vanno dai vaccini contro le malattie alle apparecchiature elettriche specializzate e ad altri kit specifici.

- Competenze specifiche

I processi di sospetti autori di gravi crimini internazionali richiedono sempre la conoscenza di un ampio numero di ambiti di competenza rispetto al quadro giuridico applicabile. Sia i pubblici ministeri che i difensori fanno ricorso di solito a esperti che depongono su aspetti specifici di un determinato conflitto. Investigatori, pubblici ministeri e giudici devono tutti avere dimestichezza con altri aspetti pertinenti come l'organizzazione, le strutture e le operazioni militari, varie forme di armamenti, mine o munizioni, tecniche balistiche e forensi, nonché i fattori geopolitici e socioculturali che giocano un ruolo nello sviluppo di conflitti violenti. Le autorità competenti dovrebbero inoltre avere conoscenze approfondite sulla polizia, sicurezza, politica e storia dello Stato in cui si è verificato il crimine.

- Società

La popolazione locale nella zona di conflitto in cui sono stati commessi i crimini presenta di solito una cultura e valori o modelli di comportamento diversi o poco conosciuti. Inoltre, i gravi crimini internazionali sono spesso perpetrati da o contro attori che appartengono a gruppi diversi, con opinioni politiche ed economiche contrastanti e caratteristiche culturali, etniche e storiche diverse. Per affrontare tali casi in modo adeguato e sicuro, gli investigatori, i pubblici ministeri e i giudici hanno bisogno di una genuina conoscenza dei fattori sociali.

- Mancanza di strumenti per la cooperazione giudiziaria

Gli investigatori e i pubblici ministeri devono spesso fare i conti con una mancanza di strumenti giudiziari e la conseguente assenza di una base giuridica per l'assistenza giudiziaria reciproca con i paesi terzi e l'estradizione da o verso di essi. In tali situazioni le autorità nazionali competenti devono, nel migliore dei casi, basarsi su accordi di cooperazione *ad hoc* (che dipendono in larga misura dalla volontà politica dei paesi stranieri e richiedono un considerevole investimento di tempo e risorse) oppure, nello scenario peggiore, non sono in grado di cooperare affatto.

1.3.2 Complessità giuridica

- Elementi contestuali

Oltre a stabilire gli elementi oggettivi (*actus reus*) e soggettivi (*mens rea*) di un grave crimine internazionale, è necessario anche fornire prove di elementi contestuali specifici.³⁹ Ad esempio, per provare che sono stati commessi crimini contro l'umanità, devono essere fornite prove del fatto che tali crimini rientravano in un attacco su larga scala o sistematico contro una popolazione civile, mentre per i crimini di guerra sono necessarie prove a dimostrazione del fatto che il crimine è stato commesso nel contesto di un conflitto armato, internazionale o meno.

- Attuazione effettiva

In base al principio di complementarità sancito dallo Statuto di Roma, competenti a investigare e perseguire sospetti autori del crimine di genocidio, di crimini contro l'umanità e di crimini di guerra sono in primo luogo gli Stati parte. Come già indicato, la responsabilità di tutti gli Stati di processare gli autori di gravi crimini internazionali deriva da una serie di obblighi internazionali molto più ampi di quelli sanciti dallo Statuto di Roma. Per funzionare correttamente, il sistema di complementarità, tuttavia, richiede un'adeguata attuazione degli obblighi previsti dallo Statuto di Roma al fine di consentire alle autorità nazionali di condurre i processi in conformità delle norme consolidate del diritto penale internazionale. In pratica, complementarità significa che gli Stati parte non devono perseguire solo i crimini previsti dallo Statuto di Roma come reati ai sensi del diritto nazionale, ma devono anche garantire l'adeguata attuazione di concetti come comando e responsabilità superiore, e prevedere norme pertinenti in materia di giurisdizione, sanzioni, immunità dalla giurisdizione e termini di prescrizione, in conformità del diritto internazionale. L'attuazione nazionale di norme del diritto internazionale si rivela a volte inadeguata per soddisfare gli obblighi internazionali e ostacola l'adempimento di tutti gli obblighi dello Stato in materia di cooperazione in ambito penale o di investigazione e perseguimento.

- Immunità internazionali

In situazioni particolari, alcuni funzionari pubblici, come i capi di Stato o di governo, i ministri degli affari esteri, i diplomatici accreditati, il personale di organizzazioni internazionali⁴⁰ e membri di missioni ufficiali, possono essere immuni dalla giurisdizione penale.⁴¹ Nel caso di eventuali tensioni fra immunità e responsabilità penale individuale, è compito delle autorità responsabili dell'investigazione, del perseguimento e dell'assistenza legale garantire che le norme sull'immunità

³⁹ *Si veda*, in relazione ai crimini elencati nello Statuto di Roma della Corte penale internazionale, *Elements of Crimes of the International Criminal Court*, ICC-ASP/1/3, 108, U.N. Doc. PCNICC/2000/1/Add.2 (2000).

⁴⁰ *Si veda* la Convenzione sui privilegi e le immunità delle nazioni Unite, 1 U.N.T.S. 15, 13 febbraio 1946, articoli V-VII.

⁴¹ *Si veda* il caso relativo al mandato di arresto dell'11 aprile 2000 (Repubblica democratica del Congo c. Belgio), 2002, CIG. Questa immunità, tuttavia, cessa quando la persona non svolge più una delle funzioni summenzionate. *Si veda anche* la decisione del Tribunale federale penale svizzero, del 25 luglio 2012, disponibile all'indirizzo: <http://www.trial.ch.org/en/activities/litigation/trials-cases-in-switzerland/khaled-nezzar-algeria-2011.html>. *Si veda anche* la Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite, 1 U.N.T.S. 15, 13 febbraio 1946, articoli V-VII.

internazionale siano applicate correttamente affinché coloro che godono di immunità dalla giurisdizione penale nazionale non siano illegalmente arrestati o detenuti e, d'altro canto, che non si abusi dell'immunità per consentire a determinati individui di evitare indebitamente la responsabilità penale per i crimini più gravi.⁴²

La commissione del crimine di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra non è accettabile nell'ambito di alcun incarico ufficiale. In considerazione della mancanza di chiarezza a livello nazionale e dell'adozione di decisioni diverse in situazioni simili, la questione delle norme internazionali sull'immunità costituisce un'area di incertezza e mancanza di prevedibilità giuridica. Lo status di immunità di taluni funzionari pubblici per il crimine di genocidio, i crimini contro l'umanità e i crimini di guerra non è ancora ben definito.

- Stabilire il nesso fra l'autore presunto e il contesto del crimine

Dimostrare il nesso fra l'autore presunto e il contesto del crimine è una fase necessaria per stabilire la responsabilità penale individuale delle persone coinvolte in un grave crimine internazionale. Oltre alla responsabilità diretta, il diritto penale internazionale riconosce altre forme di responsabilità penale per i gravi crimini internazionali. In tale prospettiva, la responsabilità di tali crimini potrebbe emergere sia dalla commissione diretta di un determinato atto che da forme diverse di partecipazione indiretta, a seconda del sistema giudiziario penale nazionale dello Stato che investiga e persegue il crimine. La distanza fra la persona che ha pianificato o ordinato il crimine e il luogo in cui esso è stato effettivamente commesso è all'origine di una serie di sfide cui devono far fronte tanto gli investigatori quanto i pubblici ministeri. L'esistenza di una posizione di superiorità *de facto* non dimostrata da documenti o altre prove costituisce una difficoltà ulteriore con cui devono fare i conti i sistemi giudiziari, in quanto la catena del comando nelle guerre moderne coinvolge spesso simultaneamente strutture amministrative, politiche, di contrasto e militari.

- Molteplicità delle fonti del diritto

Oltre alle norme contenute nei codici penali nazionali, gli investigatori, i pubblici ministeri e i giudici devono tenere conto di altre fonti del diritto, come le norme penali internazionali, compresi i trattati e il diritto consuetudinario, il diritto umanitario internazionale e il diritto internazionale dei diritti umani, nonché varie fonti secondarie, come la giurisprudenza delle corti internazionali (come il Tribunale penale internazionale *ad hoc* per la ex Jugoslavia, il Tribunale penale internazionale per il Ruanda), della Corte internazionale di giustizia (CIG) e della CPI, e la dottrina. Per avviare un caso che abbia buone speranze di successo è necessaria, da parte delle autorità di investigazione e perseguimento a livello nazionale, un'ampia conoscenza di tali fonti e della loro applicazione, che sia a un conflitto armato internazionale o a uno interno, e un livello di competenza molto elevato.

⁴² La rete ha discusso la questione delle norme internazionali relative all'immunità internazionale e le prassi nazionali in proposito in occasione della 14ª riunione, svoltasi il 17-18 aprile 2013.

CAPITOLO II: IMPEGNO A COMBATTERE L'IMPUNITÀ NELL'UNIONE EUROPEA E NEI SUOI STATI MEMBRI

2.1 A livello dell'UE

L'UE si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto per i diritti umani e le libertà fondamentali, nonché lo stato di diritto; questi principi implicano anche l'esigenza di porre fine alla cultura di impunità e di investigare e perseguire i responsabili del crimine di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra.

