



Il ruolo dell'Unione europea nella (ricerca della) giustizia internazionale

DI FRANCESCO LUIGI GATTA*

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. L'apertura dell'Unione europea al multilateralismo e alla giustizia internazionale – 3. Unione europea e Corte internazionale di giustizia – 3.1. Dal “dialogo” tra L'Aia e Lussemburgo, al sostegno politico da parte di Bruxelles – 3.2. La partecipazione dell'Unione ai procedimenti della Corte internazionale di giustizia in base ai meccanismi previsti dallo Statuto – 3.3. In particolare: la partecipazione dell'Ue nel contenzioso tra Ucraina e Russia – 3.4. (Segue) le “informazioni rilevanti” presentate dall'Ue – 4. Unione europea e Corte penale internazionale – 4.1. Il contributo dell'Unione europea al perseguimento dei crimini internazionali perpetrati dalla Russia – 5. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

Lo scoppio del conflitto in Ucraina ha dato un decisivo impulso alla cooperazione multilaterale e alla (ricerca di) giustizia internazionale. In questo contesto, l'Unione europea, in quanto esperienza positiva di integrazione fondata sulla pace, ambisce ad assumere un ruolo di *leadership*, presentandosi sulla scena internazionale come guida pronta a coordinare gli sforzi verso l'emersione della verità e il contrasto a gravi crimini. Più in generale, questo approccio dimostra l'attaccamento dell'Ue a un ordine internazionale basato sui valori della pace, della sicurezza e dello stato di diritto.

Si tratta di principi che, come si evince dai trattati, devono permeare l'azione esterna dell'Unione europea, la quale ha sempre affermato la sua fede incondizionata nel multilateralismo, inteso come approccio di promozione delle relazioni internazionali basato sulla collaborazione. Su queste premesse, questo scritto intende riflettere sul contributo dell'Unione alla giustizia internazionale. A questo fine, si divide idealmente in tre parti: la prima esamina la base “costituzionale” che predispone l'Unione al dialogo e alla cooperazione internazionale in conformità alla disciplina dei trattati; la seconda esplora il rapporto tra l'Ue e

la Corte internazionale di giustizia, mentre la terza quello con la Corte penale internazionale. Per entrambi i fori giurisdizionali ci si soffermerà, da un lato e più in generale, sul contributo dell'Ue al loro funzionamento; dall'altro e più nello specifico, sul recente coinvolgimento dell'Unione nel conflitto tra Ucraina e Russia, valutando al riguardo le modalità di partecipazione rispetto all'operato delle due corti. Infine, si svolgeranno delle considerazioni conclusive a proposito del ruolo che l'Unione può aspirare ad assumere in tema di giustizia internazionale.

2. L'apertura dell'Unione europea al multilateralismo e alla giustizia internazionale

Il legame dell'Unione europea con i principi alla base dell'ordine internazionale, quali la pace, la sicurezza e lo stato di diritto, si coglie chiaramente nei trattati. Questi delineano, di conseguenza, l'impegno dell'Unione per la loro promozione e difesa nel contesto dell'azione esterna e sulla scena internazionale¹.

Così, la dichiarazione n. 13 relativa alla politica estera e di sicurezza comune allegata all'atto finale della Conferenza che ha adottato il trattato di Lisbona sottolinea che "l'Unione europea e i suoi Stati membri resteranno vincolati alle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite... in particolare... per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali"². Anche i preamboli dei trattati chiariscono questo legame. Quanto al TUE, gli Stati membri si dichiarano decisi a rafforzare "l'identità dell'Europa... al fine di promuovere la pace, la sicurezza e il progresso in Europa e nel mondo"³. Il Preambolo del TFUE, invece, richiama i principi dello Statuto delle Nazioni Unite, indicando l'esigenza di assicurarne il rispetto e la conformità da parte dell'Unione, sebbene non nel rapporto con "il mondo", bensì solo con i Paesi d'oltremare⁴.

Il TUE, poi, all'art. 3, dopo aver previsto l'obiettivo per l'Unione di promuovere la pace, i valori di cui all'art. 2 e il benessere dei *suoi* popoli (par. 1), allarga la portata dell'azione, proiettando la difesa e la promozione dei medesimi valori anche "nelle relazioni con il resto del mondo" (par. 5). L'Unione è quindi incaricata di favorire il rispetto reciproco tra (tutti) i popoli, dovendo in particolare contribuire "alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite" (*ibidem*).

* Ricercatore di diritto internazionale, Università degli Studi della Tuscia.

¹ Per un inquadramento dell'azione esterna dell'Unione alla luce dei valori e dei principi su cui si fonda, tra i molti, v. E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI, *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, Torino, 2012; M.E. BARTOLONI, *Politica estera e l'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2012; E. CANNIZZARO (Ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague-New York-London, 2002; M. CREMONA, *Values in EU Foreign Policy*, in M. EVANS, P. KOUTRAKOS (Eds.), *Beyond the Established Orders: Policy Interconnections between the EU and the Rest of the World*, Oxford, 2011, p. 275 ss; M. CREMONA, B. DE WITTE (Eds.), *EU Foreign Relations Law. Constitutional Fundamentals*, Oxford-Portland, 2008; G. DE BAERE, *Constitutional Principles of EU External Relations*, Oxford, 2008; I. GOVAERE, E. LANNON, P. VAN ELSUWEGE, S. ADAM (Eds.), *The European Union in the World: Essays in Honour of Marc Maresceau*, Leiden-Boston, 2014; E. SCISO, R. BARATTA, C. MORVIDUCCI (a cura di), *I valori dell'Unione europea e l'azione esterna*, Torino, 2016.