L'UE ha dimostrato il suo forte impegno riguardo alle azioni esterne in questo ambito in particolare mediante la cooperazione con la CPI,⁴³ la politica dell'Unione europea in materia di diritti umani⁴⁴ e il documento di lavoro congiunto interno del 2013 sull'avanzamento del principio di complementarità.⁴⁵ Questi documenti, tuttavia, promuovono la prosecuzione della lotta contro l'impunità a livello internazionale e si concentrano sugli Stati terzi, mentre prestano meno attenzione alla dimensione interna della politica dell'Unione. L'UE ha dimostrato il suo impegno a combattere questi crimini a livello interno mediante l'istituzione della rete nel 2002⁴⁶ e del segretariato della rete nel 2011.⁴⁷ La decisione 2003/335/GAI del Consiglio, inoltre, sollecita gli Stati membri a potenziare la cooperazione fra unità nazionali e massimizzare così la capacità delle autorità di contrasto dei vari Stati membri di cooperare efficacemente nel campo dell'investigazione e del perseguimento di presunti autori di gravi crimini internazionali.⁴⁸ L'articolo 2 della suddetta decisione del Consiglio stabilisce che gli Stati membri adottino le misure necessarie per informare le autorità di contrasto della presenza di presunti autori e assicurare lo scambio di informazioni fra le autorità di contrasto nazionali e quelle preposte all'immigrazione. Inoltre, l'UE ha messo in rilievo l'importanza della cooperazione fra gli Stati membri, i paesi terzi e i tribunali internazionali, nonché della coerenza e dell'omogeneità dei suoi strumenti e delle sue politiche.

⁴³ *Si veda, ad esempio*, la decisione 2011/168/PESC del Consiglio, del 21 marzo 2011, sulla Corte penale internazionale, GU L 76/56 del 22 marzo 2011, e il rispettivo piano d'azione del 12 luglio 2011 (doc. del Consiglio 12080/11).

⁴⁴ *Si veda, ad esempio*, la comunicazione congiunta della Commissione e dell'alto rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza, *Diritti umani e democrazia al centro dell'azione esterna dell'unione europea - verso un approccio più efficace*, COM (2011) 886, pag. 1, il quadro strategico e il piano d'azione dell'UE su Diritti umani e democrazia del 25 giugno 2012 (doc. del Consiglio 11855/12), la decisione 2012/440/PESC del Consiglio, del 25 luglio 2012, che nomina il rappresentante speciale dell'Unione europea per i diritti umani, GU L 200 del 27 luglio 2012.

⁴⁵ SWD(2013) 26 del 31 gennaio 2013.

⁴⁶ Decisione 2002/494/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, GU L 167/1 del 26 giugno 2002.

⁴⁷ Articolo 25 bis della decisione Eurojust, modificata dalla decisione 2009/426/GAI del Consiglio, del 16 dicembre 2008, GU L 138/14 del 4 giugno 2009.

⁴⁸ Decisione 2003/335/GAI del Consiglio, dell'8 maggio 2003, GU L 118/12 del 14 maggio 2003.

Nel programma di Stoccolma, il Consiglio europeo ha invitato le istituzioni europee a:

continuare a sostenere e a incoraggiare l'Unione e gli Stati membri nella lotta contro l'impunità e a combattere i crimini di genocidio, i crimini contro l'umanità e i crimini di guerra; promuovere in tale contesto la cooperazione tra gli Stati membri, i paesi terzi e i tribunali internazionali in questo settore, in particolare la Corte penale internazionale (CPI), e sviluppare lo scambio di informazioni giudiziarie e di buone prassi relative all'azione penale contro tali crimini attraverso la rete europea di punti di contatto in materia di persone responsabili di crimini di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra.⁴⁹

L'articolo 8 della decisione 2011/168/PESC del Consiglio, inoltre:

impegna l'Unione ad assicurare la coerenza e l'omogeneità tra tutti i suoi strumenti e tutte le sue politiche in relazione ai crimini internazionali più gravi sotto la giurisdizione della CPI. Di fondamentale importanza è che, in tal modo, la decisione impegna l'Unione europea ad assicurare che tale coerenza e omogeneità caratterizzino non solo la sua azione esterna, ma anche le misure interne.⁵⁰

Ulteriori sforzi per consolidare la dimensione interna della politica dell'UE in materia di lotta contro l'impunità garantiranno credibilità e completezza alla dimensione esterna di tale politica e alla politica sulla giustizia di transizione.

2.1.1 Il ruolo della rete

La rete è stata istituita per assicurare una stretta cooperazione fra le autorità nazionali per quanto riguarda le attività di investigazione e perseguimento del crimine di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra. La prima riunione si è tenuta nel novembre 2004, anche se il segretariato della rete è stato istituito solo nel 2011. Attualmente la rete è l'unico organismo dell'UE incaricato di sostenere gli sforzi degli Stati membri e facilitare il coordinamento delle loro attività nel campo della lotta contro l'impunità degli autori di gravi crimini internazionali e svolge quindi un ruolo chiave per garantire l'impegno dell'Unione a combattere l'impunità a livello internazionale.

Le autorità nazionali sono rappresentate nella rete tramite i punti di contatto nazionali - pubblici ministeri, investigatori e autorità nel campo dell'assistenza giudiziaria reciproca che si occupano dell'investigazione e del perseguimento di gravi crimini internazionali a livello nazionale. Oltre alle autorità nazionali degli Stati membri e dei loro omologhi di Canada, Norvegia, Svizzera e USA, la rete coinvolge anche rappresentanti della Commissione europea, dell'Eurojust, della CPI e dei tribunali penali internazionali *ad hoc*, del Comitato internazionale della Croce Rossa, di Interpol e di organizzazioni della società civile.

Le riunioni sono organizzate due volte all'anno per consentire agli operatori di scambiarsi informazioni operative, conoscenze, tecniche di soluzione dei problemi e esempi pratici. Le

⁴⁹ GU C 115/1 del 4 maggio 2010, pag. 8.

⁵⁰ Articolo 8 della decisione 2011/168/PESC del Consiglio.

riunioni sono divise in due sessioni. La sessione aperta coinvolge la rete estesa, con i punti di contatto nazionali e gli altri rappresentanti indicati sopra. La sessione chiusa è destinata esclusivamente ai punti di contatto nazionali e ai loro omologhi degli Stati osservatori e crea un ambito riservato per lo scambio di informazioni operative su investigazioni o richieste di estradizione in corso riguardo a gravi crimini internazionali. La sessione chiusa contribuisce a creare fiducia e cooperazione reciproca fra gli investigatori e i pubblici ministeri di tutti gli Stati membri, nonché fra gli operatori e i rappresentanti di altre organizzazioni attive in questo campo. I membri della rete, inoltre, hanno accesso a una parte non pubblica del suo sito web, la cosiddetta area ristretta, che serve come piattaforma per la condivisione di informazioni e l'accesso ai documenti pertinenti per il mandato della rete.

Grazie a tali riunioni la rete ha sviluppato un corpo di conoscenze su questioni urgenti relative al suo ambito di competenza. Insieme al suo segretariato, ha quindi prodotto documenti su una serie di argomenti, come la cooperazione fra autorità per l'immigrazione, i servizi di contrasto e di perseguimento, il sostegno e la protezione dei testimoni e la responsabilità penale delle persone giuridiche. Come piattaforma per gli operatori, la rete ha il compito di sostenere le autorità nazionali rispondendo a quesiti pratici e giuridici relativi all'investigazione e al perseguimento di gravi crimini internazionali su cui gli Stati membri hanno giurisdizione penale, indipendentemente dal luogo in cui tali crimini sono stati commessi. Nonostante le risorse limitate, la rete si è imposta come punto di riferimento informale per la lotta contro l'impunità nell'UE ed è in grado di fornire un modello di migliori pratiche per lo sviluppo di reti simili in altre regioni. A questo proposito, è già servita da modello per lo sviluppo di una rete dell'Unione africana di pubblici ministeri specializzati in gravi crimini internazionali e, con un sostegno sufficiente, può continuare a costituire un modello per future reti regionali. In futuro può diventare ancora più importante che la rete africana e quella dell'UE collaborino strettamente, si scambino informazioni e affrontino questioni di interesse comune.

2.2 A livello degli Stati membri⁵¹

Negli ultimi anni sono stati realizzati progressi rilevanti per quanto riguarda il deferimento degli autori alla giustizia, grazie alle iniziative di



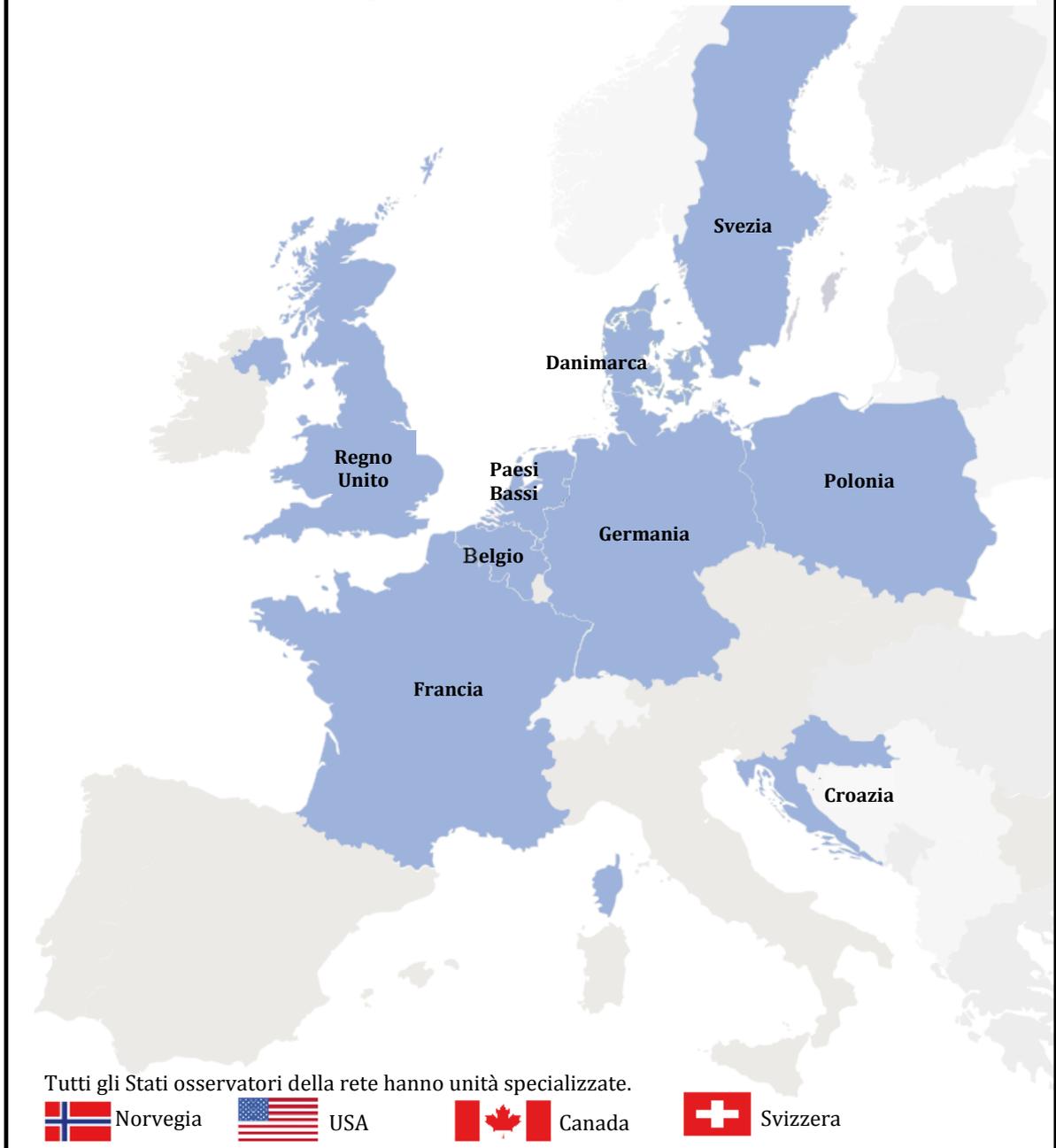
alcuni Stati membri volte a costituire squadre specializzate di funzionari di polizia, pubblici ministeri e operatori nel campo dell'assistenza giudiziaria reciproca. Unità *ad hoc* specializzate nel trattamento dei gravi crimini internazionali sono state istituite presso la polizia e/o le procure in Belgio, Croazia, Danimarca, Francia, Germania, Paesi Bassi, Regno Unito e Svezia.⁵² Unità *ad hoc* esistono anche in Norvegia,

Svizzera, Canada e USA, che partecipano alla rete come paesi osservatori. In altri Stati membri, come Finlandia, Lituania, Polonia e Lettonia, personale specializzato si occupa di gravi crimini internazionali, anche se non in unità *ad hoc* specializzate in crimini di guerra. In alcuni Stati membri, inoltre, gli addetti non si occupano esclusivamente di gravi crimini internazionali, ma posseggono comunque conoscenze specializzate in materia. Per l'investigazione e il perseguimento dei gravi crimini internazionali è molto utile disporre di personale specializzato, assegnato esclusivamente a questo compito. Ulteriori progressi sono stati realizzati grazie a una maggiore condivisione di migliori pratiche ed esperienze, nonché all'agevolazione della cooperazione tramite la rete; in tal modo, in alcuni Stati membri è stato possibile perseguire con successo molti autori di crimine di genocidio, crimini contro l'umanità, crimini di guerra e crimine di tortura.

⁵¹ È stato inviato ai punti di contatto nazionali un questionario per raccogliere dati aggiornati in merito sia al numero di addetti specializzati in crimini internazionali nei vari servizi delle autorità nazionali, sia al numero di investigazioni e perseguimenti negli Stati membri. Le risposte sono state raccolte dal segretariato della rete e sono riportate nelle tabelle qui di seguito.

⁵² Per un quadro di insieme più completo delle prassi delle unità specializzate nell'investigazione e nel perseguimento di gravi crimini internazionali, si veda "Strategies for the effective investigation and prosecution of serious international crimes: The Practice of Specialised War Crimes Units", REDRESS e Federazione internazionale dei diritti dell'uomo, disponibile all'indirizzo http://www.redress.org/downloads/publications/The_Practice_of_Specialised_War_Crimes_Units_Dec_2010.pdf.

Stati della rete con Unità specializzate o semispecializzate in crimini di guerra



Unità ad hoc e numero di addetti nei vari servizi

	Unità specializzata nei crimini di guerra	Contrasto	Perseguimento	Altri servizi (ministeri degli affari esteri, operatori assistenza giudiziaria reciproca, funzionari dell'immigrazione)
Austria		0	0	0
Belgio	✓	5*	4*	4 assistenza giudiziaria reciproca
Bulgaria		0	0	0

Croazia	✓	Informazioni a diffusione limitata	36 + consulenti delle procure	11*
Cipro		0	0	0
Repubblica ceca		0	0	0
Danimarca	✓	5*	3*	3*
Estonia		0	0	0
Finlandia		2*	1*	0
Francia	✓	10	2 + 3 magistrati inquirenti	
Germania	✓	10 + 16*	7	24*
Grecia		0	0	0
Ungheria		0	0	0
Irlanda		0	0	0
Italia		0	0	0
Lettonia		0	1	0
Lituania		0	18*	0
Lussemburgo		0	0	0
Malta		0	0	0
Paesi Bassi	✓	25-30	5,5	1 assistenza giudiziaria reciproca 25 addetti immigrazione articolo 1F
Polonia	✓ ⁵³	0	87 pubblici ministeri (+11 storici)	0
Portogallo		0	0	0
Romania		0	0	0
Slovacchia		0	0	0
Slovenia		0	0	0
Spagna		0	0	0
Svezia	✓	8	6	0

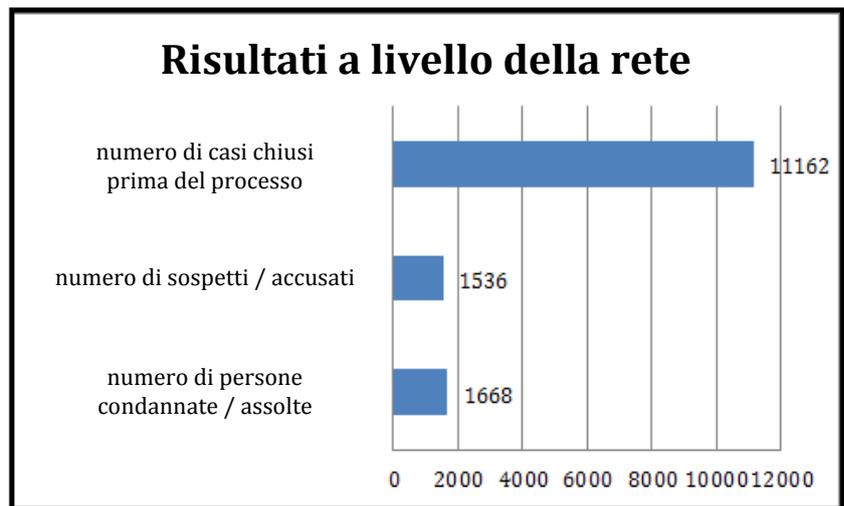
⁵³ Istituto nazionale polacco della memoria - la Commissione per il perseguimento dei crimini contro la nazione polacca (come unità di perseguimento) conduce attualmente investigazioni riguardo ai crimini nazisti e comunisti, nonché ad altri crimini classificati come genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra, commessi a danno di cittadini polacchi nel periodo fra settembre 1939 e luglio 1990. Tutti gli altri crimini classificati come genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra sono di competenza delle procure polacche.

Regno Unito	✓	20	13	8
Norvegia	✓	14	6	
USA	✓	10	11	
Canada	✓	9*	30	50*
Svizzera	✓	0	4*	0

* addetti semi dedicati - responsabili cioè anche del trattamento di altri crimini.

2.2.1 Risultati a livello di Stati membri e i membri della rete

I risultati ottenuti dagli Stati membri per quanto riguarda il deferimento degli autori alla giustizia sono degni di nota, tenuto conto dell'attenzione e delle risorse limitate dedicate al perseguimento di questo tipo di crimini sul fronte interno. Per gli Stati membri che non perseguono in base al principio della giurisdizione territoriale, le unità specializzate presentano vantaggi ancora più evidenti. La motivazione e l'impegno personale di coloro che lavorano in questo campo hanno compensato spesso le risorse disponibili