² Dichiarazione n. 13 relativa alla politica estera e di sicurezza comune, allegata all'atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007, 3° capoverso.

³ TUE, Preambolo, 11° capoverso.

⁴ TFUE, Preambolo, 7° capoverso. Tale passaggio sottolinea "la solidarietà che lega l'Europa ai paesi d'oltremare" e indica l'esigenza di assicurarne lo sviluppo e la prosperità *attraverso* il rispetto dei principi dello Statuto delle Nazioni Unite.

Le medesime linee programmatico-teleologiche sono reiterate e sviluppate nell'art. 21 TUE, norma cardine per la definizione dei principi generali dell'azione esterna dell'Unione. Quest'ultima deve agire in base ai valori enunciati dall'art. 2 TUE, che, in questo modo, non risultano circoscritti alla dimensione interna, ma fondano ed ispirano l'operato dell'Unione anche "sulla scena internazionale" e "nel resto del mondo", rappresentando così un "prodotto" da esportare, secondo un approccio "pedagogico"⁵. L'idea di fondo – per usare le parole pronunciate nel 2012 dall'allora Presidente della Commissione, José Barroso, in occasione del conferimento all'Ue del Premio Nobel per la Pace – è che "*the European Union can be, and indeed is, a powerful inspiration for many around the world*"⁶. I valori fondanti l'esperienza d'integrazione europea divengono così parametro essenziale il cui rispetto si rende obbligatorio nell'elaborazione e attuazione dell'azione esterna e delle altre politiche nei loro aspetti esterni (art. 21, par. 3, TUE).

Oltre che sui *propri* principi, l'azione dell'Unione deve basarsi anche su due parametri esterni, segnatamente, sul "rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale" (art. 21, par. 1, TUE). Quanto al secondo, il TUE sancisce che l'Unione deve operare per "consolidare e sostenere" i diritti dell'uomo e i principi del diritto internazionale (art. 21, par. 2, lett. b). La Corte di giustizia dell'Ue, del resto, ha chiarito in più occasioni che la loro osservanza rappresenta un parametro di conformità per l'esercizio delle competenze dell'Unione, le quali "devono venir esercitate nel rispetto del diritto internazionale"⁷. Quanto alla Carta delle Nazioni Unite, l'art. 21 TUE ne reitera più volte l'importanza: da un lato, indicando esplicitamente l'obbligo per l'Unione di rispettare i principi in essa contenuti; dall'altro, riferendosi specificamente all'esigenza di preservare la pace e rafforzare la sicurezza internazionale, vale a dire, i valori fondativi dell'ONU, secondo quanto previsto all'art. 1 della Carta di San Francisco del 1945⁸.

I trattati, in effetti, evidenziano il particolare legame dell'Unione europea con le Nazioni Unite, che vengono più volte presentate come il foro privilegiato di cooperazione per lo sviluppo e il rafforzamento di relazioni internazionali e soluzioni multilaterali a problemi comuni⁹. Il rapporto tra le due organizzazioni internazionali, del resto, è consolidato ed è testimoniato dallo *status* ricoperto dalla prima organizzazione in seno alla seconda: con risoluzione 65/276 del 2011 dell'Assemblea Generale – peraltro approvata con una larghissima

⁵ P. MENGOZZI, C. MORVIDUCCI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, 2° ed., Milano, 2018, pp. 383-384.

⁶ *Nobel Lecture by the European Union (EU)*, Herman Van Rompuy, President of the European Council and José Manuel Durão Barroso, President of the European Commission, Oslo, 10 December 2012, disponibile online all'indirizzo <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2012/eu/lecture/>.

⁷ Corte giust., 16 giugno 1998, causa C-162/96, *Racke*, ECLI:EU:C:1998:293, punto 45, con particolare riguardo al diritto consuetudinario internazionale; Corte giust., 24 novembre 1992, causa C-286-90, *Poulsen e Diva Navigation*, ECLI:EU:C:1992:453, punto 9, con particolare riguardo al diritto internazionale marittimo. Più di recente, v. Corte giust., 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi e Al Barakaat International Foundation*, ECLI:EU:C:2008:461, punto 291; Corte giust., 16 ottobre 2012, causa C-364/10, *Ungheria c. Repubblica Slovacca*, ECLI:EU:C:2012:630, punto 44.