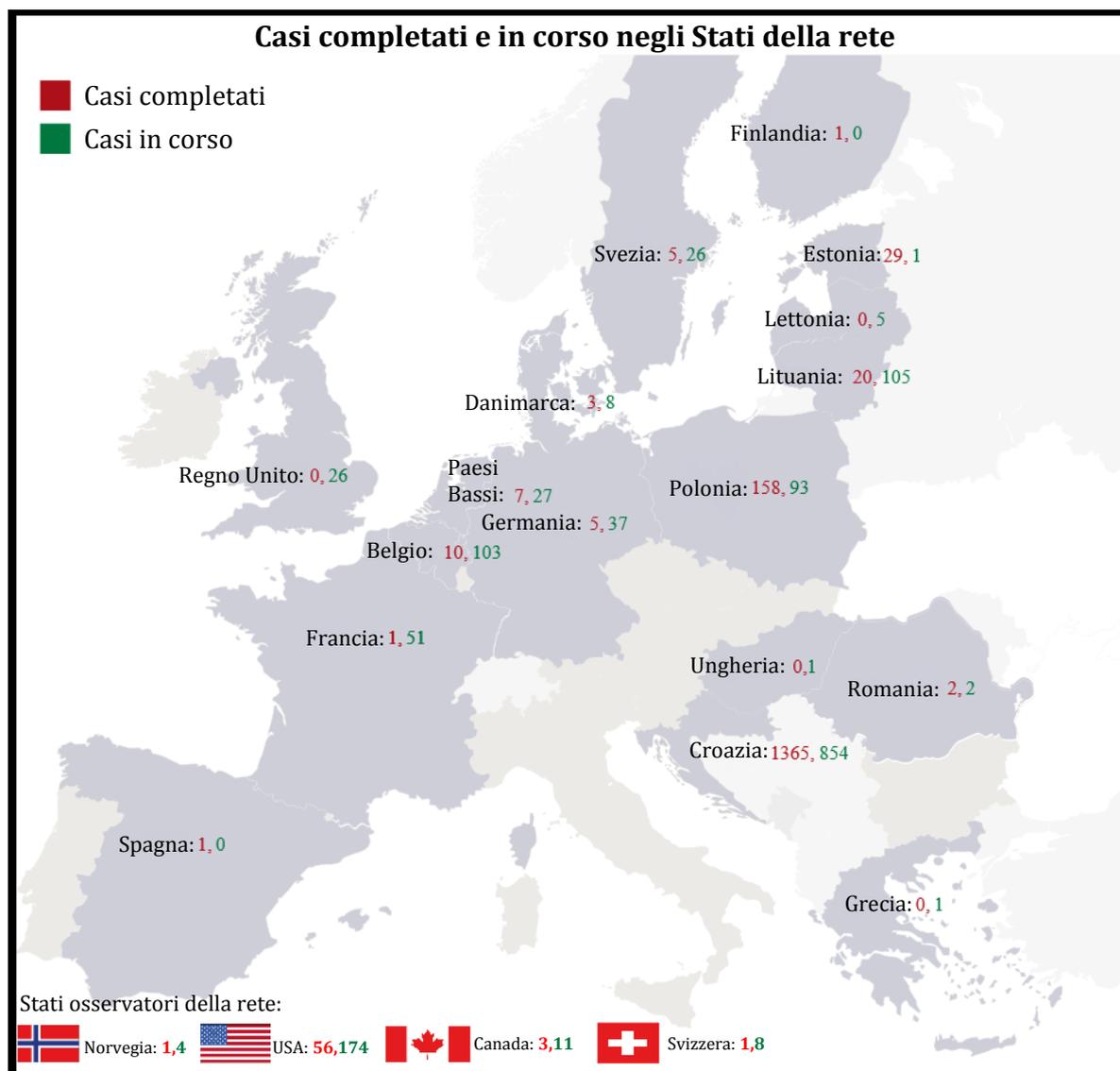
limitate e la scarsa priorità riconosciuta a questi crimini. Fino ad ora gli Stati membri hanno concluso, in totale, 1 607 casi relativi a gravi crimini internazionali e ne stanno attualmente investigando altri 1 339 da tutto il mondo.

Le cifre presentate nella tabella che segue indicano il numero di investigazioni e perseguimenti per gravi crimini internazionali per i vari periodi sulla base dei dati disponibili in ciascuno Stato membro. In generale i dati riguardano il periodo dal 2002 in poi; tuttavia, a causa di differenze nella documentazione e archiviazione dei casi, nonché nel recepimento del diritto internazionale nella normativa nazionale, si fa ricorso anche ad altri periodi di tempo. Per quanto riguarda le richieste di estradizione, in linea generale gli Stati membri devono esaminare i casi in base al principio dell'*aut dedere aut judicare* e tenere conto pertanto di questioni sostanziali, procedurali e giurisdizionali.

Casi negli Stati membri dell'UE	
Casi completati	1607
Casi in corso	1339

Il numero relativamente elevato di casi chiusi prima del processo è conseguenza di problemi inerenti all'investigazione e al perseguimento dei gravi crimini internazionali. Se questo numero mette in rilievo le difficoltà incontrate

dalle autorità nazionali, dall'altro i 1 607 casi completati fino ad ora dimostrano però gli importanti successi registrati.



Accertamenti e perseguimenti

Stato	Periodo di tempo (se diverso da 2002 in poi)	Numero di persone condannate/assolte	Numero di sospetti accusati/attualmente oggetto di investigazione o processo	Numero di casi chiusi prima del processo	Richieste di estradizione ricevute
Austria		0	0	0	0
Belgio ⁵⁴		10	103	88	25

⁵⁴ I numeri riguardano i casi e non i sospetti, mentre il numero di richieste di estradizione ricevute non include le richieste provenienti da giurisdizioni penali internazionali.

Bulgaria		0	0	0	0
Croazia	1991-dic. 2013	1365	854	1265	Dati non disponibili
Cipro		0	0	0	0
Repubblica ceca		0	0	0	0
Danimarca	Dal 1995	3	8	254	5
Estonia	Dal 1995	29	1	15	0
Finlandia		1	0	0	1
Francia		1	51	11	Dati non disponibili
Germania	1988-2002	4		108	Dati non disponibili
	2002-2014	1	37	13	19
Grecia		0	1	0	0
Ungheria		0	1	3	Dati non disponibili
Irlanda		0	0	0	6
Italia		0	0	0	1
Lettonia		0	5	0	0
Lituania	Dal 2011	20	105	53	0
Lussemburgo		0	0	0	0
Malta		0	0	0	0
Paesi Bassi		7	27	8	9
Polonia	Dal 2000	158	93	9285	1
Portogallo		0	0	0	0
Romania	2013 in poi	2	2	0	0
Slovacchia		0	0	0	0
Slovenia		0	0	0	0
Spagna		1	0	5	40
Svezia		5	26		Fra 3 e 8 casi
Regno Unito	2012- 2014	0	26	18	6

Norvegia		1	4	17	5
USA ⁵⁵	2003-2013	56	174		Dati non disponibili
Canada		3	11	10	9
Svizzera		1	8	12	5 all'anno
Tutti i paesi osservatori		61	197	39	19
Tutta l'UE		1607	1339	11123	118
Tutta la rete (UE più paesi osservatori)		1668	1536	11162	137

CAPITOLO 3: MISURE A SOSTEGNO DI INVESTIGAZIONI E PERSEGUIMENTI NAZIONALI DI GRAVI CRIMINI INTERNAZIONALI

Le misure previste dalla strategia sono frutto d un esame approfondito delle misure e politiche già in atto in vari Stati membri. Includono migliori pratiche, raccomandazioni delle precedenti riunioni della rete, il lavoro di un gruppo di esperti, nonché ampie consultazioni con i partner, la CPI, studiosi, la società civile e altri soggetti interessati. Tali misure non sono presentate in ordine di priorità, ma sono piuttosto complementari e dovrebbero quindi tutte essere tenute in considerazione dagli Stati membri e dall'UE al momento di definire un quadro efficace per la lotta contro l'impunità.

La rete sottolinea inoltre che le misure illustrate nella presente strategia non costituiscono un elenco esaustivo delle azioni che l'UE e gli Stati membri dovrebbero adottare per combattere efficacemente l'impunità. La complessità giuridica e fattuale dell'investigazione e del perseguimento dei gravi crimini internazionali imporrà agli Stati membri di adottare provvedimenti supplementari che tengano conto delle circostanze dei casi specifici. Poiché la presente strategia sarà oggetto di una

⁵⁵ Negli USA la natura penale dei gravi crimini internazionali è stata riconosciuta in vari momenti (ad esempio, per il crimine di tortura nel 1994, per i crimini di guerra nel 1996, per il reclutamento di bambini soldato nel 2008, ecc.). Di conseguenza, nei casi in cui le violazioni si sono verificate prima della data di riconoscimento, le autorità, per perseguire gli autori, intraprendevano azioni penali per altre imputazioni applicabili come, ad esempio, per la violazione di norme sull'immigrazione.

valutazione periodica, le sue versioni future potrebbero contenere ulteriori misure non contemplate nel presente documento.

Misura 1: Istituire, sviluppare e promuovere le unità specializzate

Contesto: In una serie di paesi sono già state istituite unità *ad hoc* o specializzate, che si occupano esclusivamente di casi di gravi crimini internazionali. Tra gli Stati membri, i Paesi Bassi, la Danimarca, il Belgio, la Germania, la Francia, la Svezia, il Regno Unito e la Croazia dispongono di tali unità nell'ambito delle autorità di investigazione penale e/o di perseguimento. L'opportunità di creare tali strutture è stata sottolineata anche dal Consiglio, secondo cui gli Stati membri dovrebbero:

*garantire che le autorità incaricate dell'applicazione della legge e quelle preposte all'immigrazione dispongano delle risorse e delle strutture appropriate per poter efficacemente cooperare nonché investigare e perseguire efficacemente genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra.*⁵⁶

Le unità specializzate sono composte da funzionari con una formazione in materia di individuazione, investigazione e perseguimento del crimine di genocidio, dei crimini contro l'umanità, dei crimini di guerra, del crimine di tortura e delle sparizioni forzate.⁵⁷ Un approccio multidisciplinare dovrebbe coinvolgere anche esperti di altri settori, come storici, sociologi, diplomatici, antropologi, specialisti in investigazioni finanziarie e recupero dei beni, nonché esperti in questioni militari. I membri di tali unità posseggono conoscenze specializzate di diritto internazionale e nazionale e sono in grado di gestire le sfide specifiche poste dall'investigazione e dal perseguimento di gravi crimini internazionali. I risultati ottenuti dagli Stati membri che dispongono di unità specializzate dimostrano che una cooperazione strutturata e la creazione di unità *ad hoc* senza ulteriori compiti facilitano enormemente l'individuazione, l'investigazione e il perseguimento dei presunti autori di gravi crimini internazionali presenti sul territorio dell'UE.⁵⁸ La creazione di strutture specializzate consente inoltre la progressiva acquisizione di esperienze, oltre a riunire nella stessa unità tali conoscenze, migliori pratiche e insegnamenti tratti. Anche quando gli Stati membri non sono normalmente confrontati con un afflusso massiccio di persone provenienti da zone di conflitto o non sono stati ancora confrontati con questo tipo di criminalità, si dovrebbe prevedere una

⁵⁶ Decisione del Consiglio relativa all'accertamento e al perseguimento del genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra, 2003/335/GAI, Gazzetta ufficiale 118/12, 14 maggio 2003.