⁸ Carta delle Nazioni Unite, art. 1, par. 1

⁹ L'art. 21 TUE rivolge speciale attenzione all'ONU e, oltre ad evocare più volte i principi della Carta istitutiva dell'organizzazione, indirizza specificamente l'Unione europea ad agire "in particolare nell'ambito delle Nazioni Unite" (par. 1, ultimo capoverso). Secondo l'art. 220, par. 1, TFUE, inoltre, "l'Unione attua ogni utile forma di cooperazione con gli organi delle Nazioni Unite e degli istituti specializzati delle Nazioni Unite". Anche in materia di cooperazione allo sviluppo, il TFUE impone all'Unione e agli Stati membri di rispettare gli impegni e tenere conto degli obiettivi elaborati in seno all'ONU (art. 208, par. 2, TFUE).

maggioranza di 180 voti favorevoli su 192 – l’Unione europea si è vista conferire diritti di partecipazione e rappresentanza (ma non di voto) sostanzialmente equiparabili a quelli degli Stati membri¹⁰. Si tratta della prima organizzazione regionale a cui è stata riconosciuta una tale posizione¹¹.

È evidente, in definitiva, l’apertura dell’Unione verso il multilateralismo internazionale. Gli artt. 3, par. 5 e 21 TUE rappresentano la base giuridica che delinea un obbligo “costituzionale” per l’Ue di agire in salvaguardia dell’ordine pacifico mondiale e per la promozione di relazioni internazionali improntate al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite¹². Più nello specifico, all’Unione viene dato mandato di operare per prevenire conflitti, favorire la pace e proteggere la sicurezza internazionale, in linea con la Carta di San Francisco¹³. Ed è su queste basi giuridico-ideologiche, allora, che poggia il ruolo attivo dell’Unione nella giustizia internazionale e, in particolare, il suo coinvolgimento nell’operato della Corte internazionale di giustizia.

3. Unione europea e Corte internazionale di giustizia

Sulle premesse di difesa e promozione dei valori della pace, della sicurezza e dell’ordine internazionale, intesi come pilastri delle Nazioni Unite, l’Unione europea ha sempre manifestato il proprio sostegno per la Corte internazionale di giustizia (CIG), in quanto principale organo giurisdizionale dell’ONU.

Da un punto di vista generale, l’Ue non ha mancato di agire in vari fori di giurisdizione internazionale. A titolo d’esempio, si può ricordare il suo coinvolgimento nel contenzioso

¹⁰ UN GENERAL ASSEMBLY, *Resolution on Participation of the European Union in the work of the United Nations*, 11 May 2011, UN Doc. A/RES/65/276. La risoluzione reca un allegato che dettaglia modalità di partecipazione e lavoro dell’Ue in seno all’ONU al fine di “*present positions of the European Union and its member States as agreed by them*” (Annex, §1). La risoluzione è stata sostenuta da una larghissima maggioranza di 180 Paesi, nessun voto contrario e due soli astenuti (Zimbabwe e Siria), mentre 10 Paesi non hanno partecipato alla votazione: per maggiori dettagli v. UN GENERAL ASSEMBLY, *in Recorded Vote, Adopts Resolution Granting European Union Right of Reply, Ability to Present Oral Amendments*, 3 May 2011, GA/11079/Rev. 1, New York, Sixty-fifth General Assembly. Per un’analisi della risoluzione, della sua origine e del contesto giuridico-politico che ne ha consentito l’adozione, v. S. BLAVOUKOS, D. BOURANTONIS, I. GALARIOTIS, *In Quest of a Single European Union Voice in the United Nations General Assembly*, in *Cooperation and Conflict*, Vol. 52, No. 4, 2017, pp. 451-468. Sulle relazioni UE-ONU si veda il comunicato di sintesi preparato dal Consiglio dell’Unione (nel quale, peraltro, la risoluzione dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite viene erroneamente citata): COUNCIL OF THE EU, *Relations between the European Union and the United Nations EU-UN*, European Union, Background, 1 September 2011. Per una panoramica della partecipazione dell’Ue in altre organizzazioni internazionali, invece, v. J. WOUTERS, F. HOFFMEISTER, G. DE BAERE, T. RAMOPOULOS, *The EU in Other International Organizations*, in J. WOUTERS, F. HOFFMEISTER, G. DE BAERE, T. RAMOPOULOS (Eds.), *The Law of EU External Relations: Cases, Materials, and Commentary on the EU as an International Legal Actor*, 3° ed., Oxford, 2021, pp. 128-176.

¹¹ In sintesi, la risoluzione dell’Assemblea Generale abilita i rappresentanti dell’Unione – nelle figure del Presidente del Consiglio europeo, dell’Alto Rappresentante, della Commissione europea e della delegazione Ue presso l’ONU – a presentare posizioni dell’Unione e degli Stati membri. A questo fine, l’Ue detiene la facoltà di intervenire nei dibattiti presso l’Assemblea Generale, presentare oralmente proposte ed emendamenti, replicare in merito a questioni che la riguardano e, più in generale, di partecipare ai lavori di comitati e gruppi di lavoro della stessa Assemblea Generale, nonché a conferenze, incontri e summit convocati sotto l’auspicio dell’ONU.

¹² Per delle considerazioni sulla dimensione “costituzionale” delle relazioni esterne dell’Ue, v. J.H.H. WEILER, *The External Legal Relations of Non-Unitary Actors: Mixity and the Federal Principle*, in J.H.H. WEILER, *The Constitution of Europe*, Cambridge, 1999, p.130 ss.

¹³ Art. 21, par. 2, lett. c), TUE, ai sensi del quale l’Unione deve perseguire la triplice finalità di preservare la pace, prevenire i conflitti, rafforzare la sicurezza internazionale “conformemente agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite”.

dinnanzi al Tribunale internazionale del diritto del mare¹⁴, ovvero presso il sistema di risoluzione delle controversie dell'Organizzazione internazionale del commercio¹⁵. La Corte di giustizia, poi, nel Parere 1/17 sull'Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e il Canada (CETA) ha dichiarato compatibile con il diritto dell'Unione e con il principio di autonomia del relativo ordinamento l'istituzione di una procedura di risoluzione delle controversie in materia di investimenti basata su un tribunale multilaterale degli investimenti¹⁶. Non manca, quindi, la capacità e la volontà dell'Unione di intervenire in controversie a livello internazionale, e il caso della CIG non fa eccezione.

A questo ultimo proposito, l'Unione europea non è in grado di accedere direttamente al contenzioso, in quanto la giurisdizione è riservata ai soli Stati, come previsto dall'art. 34, par. 1 dello Statuto della CIG. Cionondimeno, vi sono altre vie attraverso le quali l'Ue può partecipare e contribuire all'attività della Corte dell'Aia. Queste possono consistere, da un lato, in azioni di supporto e *endorsement* aventi varia natura (dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, ad atti di diritto derivato delle istituzioni di carattere giuridico-politico, come dichiarazioni e prese di posizione ufficiali). Dall'altro lato, vengono in rilievo forme di partecipazione al contenzioso più strettamente intese, in quanto proceduralizzate e tipizzate nello Statuto della CIG e di cui l'Unione si è servita, tanto in passato, quanto di recente (con particolare riferimento al contenzioso tra Ucraina e Russia, su cui ci si soffermerà *infra*).

3.1. Dal “dialogo” tra L’Aia e Lussemburgo, al sostegno politico da parte di Bruxelles

Le istituzioni dell'Ue hanno mostrato di nutrire rispetto e deferenza verso il ruolo della CIG e le relative pronunce. Quale organo giurisdizionale al vertice delle Nazioni Unite, le decisioni che da esso emanano rappresentano materiale autorevole, che viene preso in considerazione nell'azione dell'Unione europea. Come chiarito dalla Corte di giustizia dell'Ue

¹⁴ International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS), *Case concerning the Conservation and Sustainable Exploitation of Swordfish Stocks in the South-Eastern Pacific Ocean (Chile/European Union)*, Case No. 7. Per un'analisi della controversia e delle sue implicazioni, v. M.O. ORELLANA, *The Swordfish Dispute between the EU and Chile at the ITLOS and the WTO*, in *Nordic Journal of International Law*, 2002, pp. 55-81. Come ulteriore esempio, v. International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS), *Request for an Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC) (Request for Advisory Opinion submitted to the Tribunal)*, Case No. 21, a proposito del quale si veda segnatamente lo *Statement* realizzato dall'Unione europea. In generale, sulla partecipazione dell'Ue alla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS) e ai relativi meccanismi di soluzione delle controversie, v. A. ROSAS, *EU ja kansainvälinen merioikeus (EU and the International Law of the Sea)*, in K. KOIVUROVA, *Kansainvälistyvä oikeus. Juhlakirja professori Kari Hakapää*, University of Lapland, Rovaniemi, 2005, pp. 419-440.

¹⁵ Il sito web della Commissione europea reca un elenco delle controversie che vedono coinvolta l'Unione presso il sistema dell'Organizzazione mondiale del commercio. Il sito consente di filtrare il contenzioso a seconda che l'Ue abbia agito come parte attrice, ovvero sia stata convenuta, ovvero ancora sia intervenuta in causa come parte terza: EUROPEAN COMMISSION, *WTO disputes - Cases involving the EU*, disponibile all'indirizzo: https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/dispute-settlement/wto-dispute-settlement/wto-disputes-cases-involving-eu_it.

¹⁶ Corte giust., 30 aprile 2019, Parere 1/17, ECLI:EU:C:2019:341. Per un'analisi e un commento, v. C. CELLERINO, *Il Parere della Corte di giustizia sull'Accordo commerciale con il Canada*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2019, pp. 702-705; D. GALLO, *Portata, estensione e limiti del nuovo sistema di risoluzione delle controversie in materia di investimenti nei recenti accordi sul libero scambio dell'Unione europea*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, n. 4, 2016, pp. 827-861; P. MENGOZZI, *Il parere 1/17 della Corte di giustizia UE sul Trattato CETA e il principio di autonomia del diritto UE*, in *Studi sull'integrazione europea*, Vol. 15, n. 2, 2020, pp. 323-338.

(CGUE), infatti, le istituzioni europee sono tenute “a rispettare il diritto internazionale nella sua globalità”¹⁷.