⁵⁷ Le unità specializzate dispongono spesso anche di competenze in materia di tortura e sparizioni forzate, in quanto tali crimini possono costituire crimini contro l'umanità e crimini di guerra, ma possono essere perseguiti anche come crimini internazionali a sé. In quest'ultimo caso, il perseguimento ha maggiori possibilità di successo.

⁵⁸ Fra la fine degli anni '90 e il 2010, nel caso di 18 condanne per crimini internazionali su un totale di 24 le attività di investigazione e perseguimento erano state svolte da unità specializzate; si veda REDRESS e FIDH, *The Practice of Specialised War Crimes Units*, pag. 18. In Francia, una nuova unità di polizia e pubblici ministeri, istituita nel gennaio 2012, ha compiuto notevoli progressi nel trattare un arretrato di casi di gravi crimini internazionali, alcuni dei quali vecchi di 20 anni. Nei primi due anni, l'unità ha ottenuto una condanna, ha completato l'investigazione di due sospetti che dovrebbero essere processati nel 2015, e ha avviato dieci nuove investigazioni. Si vedano gli articoli di Delphine Carlens e Nicolas le Coz in REDRESS, *EU Update on International Crimes*, luglio 2013, <http://www.redress.org/downloads/publications/2013-June-Legal-update.pdf> e luglio 2014, <http://www.redress.org/downloads/1407euupdate.pdf>.

specializzazione per pubblici ministeri che si occupano di gravi crimini internazionali.

Misure raccomandate: Una serie di misure concrete dovrebbe essere adottata a livello nazionale e, in una certa misura, a livello dell'UE per consentire agli Stati membri di istituire o sviluppare ulteriormente le unità specializzate:

- (a) Gli Stati membri dovrebbero istituire unità specializzate e/o garantire la specializzazione del personale a tutti i livelli
- ❖ Unità *ad hoc* a tutti i livelli (autorità di contrasto, procure e altri servizi come le autorità per l'assistenza giudiziaria reciproca e l'immigrazione, ministero degli affari esteri) sono utili per garantire la specializzazione, le competenze, la cooperazione e lo scambio di informazioni a livello nazionale. Gli Stati membri che non dispongono ancora di unità specializzate possono trarre ispirazione e orientamenti da altri Stati membri in cui tali unità sono già state istituite. Inoltre, gli Stati membri dovrebbero garantire che tali unità dispongano di risorse e personale sufficienti e che il personale riceva una formazione adeguata e regolare.
- (b) Istituzione di una task force nazionale sull'impunità per assicurare la cooperazione e la collaborazione fra le unità specializzate
- ❖ Gli Stati membri possono garantire una collaborazione effettiva e fruttuosa tra unità attive presso i servizi per l'immigrazione, la polizia e le procure attraverso l'istituzione di una task force nazionale sull'impunità.
 - ❖ L'istituzione e il funzionamento delle unità specializzate possono inoltre essere integrati in una strategia nazionale di lotta contro l'impunità per i gravi crimini internazionali.
- (c) La rete dovrebbe assistere gli Stati membri nell'istituzione e nella promozione delle unità specializzate
- ❖ La rete dovrebbe assistere gli Stati membri nell'istituzione di tali unità, fornendo informazioni in merito all'esistenza e al funzionamento delle unità specializzate altrove, e agevolare la necessaria cooperazione nell'istituzione di tali unità.

Misura 2: Evitare rifugi sicuri grazie a una migliore individuazione dei casi e delle informazioni pertinenti

Contesto: L'esperienza delle autorità nazionali nell'ambito della rete ha dimostrato l'importanza delle informazioni fornite dalle autorità per l'immigrazione ai servizi di investigazione/perseguimento. Le autorità per l'immigrazione costituiscono uno dei punti di ingresso nell'UE e svolgono un ruolo fondamentale nelle fasi iniziali di individuazione e localizzazione dei sospetti che entrano o sono presenti sul territorio dell'UE. Sono anche nella posizione ideale per ottenere informazioni sui testimoni e sulle vittime di gravi crimini internazionali. La possibilità pratica e/o giuridica, per le

autorità giudiziarie penali, di avere accesso a fascicoli e informazioni specifiche delle autorità per l'immigrazione ai fini dell'individuazione dei presunti autori, delle vittime e dei potenziali testimoni migliora in misura significativa l'efficacia e l'efficienza delle competenti autorità nazionali di investigazione e perseguimento.

Misure raccomandate: Una serie di misure concrete può essere adottata a livello nazionale e, in una certa misura, dell'UE per sfruttare il potenziale delle autorità per l'immigrazione al fine di contribuire alla lotta contro l'impunità attraverso l'individuazione di potenziali casi e di informazioni pertinenti:

(a) Le autorità per l'immigrazione dovrebbero ricevere una formazione adeguata

- ❖ Gli Stati membri dovrebbero garantire che le autorità per l'immigrazione dispongano di una formazione e di conoscenze adeguate riguardo alle complessità giuridiche e fattuali generali dei gravi crimini internazionali in relazione ai casi 1F, oltre a fornire strumenti per comprendere i fattori pertinenti in una particolare zona di conflitto.
- ❖ L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) è nella posizione migliore per fornire alle autorità nazionali tale sostegno per lo sviluppo delle capacità in collaborazione con la rete e le autorità per l'immigrazione dotate di esperienza in materia. L'EASO dovrebbe garantire l'inclusione di moduli pertinenti nel suo materiale e nelle sue attività di formazione.⁵⁹

(b) Si dovrebbe migliorare l'accesso delle autorità giudiziarie penali ai dati delle autorità per l'immigrazione

- ❖ In caso di rifiuto di richieste di asilo, oltre ai motivi giuridici, i funzionari dei servizi per l'immigrazione dovrebbero essere tenuti a indicare le motivazioni specifiche della loro decisione. Le motivazioni fornite aiutano le autorità di contrasto competenti a individuare sospetti o testimoni. Se applicata in modo coerente, tale pratica consentirà alle autorità di stabilire potenziali nessi fra i sospetti e testimoni, fatti salvi i mezzi tecnici disponibili a livello nazionale e la legislazione sulla protezione dei dati.
- ❖ Le autorità per l'immigrazione dovrebbero garantire che le informazioni pertinenti siano consultabili in base a criteri specifici al fine di facilitare la raccolta di informazioni sui gravi crimini internazionali. Tali criteri dovrebbero comprendere la data di ingresso, il luogo di origine esatto e la professione della persona (compresi, ad esempio, la funzione o il grado ricoperti nell'esercito, oppure il nome dell'autorità per cui la persona lavorava), nonché la zona di conflitto da cui proviene.

⁵⁹ Si veda il sito web dell'EASO, "What we do", all'indirizzo <http://easo.europa.eu/about-us/tasks-of-easo/training-quality/>.

(c) Gli Stati membri dovrebbero adottare un approccio integrato tra autorità per l'immigrazione e autorità di contrasto⁶⁰

- ❖ Gli Stati membri dovrebbero mettere a punto un "approccio più integrato" tra autorità per l'immigrazione, di polizia e di perseguimento che consoliderebbe la posizione delle autorità degli Stati membri nella lotta contro l'impunità. Tale approccio dovrebbe imporre ai funzionari per l'immigrazione di informare le autorità di contrasto in presenza di casi 1F.⁶¹ I punti di contatto della rete hanno messo in rilievo che, per garantire un flusso di informazioni automatico, è necessario un obbligo specifico di scambiare informazioni relative a eventuali sospetti.⁶² Inoltre, un tale approccio potrebbe consentire anche il flusso di informazioni sulle vittime e i potenziali testimoni di gravi crimini internazionali, previo consenso dell'interessato.⁶³

(d) Responsabilità e coinvolgimento di persone giuridiche in gravi crimini internazionali

- ❖ Il coinvolgimento delle persone giuridiche in gravi crimini internazionali può assumere la forma di sostegno, favoreggiamento, finanziamento, complicità o vantaggi tratti da tali crimini.⁶⁴ Per garantire la responsabilità delle persone giuridiche e colmare il divario in

⁶⁰ Nelle conclusioni della 13^a riunione della rete (7-8 novembre 2012), e sulla scorta delle risposte al questionario "Accesso ai fascicoli e ai dati sull'immigrazione da parte dei servizi di investigazione e perseguimento", i partecipanti hanno osservato che non esiste un approccio comune tra gli Stati membri per quanto riguarda l'obbligo di segnalare casi 1F alle autorità di contrasto e perseguimento. Le conclusioni mettono in rilievo anche l'esistenza di un solido approccio in tal senso in alcuni Stati membri, che costituisce la prassi raccomandata dalla rete per assicurare una stretta collaborazione e una migliore individuazione degli autori, dei testimoni e delle vittime di gravi crimini internazionali.

⁶¹ I Paesi Bassi, la Polonia e la Svezia sono gli unici Stati membri ad avere adottato norme che obbligano specificamente le autorità per l'immigrazione a segnalare l'esistenza di casi 1F. Tale prassi viene seguita in Belgio e in Estonia e obblighi di segnalazione esistono anche in Norvegia, Canada e Svizzera, Stati osservatori alla rete.