Ciò è vero, prima di tutto, per la stessa Corte di Lussemburgo, che, nella sua giurisprudenza, ha più volte dato prova di fare affidamento sulle sentenze della CIG in controversie relative a profili di diritto internazionale, specie di natura consuetudinaria, ma anche in riferimento al diritto dei trattati¹⁸. Così, ad esempio, a proposito del principio *pacta sunt servanda*, inteso come elemento cardine dell’ordinamento giuridico internazionale, che esige che ogni trattato vincoli le parti e che queste lo attuino in buona fede¹⁹; ovvero a proposito del diritto internazionale consuetudinario marittimo e aereo, con particolare riferimento a talune disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS)²⁰ e della Convenzione di Chicago sull’aviazione civile internazionale (ICAO)²¹.

Ancora, la CGUE ha fatto propri principi espressi dalla CIG anche in sede di giurisdizione consultiva, richiamando nelle proprie sentenze pareri emessi dai giudici dell’Aia. Così è avvenuto, ad esempio, in risposta ad un quesito pregiudiziale vertente sull’interpretazione del regolamento n. 1169/2011 in materia di fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, scaturente da controversie relative all’indicazione dell’origine delle merci provenienti dai territori occupati dallo Stato di Israele²². Ovvero, a proposito dell’Accordo tra Ue e Regno del Marocco relativo a misure di liberalizzazione in materia di agricoltura e di pesca e della sua applicabilità al territorio del Sahara occidentale, dove la CGUE ha richiamato il principio consuetudinario di autodeterminazione come inteso dalla CIG²³.

Questo rapporto tra CGUE e CIG – un rapporto “semi-verticale” come è stato definito²⁴ – ha condotto a riconoscere nella *World Court* dell’Aia il più autorevole foro giurisdizionale in

¹⁷ Corte giust., 21 dicembre 2011, causa C-366/10, *Air Transport Association of America e altri*, ECLI:EU:C:2011:864, punto 101; nello stesso senso, di recente, v. anche Corte giust., 7 aprile 2022, causa C-561/20, *United Airlines*, ECLI:EU:C:2022:266, punto 46.

¹⁸ In argomento si veda A. ROSAS, *With a Little Help from My Friends: International Case-Law as a Source of Reference for the EU Courts*, in *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence*, n. 5, 2005, pp. 203-230. Sul rapporto tra CGUE e CIG, v. R. HIGGINS, *The ICJ, the ECJ, and the Integrity of International Law*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 52, No. 1, 2003, pp. 1-20. Sul tema del “dialogo” tra la CGUE e altri organismi giurisdizionali internazionali, v. M. BRONCKERS, *The Relationship of the EC Courts with Other International Tribunals: Non-committal, Respectful or Submissive?*, in *Common Market Law Review*, Vol. 44, n. 3, 2007, pp. 601-627; A. ROSAS, *International Dispute Settlement: EU Practices and Procedures*, in *German Yearbook of International Law*, 2003, pp. 284-322; A. ROSAS, *The European Court of Justice in Context: Forms and Patterns of Judicial Dialogue*, in *European Journal of Legal Studies*, Vol. 1, n. 2, 2007, pp. 1-16. Sull’ “ingresso” della giurisprudenza internazionale in quella della CGUE e sull’influenza esercitata da tali fonti giurisprudenziali esterne, v. A. ROSAS, *‘External’ Case Law as a Source of Inspiration for the Court of Justice of the European Union*, in A. REICH, H.-W. MICKLITZ (Eds.), *The Impact of the European Court of Justice on Neighbouring Countries*, Oxford, 2020, pp. 38-53.

¹⁹ Corte giust., *Racke, cit.*, punto 49 e punto 50, dove si cita la sentenza *Gabcikovo-Nagymaros* della CIG (CIG, sentenza 25 settembre 1997, causa relativa al progetto *Gabcikovo-Nagymaros*, Ungheria/Slovacchia).

²⁰ Corte giust., *Poulsen e Diva Navigation, cit.*, punto 10.

²¹ Corte giust., *Air Transport Association of America e altri, cit.*, punto 104.

²² Corte giust., 12 novembre 2019, causa C-363/18, *Vignoble Psagot Ltd*, ECLI:EU:C:2019:954, punti 35, 48, 56, ove la CGUE fa riferimento a CIG, parere consultivo del 9 luglio 2004, *Conseguenze giuridiche della costruzione di un muro nei territori palestinesi occupati*.

²³ Corte giust., 21 dicembre 2016, causa C-104/16 P, *Consiglio c. Front Polisario*, ECLI:EU:C:2016:973, punti 88, 90, 104, 105, ove ci si riferisce a CIG, parere consultivo del 16 ottobre 1975, *Sahara occidentale*. Nella sentenza la CGUE richiama altresì CIG, sentenza del 30 giugno 1995, *Timor est (Portogallo c. Australia)*.

²⁴ A. ROSAS, *The European Court of Justice in Context: Forms and Patterns of Judicial Dialogue, cit.*, p. 126.

materia di diritto internazionale, evocandone, all'occorrenza, l'autorevolezza per definire e consolidare principi rilevanti per l'ordinamento dell'Unione attraverso il diritto internazionale.

Altre forme di riconoscimento del ruolo della CIG e di *endorsement* verso il suo operato sono altresì rinvenibili in un ampio ventaglio di atti di natura giuridico-politica, prodotti dalle istituzioni europee ed aventi carattere esortativo, di indirizzo e sostegno.

Tra i numerosi esempi, limitandosi al periodo più recente, si può menzionare la *Dichiarazione sul rispetto e la promozione del diritto internazionale, inclusi i principi della Carta delle Nazioni Unite*, in cui il Consiglio dell'Ue ha ribadito lo “*strong support*” dell'Unione verso la CIG, sottolineando l'obbligo di tutti gli Stati membri di rispettare le pronunce della Corte²⁵. Il documento, inoltre, afferma solennemente “l'impegno incrollabile” dell'Ue e dei suoi Stati membri verso un ordine internazionale basato sullo stato di diritto²⁶. Il Consiglio europeo, dal proprio canto, ha richiamato l'esigenza di conformarsi alle decisioni della CIG, in questo senso rivolgendosi, in particolare, alla Federazione russa, in occasione del summit del 24 e 25 marzo 2022, a cui hanno preso parte i Presidenti statunitense Biden e ucraino Zelenskyy²⁷. Ulteriori simili prese di posizione si possono rinvenire negli organismi della diplomazia dell'Unione, come la delegazione dell'Ue presso l'ONU²⁸; ovvero l'Alto Rappresentante, ad esempio a proposito del parere consultivo della CIG sulla proclamazione unilaterale di indipendenza dalla Serbia da parte del Kosovo²⁹.

3.2. La partecipazione dell'Unione ai procedimenti della Corte internazionale di giustizia in base ai meccanismi previsti dallo Statuto

Lo statuto della CIG prevede una serie di procedure di partecipazione incidentale che possono consentire l'ingresso di terzi nel procedimento (tanto di Stati quanto, come si dirà, di organizzazioni internazionali)³⁰. Gli interventi degli Stati si basano sugli artt. 62 e 63 dello

²⁵ COUNCIL OF THE EU, *Declaration of the European Union and its Member States on upholding and promoting respect for international law, including the principles of the Charter of the United Nations*, 10470/22, Brussels, 20 June 2022, par. 5.

²⁶ “*Unwavering commitment to international law, the United Nations Charter and a rules-based international order*” (ivi, par. 1).

²⁷ Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2022, Conclusioni, EUCO 1/22, Bruxelles, 25 marzo 2022, par. 2.

²⁸ *EU Statement – UN General Assembly 6th Committee: Report of the International Court of Justice*, Statement on behalf of the European Union by Mr. Frank Hoffmeister, Head of the Legal Department of the European External Action Service, at the 77th Session of the United Nations General Assembly on the Agenda item 70: Report of the International Court of Justice, New York, 27 October 2022, dove l'Ue ribadisce il sostegno alla CIG quale “*essential component of a rules-based international order*”.

²⁹ *Declaration by High Representative Catherine Ashton on behalf of the European Union on the ICJ advisory opinion*, 12516/10, Brussels, 22 July 2010. Il riferimento è a CIG, parere consultivo del 22 luglio 2010, *Conformità al diritto internazionale della dichiarazione di indipendenza riguardante il Kosovo*. Il parere era stato richiesto dall'Assemblea Generale nel 2008 con risoluzione 63/3 (UN Doc. A/RES/63/3, 8 October 2008).

³⁰ La dottrina si è occupata di esaminare diffusamente questi percorsi. Tra gli studi più risalenti, J.T. MILLER, *Intervention in Proceedings before the International Court of Justice*, in L. GROSS (Ed.), *The Future of the International Court of Justice*, New York, 1976, pp. 550-571; P.C. JESSUP, *Intervention in the International Court*, in *American Journal of International Law*, 75/4, 1981, pp. 903-909; T. ELIAS, *The International Court of Justice and Some Contemporary Problems*, New York, 1983, p. 89 ss; S. ROSENNE, *Procedure in the International Court: A Commentary on the 1978 Rules of the International Court of Justice*, Vol. 1, Leiden, 1983, pp. 173-178; A. DAVI, *L'intervento davanti alla Corte internazionale di giustizia*, Napoli, 1984; J.G. STARKE, *Locus Standi of a Third State to Intervene in Contentious Proceedings before the International Court of Justice*, in *Australian Law Journal*, 58, 1984, p. 356 ss; C.M. CHINKIN, *Third Party Intervention before the International Court of Justice*, in *American Journal of International Law*, 80, 1986, p. 495 ss.; G. SPERDUTI, *La sauvegarde des droits de l'Etat tiers*

Statuto. La prima norma configura la possibilità di un'istanza di intervento da parte dello Stato, sulla base del duplice requisito di dimostrare “*an interest of a legal nature*”, il quale “*may be affected by the decision in the case*” (par. 1). Non si tratta di un diritto di intervento, bensì di un'ipotesi generale che facoltizza la partecipazione dello Stato, subordinandola tuttavia alla sussistenza di requisiti piuttosto ampi e generici, su cui è la Corte a decidere (“*It shall be for the Court to decide upon this request*”, par. 2)³¹. La seconda garantisce agli Stati il diritto di intervenire nel contenzioso quando siano parte di un trattato multilaterale che sarà interpretato nella sentenza della Corte. Qui non rileva l'esigenza di dimostrare il legame dell'intervento a uno specifico interesse di natura giuridica. Non si tratta, infatti, di un diritto correlato a una precisa posizione giuridica dello Stato rispetto alla controversia tra le parti in causa. Piuttosto, l'intervento *ex art. 63* si ricollega a un generale interesse all'interpretazione di uno strumento pattizio da parte della Corte: interesse generale che a sua volta si spiega con il fatto che l'interpretazione fornita dalla Corte va a costituire un precedente autorevole idoneo ad influenzare la condotta e l'atteggiamento degli Stati parte di quella stessa convenzione³².