⁶² *Ad esempio*, nei Paesi Bassi, un'unità specializzata nei casi 1F all'interno dei servizi per l'immigrazione trasferisce automaticamente alla procura i fascicoli relativi a tali casi. Al momento dell'esame del fascicolo, la procura decide se rinviare il caso per le indagini all'unità specializzata presso la polizia olandese. In Canada esiste una struttura formale in cui i servizi che partecipano al programma nazionale per i crimini di guerra (autorità per l'immigrazione, polizia e dipartimento della giustizia) si riuniscono periodicamente per valutare tutte le nuove denunce ricevute da ogni servizio e determinare, in base a criteri stabiliti, quale sia competente per il fascicolo. Di norma, le indagini sui fascicoli contenenti le accuse più gravi sono affidati ai servizi di polizia, mentre i meno gravi sono assegnati ai servizi per l'immigrazione. La prassi della cooperazione tra le autorità per l'immigrazione e le autorità di contrasto/perseguimento nei Paesi Bassi e in Canada, nonché in Belgio e in Norvegia, dimostra che una cooperazione strutturata facilita l'individuazione e quindi l'investigazione e il perseguimento dei presunti autori di gravi crimini internazionali presenti sul territorio dell'UE.

⁶³ *Ad esempio*, i servizi tedeschi per l'immigrazione invitano i richiedenti asilo provenienti dalla Siria a compilare un modulo in cui si chiede se sono stati testimoni di crimini di guerra e, in caso affermativo, di fornire particolari. *Si veda* Human Rights Watch, 'The Long Arm of Justice: Lessons from specialised war crimes units in France, Germany and the Netherlands', settembre 2014, pag. 10, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf. [Nel 2008 la Danimarca ha adottato norme per consentire alle autorità di perseguimento di avere accesso ai fascicoli dell'immigrazione riguardanti gruppi di persone giunte da zone di conflitto al fine di individuare eventuali sospetti, o da utilizzare nelle investigazioni in corso per individuare le vittime e i testimoni di gravi crimini internazionali.](#)

⁶⁴ Fra le forme di coinvolgimento di società e imprenditori nella commissione di gravi crimini internazionali rientrano in genere lo sfruttamento illegale delle risorse naturali nei paesi in via di sviluppo dove i proventi vengono utilizzati per acquistare armi, conducendo così, in seguito, a massicce violazioni dei diritti umani o di gravi crimini internazionali. Un'altra forma consiste nella vendita o locazione di apparecchiature o prodotti specifici (quali precursori chimici o strumenti di sorveglianza) a regimi dittatoriali o gruppi militari che li utilizzano per commettere gravi crimini internazionali. *Si veda* 'Criminal responsibility of corporations and business persons for serious international crimes', documento di riferimento per la 15^a riunione della rete (29-30 ottobre 2013), segretariato della rete sul genocidio.

materia di impunità in questo settore, le autorità nazionali dovrebbero affrontare l'individuazione dei casi e eventuali investigazioni nella prospettiva delle violazioni dei diritti umani, poiché lo sfruttamento illegale delle risorse naturali costituisce un crimine di saccheggio nell'ambito dei crimini di guerra, o assicurare il perseguimento collettivo per altre attività criminali, come il riciclaggio di denaro e la violazione delle norme sull'embargo. Tale approccio è particolarmente pertinente per i cinque Stati membri che non prevedono la responsabilità penale delle persone giuridiche nel loro ordinamento interno.⁶⁵

(e) Gli Stati membri dovrebbero confrontare gli avvisi relativi a persone ricercate a livello internazionale con i registri nazionali della popolazione

- ❖ Le autorità nazionali di solito verificano gli avvisi relativi a persone ricercate a livello internazionale, come il "Red Notice" di INTERPOL, quando uno straniero cerca di entrare nel loro territorio. Gli Stati membri dovrebbero inoltre garantire che le autorità nazionali verifichino regolarmente i "Red Notice" di INTERPOL sulla base dei registri della popolazione anche per le persone già presenti o residenti sul rispettivo territorio. Un esame periodico degli avvisi o dei mandati di arresto delle autorità nazionali eviterebbe all'UE di diventare un rifugio sicuro per gli autori di gravi crimini internazionali latitanti.

Misura 3: Mettere a punto un sistema efficace di cooperazione

Contesto: Facilitare la cooperazione in materia di gravi crimini internazionali fra le autorità competenti in materia di immigrazione, contrasto, perseguimento, assistenza giudiziaria reciproca, criminalità finanziaria e intelligence di uno Stato membro, nonché la cooperazione con la società civile, è un passo necessario per colmare il divario di impunità all'interno dell'UE. Sono pertanto essenziali un approccio multidisciplinare e una cooperazione tra le unità responsabili in materia di terrorismo, criminalità organizzata, criminalità finanziaria, violazione degli embargo, riciclaggio di denaro, commercio illegale di diamanti e altre risorse naturali, traffico illegale di specie selvatiche, ecc., e quelle competenti per i gravi crimini internazionali, perché i criminali sono attivi in campi diversi, non sono specialisti, e si devono dunque sottoporre a attento esame tutte le attività illegali che generano profitti. A questo obiettivo contribuiscono anche le consultazioni con le organizzazioni non governative a livello nazionale o nell'ambito della rete, che favoriscono lo scambio di informazioni, conoscenze, abilità e competenze.

Misure raccomandate: Gli Stati membri, l'UE e i punti di contatto della rete dovrebbero adottare una serie di provvedimenti concreti per garantire un'efficace cooperazione a livello nazionale:

- (a)** Approccio multidisciplinare, investigazioni finanziarie, recupero dei beni e misure contro la violazione delle sanzioni internazionali per sostenere la lotta contro l'impunità
- ❖ Le investigazioni sui gravi crimini internazionali dovrebbero essere integrate da investigazioni finanziarie e azioni di recupero dei beni. L'importanza delle investigazioni

⁶⁵ Bulgaria, Germania, Grecia, Lettonia e Svezia.

finanziarie e del recupero dei beni risiede nel fatto che prevede il risarcimento delle vittime, fornisce ulteriori elementi di prova, consente di smantellare le imprese criminali e funge da deterrente.

- ❖ La cooperazione tra le unità che si occupano di criminalità organizzata, commercio illegale di risorse naturali, controllo delle restrizioni finanziarie, violazioni di sanzioni internazionali e divieti di viaggio o di commercio può consentire alle autorità nazionali di acquisire informazioni che rendono possibili azioni penali per crimini di minore gravità nei casi in cui gli elementi di prova a disposizione delle autorità di perseguimento non sarebbero sufficienti a per condurre a una condanna per coinvolgimento in gravi crimini internazionali, pur indicando chiaramente la commissione di altri reati connessi a gravi crimini internazionali (ad esempio, ricettazione di proventi di attività criminali o riciclaggio di denaro).
- ❖ Tutte le parti interessate dovrebbero ricevere una formazione adeguata per riconoscere l'importanza delle investigazioni finanziarie nell'ambito di quelle penali. Si possono utilizzare strumenti esistenti, quali la rete interagenzie Camden per il recupero dei beni (CARIN).

(b) Scambio di informazioni tra le autorità per l'immigrazione di vari Stati membri

- ❖ Gli Stati membri dovrebbero agevolare lo scambio di conoscenze, migliori pratiche e informazioni tra le autorità per l'immigrazione in Europa a fini di investigazione dei sospetti di gravi crimini internazionali.
- ❖ Si dovrebbe creare una rete delle autorità per l'immigrazione competenti per i casi 1F simile alla rete sul genocidio, che contribuirebbe alla creazione di sinergie e alla cooperazione e garantirebbe un approccio armonizzato nel trattamento dei sospetti, delle vittime e dei testimoni di gravi crimini internazionali.⁶⁶

(c) Nomina di molteplici punti di contatto della rete dotati di esperienza e competenza

- ❖ Gli Stati membri dovrebbero garantire che i punti di contatto designati per la rete sul genocidio abbiano un'esperienza adeguata, siano nominati per un congruo periodo di tempo e partecipino regolarmente alle riunioni della rete.
- ❖ Inoltre, la nomina di più punti di contatto, fra cui rappresentanti delle autorità sia di perseguimento che di contrasto e autorità competenti per l'assistenza giudiziaria reciproca, favorisce lo scambio di conoscenze, esperienze, questioni in sospeso e informazioni pertinenti.

(d) Punti di contatto per creare rapporti con i partner a livello nazionale

- ❖ I punti di contatto della rete potrebbero stimolare la consapevolezza e la sensibilizzazione riguardo alla rete sul genocidio e alle sue attività mediante la diffusione di informazioni sugli argomenti discussi dalla rete stessa fra i membri di altri servizi di contrasto, perseguimento e per l'immigrazione a livello nazionale.
- ❖ I punti di contatto della rete hanno inoltre la possibilità di raccogliere informazioni da tali servizi e ritrasmetterle alla rete, ad esempio per quanto riguarda recenti sviluppi giuridici, settori problematici e sfide operative.

⁶⁶ Una rete di questo tipo esiste già tra il Regno Unito, gli USA, il Canada, l'Australia e la Nuova Zelanda.

- ❖ I punti di contatto della rete dovrebbero lavorare in coordinamento con i funzionari dei ministeri che rappresentano i rispettivi Stati membri in altri organismi dell'UE, in particolare il Gruppo per le questioni generali, valutazione compresa (GENVAL), il comitato di coordinamento nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (CATS), e il sotto-settore Corte penale internazionale del Gruppo "Diritto internazionale pubblico" (COJUR-CPI), favorendo in tal modo un approccio sistematico e coerente alla lotta contro l'impunità a livello nazionale e regionale, sia nella politica interna che in quella esterna.
- ❖ I punti di contatto della rete dovrebbero inoltre garantire uno scambio di informazioni e la cooperazione con i punti focali nazionali della CPI, che sono spesso associati ai ministeri degli affari esteri piuttosto che alla polizia o alle procure e ai ministeri della giustizia.