In generale, gli interventi nei procedimenti legati alla competenza consultiva della Corte sono più frequenti, nella casistica contenziosa, invece, sono decisamente più rari, nonostante una crescita a partire dagli anni '80, prevalentemente in dispute relative a delimitazioni territoriali e marittime³³. Gli scarsi interventi sarebbero motivati da varie ragioni: i requisiti generici previsti dallo Statuto, l'atteggiamento restrittivo della CIG al riguardo³⁴; nonché fattori extra-giuridici (la riluttanza dei governi a sostenere le spese di un'azione avente poche chances di successo³⁵) e di natura politico-diplomatica (la convenienza per gli Stati nel restare “spettatori” in una data controversia, piuttosto che “scoprire le proprie carte” intervenendo³⁶).

dans le proces devant la Cour internationale de Justice, in *Revue de droit international*, 71, 1988, p. 86 ss; G. CELLAMARE, *Le forme di intervento nel processo dinanzi alla Corte internazionale di giustizia*, Bari, 1991. Più di recente, A. ALEXANDER, S. KUMAR GUHA, *Critical Analysis on Third-Party Intervention before the International Court of Justice*, in *Indonesian Journal of International & Comparative Law* (forthcoming); Z. CRESPI REGHIZZI, *L'intervento “come non parte” nel processo davanti alla Corte internazionale di giustizia*, Milano, 2019; P. PALCHETTI, *Opening the International Court of Justice to Third States: Intervention and Beyond*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 6, 2002, pp. 139-181; I. UCHKUNOVA, *The Minotaur's Labyrinth: Third State Intervention before the International Court of Justice*, in *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, 13/2014, p. 179 ss; P. WOJCIKIEWICZ ALMEIDA, *International Procedural Regulation in the Common Interest: The Role of Third-Party Intervention and Amicus Curiae before the ICJ*, in *The Law & Practice of International Courts and Tribunals*, Vol. 18, Issue 2, 2019, pp. 163-188; P. WOJCIKIEWICZ ALMEIDA, *Enhancing ICJ Procedures for Litigating in the Common Interest: The Role of Third Party Intervention and Amicus Curiae Briefs*, in *Revista de Direito da Cidade*, 11/2019, p. 331 ss; G.N. BARRIE, *Third-party State Intervention in Disputes Before the International Court of Justice: A Reassessment of Articles 62 and 63 of the ICJ Statute*, in *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, 1/2020, p. 53 ss; B. MCGARRY, *Intervening in International Justice. Third States before Courts and Tribunals*, Cambridge, 2023.

³¹ Le incertezze applicative che circondano l'art. 62 ne hanno indubbiamente limitato l'utilizzo nella pratica. Tra i profili maggiormente problematici, spicca la nozione di “interesse di natura giuridica” (*interest of a legal nature*) richiesto dalla norma per l'intervento in causa, su cui, tra i molti, v. B.I. BONAFE, *Interests of a Legal Nature Justifying Intervention before the ICJ*, in *Leiden Journal of International Law*, n. 25, 2012, p. 739 ss.

³² P. PALCHETTI, *Opening the International Court of Justice to Third States*, *cit.*, p. 141.

³³ In argomento v. QI XU, *Reflections on the Presence of Third States in International Maritime Boundary Delimitation*, in *Chinese Journal of International Law*, 18, 2019, p. 91 ss.

³⁴ In questo senso, S. AUGHEY, A. SANDER, *Intervention before the ICJ: A Practical Guide*, Essex Court Chambers, 30 September, 2022; I. UCHKUNOVA, *The Minotaur's Labyrinth*, *cit.* p. 179 ss.

³⁵ A. ALEXANDER, S. KUMAR GUHA, *Critical Analysis on Third-Party Intervention before the International Court of Justice*, *cit.*, p. 4.

³⁶ A. MIRON, C. CHINKIN, *Article 62*, in A. ZIMMERMANN ET AL. (Eds.), *The Statute of International Court of Justice: A Commentary*, Oxford, 2019, p. 1686 ss.

Nondimeno, nel periodo recente, l'istituto dell'intervento in causa è stato interessato da un deciso impulso. Gli esempi più significativi sono rappresentati dal contenzioso tra Gambia e Myanmar e, soprattutto, da quello tra Ucraina e Russia, entrambi relativi alla Convenzione sulla prevenzione e la repressione del crimine di genocidio³⁷. Si può sottolineare, peraltro, come tali recenti casi di intervento siano stati svolti a tutela di interessi generali e *obblighi erga omnes*³⁸. Questo fenomeno di rinnovato interesse nell'intervento in causa ha riguardato anche le organizzazioni internazionali, Unione europea compresa. Ciò è possibile poiché lo Statuto e il regolamento di procedura della CIG consentono il coinvolgimento di un'organizzazione internazionale in un procedimento pendente. Tre, in particolare, sono i canali di accesso.