(e) Gli Stati membri potrebbero istituire e promuovere una task force nazionale sull'impunità

- ❖ Gli Stati membri potrebbero favorire la cooperazione a livello nazionale di cui sopra attraverso la creazione di task force nazionali per la lotta contro l'impunità. Riunioni periodiche delle task force nazionali faciliterebbero la comunicazione a due sensi tra i punti di contatto nazionali e i loro omologhi in altre istituzioni degli Stati membri.

(f) Creazione di "comitati per il coinvolgimento delle comunità" negli Stati membri

- ❖ Le autorità nazionali possono prendere in considerazione la creazione di "comitati per il coinvolgimento delle comunità" a livello nazionale per garantire il coordinamento delle attività tra le autorità nazionali competenti e i rappresentanti della società civile. Tali comitati agevolano uno scambio aperto di informazioni e il dibattito sulle questioni relative alla cooperazione, consentono alle autorità nazionali di stabilire rapporti più stretti con le ONG che lavorano a contatto con le vittime e i testimoni, e permettono di esaminare vie di ricorso nonché attività di sensibilizzazione delle comunità in merito alle attività svolte e ai risultati ottenuti.

(g) Gli Stati membri dovrebbero valutare la possibilità di avvalersi di squadre investigative comuni (SIC)

- ❖ Gli Stati membri dovrebbero valutare la possibilità di avvalersi di SIC per investigare e perseguire i gravi crimini internazionali. Le SIC presentano un considerevole valore aggiunto per le autorità di contrasto degli Stati membri, in considerazione del sostegno di Eurojust e Europol e del finanziamento da parte dell'UE. Le SIC possono aiutare a evitare la duplicazione del lavoro e dei costi e a risparmiare risorse in termini di personale e finanziamenti, nonché fornire un base giuridica per uno scambio di informazioni rapido e flessibile e limitare il numero di volte in cui i testimoni e le vittime sono chiamati a deporre.

(h) Esigenza di un quadro globale di cooperazione tra Stati

- ❖ Un quadro globale di cooperazione tra Stati è necessario per far fronte alle sfide derivanti dalla mancanza di un meccanismo di cooperazione giudiziaria tra Stati.
- ❖ Le istituzioni dell'UE e gli Stati membri dovrebbero sostenere maggiormente l'iniziativa proposta da Paesi Bassi, Belgio, Slovenia, Argentina e Senegal, che mira a colmare le lacune della cooperazione in materia penale. Il sostegno a questa proposta dovrebbe

essere sollecitato in tutti i consessi globali e regionali per agevolare la cooperazione delle autorità nazionali con i paesi terzi in materia di assistenza giudiziaria reciproca e di estradizione.

(i) Condivisione di informazioni sulla lotta contro l'impunità a livello nazionale e dell' UE

- ❖ Le informazioni sui risultati delle investigazioni e dei perseguimenti dei responsabili della commissione di gravi crimini internazionali dovrebbero essere fornite tanto ai decisori quanto ai cittadini. Agli sforzi nazionali potrebbero aggiungersi aggiornamenti forniti a livello europeo tramite il segretariato della rete.⁶⁷
- ❖ Tali relazioni periodiche sugli ultimi sviluppi destinate alle autorità coinvolte nel processo decisionale e legislativo garantiscono che le sfide incontrate dalle pertinenti autorità competenti per l'individuazione, l'investigazione e il perseguimento dei presunti colpevoli siano tenute in considerazione, se del caso, in vista di successive modifiche legislative e amministrative.

Misura 4: Migliorare la legislazione in materia di investigazione, perseguimento e assistenza giudiziaria reciproca

Contesto: La capacità degli Stati membri di investigare e perseguire i gravi crimini internazionali dipende dal recepimento completo nella legislazione nazionale degli obblighi previsti dai trattati internazionali e dal diritto consuetudinario che vietano i gravi crimini internazionali. L'esistenza di tale normativa è di fondamentale importanza anche per facilitare l'assistenza giudiziaria reciproca.

Misure raccomandate: Gli Stati membri hanno a disposizione una serie di misure per garantire che la legislazione nazionale sia conforme agli obblighi che incombono loro in virtù dei trattati internazionali e del diritto internazionale consuetudinario:

- (a) Garantire l'esistenza di una normativa nazionale completa e aggiornata in materia di "gravi crimini internazionali"**
- ❖ Ove necessario, gli Stati membri dovrebbero modificare le norme vigenti per garantire che la rispettiva legislazione nazionale rispecchi gli obblighi imposti loro dal diritto internazionale consuetudinario e dal diritto dei trattati in relazione ai gravi crimini internazionali.⁶⁸
- ❖ Gli Stati membri dovrebbero garantire che la rispettiva legislazione preveda la definizione di gravi crimini internazionali conformemente alle norme internazionali e in modo atto a consentire l'esercizio della giurisdizione extraterritoriale, e anche universale, su tali crimini.
- ❖ Gli Stati membri dovrebbero inoltre garantire che la legislazione nazionale preveda concetti come comando e responsabilità superiore e includa le opportune norme sulla non pertinenza dell'ordine superiore a fini di difesa e i termini di prescrizione.

⁶⁷ Rispetto alla presentazione di relazioni periodiche al Parlamento europeo, *si veda* la decisione 2002/494/GAI del Consiglio, articolo 3.

⁶⁸ *Si veda supra*: Capitolo I, sezione 1.2, "Obblighi degli Stati di investigare e perseguire".

(b) Garantire che la legislazione e le pratiche nazionali in materia di immunità internazionali non offrano una protezione indebita

- ❖ Gli Stati membri e le autorità nazionali devono svolgere il proprio ruolo per garantire che le immunità non offrano protezione indebita sottraendo determinate persone alla propria responsabilità penale per la perpetrazione di gravi crimini internazionali.⁶⁹
- ❖ Gli Stati membri dovrebbero elaborare orientamenti nazionali in linea con le norme internazionali e chiarire l'ambito del diritto applicabile ai ministeri e alle autorità giudiziarie penali competenti.⁷⁰
- ❖ La rete potrebbe fornire assistenza nella preparazione di una raccolta delle migliori pratiche esistenti e nella definizione del campo di applicazione delle norme in materia di immunità internazionale. Tali orientamenti potrebbero essere utilizzati come riferimento dalle autorità nazionali in caso di incertezza circa lo status di funzionari stranieri sospettati di aver commesso gravi crimini internazionali.

Misura 5: Fare della rete un centro di competenze e promuoverla sia nei consessi dell'UE che a livello globale

Contesto: La rete svolge un ruolo chiave nel garantire l'impegno dell'UE a combattere l'impunità nel suo spazio interno. La futura espansione ed evoluzione della rete dipende dalle risorse assegnate al suo segretariato. Un ulteriore sostegno consentirebbe a quest'ultimo di far progredire la lotta contro l'impunità in vari modi.

Misure raccomandate: Varie misure potrebbero essere adottate dalla rete stessa, a condizione che se ne incrementino le risorse, perché diventi un centro di competenze e venga promossa sia nei consessi dell'UE che a livello globale:

(a) Si dovrebbe rafforzare la condivisione di informazioni tra Stati

- ❖ Si dovrebbe sviluppare il ruolo della rete per quanto riguarda la condivisione delle informazioni tra Stati; ciò consentirebbe un maggiore scambio di informazioni in merito, tra l'altro, al diritto nazionale e internazionale applicabile, alle procedure pertinenti, alle conoscenze sui procedimenti o le investigazioni in corso, alle prove disponibili o ai testimoni pertinenti, favorirebbe gli sforzi delle autorità nazionali per consegnare alla giustizia i presunti autori e consentirebbe alla rete di diventare un punto focale per la lotta contro l'impunità nell'UE.

⁶⁹ La rete ha discusso la questione delle norme internazionali relative all'immunità internazionale e delle prassi nazionali in proposito in occasione della 14ª riunione, svoltasi il 17-18 aprile 2013.

⁷⁰ Nei Paesi Bassi, il comitato consultivo sulla questione del diritto internazionale pubblico è stato incaricato di preparare raccomandazioni sull'immunità dei funzionari stranieri in relazione ai gravi crimini internazionali. Gli orientamenti sono stati accettati dal governo dei Paesi Bassi e tutte le autorità nazionali competenti possono farvi ricorso in caso di incertezza per quanto riguarda lo status di pubblici funzionari o rappresentanti stranieri. *Si veda* <http://www.cavv-advies.nl/Publications>.

(b) Si dovrebbero rafforzare le attività di segnalazione alla rete e la collaborazione con le altre istituzioni dell'UE e con soggetti interessati

- ❖ Il segretariato della rete dovrebbe preparare una relazione annuale di attività per illustrare gli sforzi compiuti dagli Stati membri per combattere l'impunità, che potrebbe essere presentata alle pertinenti istituzioni dell'UE per tenerle al corrente dei pertinenti sviluppi all'interno dell'UE.⁷¹ Tale relazione consentirebbe di migliorare la sensibilizzazione quanto ai problemi incontrati dalle autorità nazionali competenti e darebbe un impulso per colmare le lacune esistenti e superare le carenze legislative.
- ❖ Il segretariato della rete dovrebbe produrre relazioni su varie questioni connesse all'investigazione e al perseguimento di gravi crimini internazionali individuando possibili miglioramenti in materia di cooperazione e assistenza giudiziaria reciproca, oltre a riferire in merito agli sviluppi giuridici e pratici relativi al diritto internazionale o dell'UE.⁷²
- ❖ Si dovrebbe estendere la cooperazione del segretariato della rete con altri attori nazionali, regionali e internazionali. Una comunicazione e una cooperazione attive con una serie di ONG che sostengono la lotta contro l'impunità, dibattiti con organizzazioni regionali come l'Unione africana, con rappresentanti, tra l'altro, della CPI e dei tribunali *ad hoc*, del Comitato internazionale della Croce rossa e di Interpol consentono un approccio più globale per colmare il divario di impunità.

Misura 6: Rinnovato impegno dell'UE

Contesto: Sebbene l'UE abbia dimostrato un sostegno importante alla lotta contro l'impunità, ha ancora margini per rinnovare il proprio impegno e fornire ulteriore assistenza. Il suo impegno politico in questa lotta non si riflette nel programma post-Stoccolma. Rimettere all'ordine del giorno il tema dell'impunità degli autori di gravi crimini internazionali sarebbe estremamente utile per stimolare la sensibilizzazione, aumentare la capacità di coordinamento e sostenere le attività di investigazione e perseguimento delle autorità nazionali.

Misure raccomandate: Varie misure potrebbero essere adottate dalle istituzioni dell'UE per aumentare il sostegno alla lotta contro l'impunità:

- ❖ La Commissione europea dovrebbe fornire assistenza nella lotta contro l'impunità attraverso la valutazione formale dell'attuazione della decisione 2002/494/GAI del Consiglio e della decisione 2003/335/GAI del Consiglio negli Stati membri, come previsto dal programma di Stoccolma. Tale valutazione può mettere in luce gli aspetti suscettibili di miglioramento e potrebbe fornire preziosi orientamenti per la rete e il suo segretariato.

⁷¹ Decisione 2002/494/GAI del Consiglio, articolo 3.

⁷² Ulteriori riflessioni e raccomandazioni per lo sviluppo della rete si possono trovare nella relazione di Human Rights Watch, 'The Long Arm of Justice: Lessons from specialised war crimes units in France, Germany and the Netherlands', settembre 2014, pagg. 86-90, disponibile all'indirizzo http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf.

- ❖ I mandati di Eurojust e di Europol dovrebbero essere estesi al fine di includere i gravi crimini internazionali e consentire così a tali organismi di collaborare con la rete per ottimizzare il sostegno alle autorità nazionali.⁷³
- ❖ L'Unione europea dovrebbe prendere in considerazione la possibilità di elaborare, o fornire risorse per elaborare, un piano d'azione per la lotta contro l'impunità nell'UE, che costituirebbe uno strumento importante per incoraggiare la cooperazione e lo sviluppo di migliori pratiche a livello nazionale e regionale al fine di promuovere le investigazioni e i perseguimenti di gravi crimini internazionali.
- ❖ La commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) del Parlamento europeo, in collaborazione con il Comitato dei diritti dell'uomo, dovrebbe tenere un'audizione annuale dinanzi al Parlamento europeo in materia di "Lotta contro l'impunità all'interno dell'Unione europea".
- ❖ La Commissione europea dovrebbe valutare ulteriori possibilità di finanziamento per sostenere l'istituzione di unità specializzate da parte delle autorità nazionali.
- ❖ L'UE dovrebbe garantire possibilità di finanziamento per la formazione e lo sviluppo di capacità, inclusi i progetti e i programmi di formazione per le autorità di contrasto, i pubblici ministeri, i responsabili dell'assistenza giudiziaria reciproca e i giudici nell'ambito della rete europea di formazione giudiziaria (REFG) o dell'Accademia europea di polizia (CEPOL), con particolare attenzione per il diritto umanitario internazionale e il diritto penale internazionale.

Misura 7: Creazione di capacità e azioni di sensibilizzazione tra le autorità nazionali competenti

Contesto: Molti Stati membri incontrano ancora difficoltà a causa della mancanza di esperti con competenze specializzate in gravi crimini internazionali. È essenziale fornire una formazione specifica a chi lavora a contatto con gli autori o le vittime di gravi crimini internazionali. REFG, EASO e CEPOL sono esempi di piattaforme che potrebbero essere utilizzate per facilitare la condivisione delle conoscenze e la formazione degli operatori impegnati nella lotta contro l'impunità a livello degli Stati membri.⁷⁴

⁷³ I nuovi progetti di regolamento su Eurojust e Europol propongono di estendere i crimini per i quali Europol e Eurojust potrebbero essere competenti in futuro. L'elenco include anche il crimine di genocidio, i crimini contro l'umanità e i crimini di guerra. Sulla scorta di negoziati e dell'adozione dei nuovi regolamenti su Eurojust ed Europol, il campo di applicazione materiale delle loro competenze verrebbe esteso per includere i gravi crimini internazionali. Di conseguenza, la rete, Eurojust ed Europol dovrebbero combinare i loro mandati e i loro compiti al fine di ottimizzare il sostegno agli operatori che investigano e perseguono i gravi crimini internazionali. I tre organismi dovrebbero essere in grado di lavorare in parallelo nell'ambito del rispettivo mandato al fine di rafforzare al massimo il ruolo dell'UE nella lotta contro l'impunità. Le proposte sono disponibili agli indirizzi

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0173:FIN:EN:PDF> e

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0535:FIN:EN:PDF>.

⁷⁴ Ad esempio, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo ha prodotto due "relazioni sul paese di origine" dettagliate sull'Afghanistan: 'Insurgent strategies — intimidation and targeted violence against Afghans', dicembre 2012, http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/192143_2012_5967_EASO_Afghanistan_II.pdf, e 'Taliban Strategies – Recruitment', luglio 2012, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/european-asylum-support-office/bz3012564enc_complet_en.pdf.

Misure raccomandate: Varie misure possono essere adottate per migliorare la formazione specializzata all'interno degli Stati membri, il che a sua volta contribuirà a colmare il divario creato dagli attuali problemi di mancanza di formazione e personale specializzato all'interno degli Stati membri.

(a) Garantire la formazione su questioni di asilo e cooperazione giudiziaria e di polizia

- ❖ Il personale che lavora per individuare, investigare e perseguire sospetti autori di gravi crimini internazionali ha bisogno di una formazione specializzata per raggiungere il necessario livello di conoscenza delle complessità fattuali e giuridiche del crimine, del contesto in cui è stato commesso e delle diverse fonti del diritto applicabile.
- ❖ La creazione di istituti o programmi didattici specializzati incentrati sul perseguimento dei gravi crimini internazionali contribuirebbe altresì a colmare il divario creato dagli attuali problemi di mancanza di formazione e di personale specializzato all'interno degli Stati membri. È necessario anche mettere a punto programmi di formazione specifici per gli avvocati difensori, i rappresentanti legali delle vittime e i giudici coinvolti in casi di gravi crimini internazionali.

(b) Sostegno di esperti con competenze specializzate

- ❖ Le autorità nazionali dovrebbero valutare l'ipotesi di chiedere il sostegno di organizzazioni che dispongono di una formazione specifica per l'investigazione del crimine di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra, nonché di gravi violazioni dei diritti umani, come il meccanismo di risposta rapida in campo giudiziario (Justice Rapid Response – JRR).⁷⁵

(c) Giornata europea contro l'impunità per i gravi crimini internazionali

- ❖ Si potrebbe concepire un'iniziativa a livello dell'UE volta a organizzare un evento speciale per commemorare le vittime di gravi crimini internazionali, accrescere la consapevolezza e promuovere la lotta all'impunità, sul modello della Giornata europea di commemorazione delle vittime di tutti i regimi totalitari e autoritari, della Giornata contro la tratta di esseri umani e della Giornata mondiale per la giustizia internazionale. Tale evento sensibilizzerebbe ai problemi inerenti alla consegna alla giustizia dei responsabili della commissione di gravi crimini internazionali.

Misura 8: Diritti, sostegno e protezione delle vittime e dei testimoni di gravi crimini internazionali

Contesto: Le vittime e i testimoni di gravi crimini internazionali pongono problemi specifici alle autorità responsabili dell'investigazione e del perseguimento. Problemi di sicurezza, il rischio di traumi e la necessità della rappresentanza legale nei procedimenti impongono alle autorità

⁷⁵ Il JRR è un meccanismo intergovernativo che assicura lo spiegamento rapido di professionisti nel campo della giustizia penale presenti su un elenco di riserva. Si tratta di esperti con una formazione specifica in materia di investigazione del crimine di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra, nonché di gravi violazioni dei diritti umani. Per ulteriori informazioni, visitare il sito <http://www.justicerapidresponse.org/>.

nazionali di prestare particolare attenzione al coinvolgimento delle vittime e dei testimoni nelle investigazioni e nei perseguimenti.

Misure raccomandate: Nonostante le sfide in gioco, le autorità nazionali dovrebbero adottare una serie di misure per tener conto dei diritti e delle esigenze delle vittime e dei testimoni.

(a) Le strategie di perseguimento dovrebbero comprendere una strategia per un'adeguata sensibilizzazione delle vittime

- ❖ Gli Stati membri dovrebbero disporre di norme chiare per quanto riguarda gli sforzi di sensibilizzazione e comunicazione diretti alle vittime in relazione ai processi o alle investigazioni in corso. Tali sforzi dovrebbero includere anche l'integrazione della prospettiva delle vittime e dei loro diritti nelle strategie di investigazione e perseguimento.

(b) Le autorità nazionali dovrebbero fornire informazioni sui diritti delle vittime e i meccanismi di protezione a loro favore

- ❖ Le vittime di gravi crimini internazionali dovrebbero essere adeguatamente informate se l'ordinamento di uno Stato che conduce un'investigazione prevede la partecipazione delle vittime in tali procedimenti. Analogamente, dovrebbero essere fornite informazioni in merito ai meccanismi esistenti per la protezione dei testimoni in tali casi.
- ❖ Gli Stati membri devono inoltre garantire un adeguato livello di protezione da minacce, traumi e rivittimizzazione nei casi in cui la vittima è citata come parte del procedimento o è chiamata a deporre contro i suoi persecutori. Tali procedure dovrebbero offrire alle vittime il livello base di protezione concesso dalla direttiva che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato.⁷⁶

⁷⁶ Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI, GU L 315.