Una prima forma di partecipazione è offerta dall'art. 43, par. 2, del regolamento di procedura, secondo cui, quando l'interpretazione di una convenzione di cui un'organizzazione internazionale è parte è in discussione in una causa dinanzi alla Corte, questa può notificare la questione all'organizzazione interessata, così invitandola a recare osservazioni sulle disposizioni della convenzione.

Una seconda modalità è delineata dall'art. 66, par. 2, dello Statuto CIG, che prevede il possibile coinvolgimento delle organizzazioni internazionali nel contesto della competenza consultiva della Corte. In base a tale meccanismo, ogni organizzazione internazionale che la Corte consideri in condizione di fornire informazioni sulla questione in causa può essere fatta destinataria di una comunicazione specifica e diretta al riguardo. L'organizzazione potrà così, entro un dato termine, recare dichiarazioni scritte o orali.

L'Unione europea ha agito in questo senso nel contesto al parere consultivo reso nel 2004 dalla CIG sulle *Conseguenze giuridiche della costruzione di un muro nei territori palestinesi occupati*, in un procedimento che, complessivamente, aveva visto il coinvolgimento di 45 Stati, oltre ad altre organizzazioni, come le Nazioni Unite, la Lega Araba e l'Organizzazione della cooperazione islamica³⁹. Un ulteriore capitolo della vicenda israelo-palestinese si è recentemente (ri)aperto quando, il 30 dicembre 2022, l'Assemblea Generale dell'ONU, con risoluzione 77/247, ha chiesto alla CIG un parere consultivo a proposito delle *Pratiche israeliane che ledono i diritti*

³⁷ Sul contenzioso tra Ucraina e Russia ci si soffermerà *infra*. Quanto a quello tra Gambia e Myanmar, esso ha origine nel ricorso introdotto dal primo Paese per l'accertamento della violazione di varie disposizioni della Convenzione sul genocidio in merito ai presunti illeciti commessi dall'esercito del Myanmar e da vari gruppi armati (supportati e sostenuti o, quanto meno, tollerati, dal medesimo Stato) contro il gruppo etnico musulmano dei Rohingya. Le condotte, poste in essere a partire dall'ottobre 2016, sono riconducibili a una più ampia campagna di pulizia etnica perpetrata in un contesto di violenza diffusa e gravi discriminazioni, in relazione a profili come l'accesso al cibo, alla salute e all'educazione, alla libertà di movimento, al diritto di matrimonio e altre libertà civili.

³⁸ Sulla possibilità di intervento a tal fine, v. Z. CRESPI REGHIZZI, *L'intervento "come non parte" nel processo davanti alla Corte internazionale di giustizia*, cit., p. 399 ss; S. FORLATI, *Azioni dinanzi alla Corte internazionale di giustizia rispetto a violazioni di obblighi erga omnes*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2001, p. 69 ss; G. GAJA, *States Having an Interest in Compliance with the Obligation Breached*, in J. CRAWFORD, A. PELLET, S. OLLESON (Eds.), *The Law of International Responsibility*, Oxford, 2010, p. 957 ss.; G. GAJA, *The Protection of General Interests in the International Community*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Vol. 364, 2011, p. 113 ss.

³⁹ CIG, parere consultivo del 9 luglio 2004, *Conseguenze giuridiche della costruzione di un muro nei territori palestinesi occupati*. Si veda, in particolare, *Statement of Ireland on behalf of the European Union*, 30 January 2004. L'Irlanda ricopriva allora il turno di presidenza del Consiglio dell'Ue. La dichiarazione è resa a nome dell'Unione e dei propri Stati membri e precisa, inoltre, che anche i Paesi all'epoca candidati e in procinto di accedere all'Ue sono da considerarsi in accordo con i contenuti della dichiarazione stessa.

*umani del popolo palestinese nei Territori palestinesi occupati, compresa Gerusalemme est*⁴⁰. Il procedimento di fronte alla CIG ha già visto l'intervento di alcune organizzazioni internazionali ex art. 66 dello Statuto, come la Lega Araba⁴¹, l'Organizzazione della cooperazione islamica⁴² e l'Unione Africana⁴³. Nel momento in cui si scrive, l'Unione europea non ha (ancora) deciso di intervenire, come invece fece in occasione del precedente procedimento consultivo del 2004⁴⁴, nonostante alcune pressioni del Parlamento europeo⁴⁵ e recenti prese di posizione dell'Alto Rappresentante⁴⁶.

Infine, un terzo canale di partecipazione è previsto dall'art. 34, par. 2 dello Statuto CIG, che consente l'immissione nel contenzioso di informazioni provenienti dall'esterno, secondo una duplice modalità: da un lato, la Corte può richiedere a organizzazioni internazionali informazioni rilevanti per la controversia in atto; dall'altro, può ricevere tali informazioni direttamente dalle organizzazioni internazionali, su loro iniziativa. La norma va letta in combinato disposto con l'art. 69, par. 2 del regolamento della Corte, il quale delinea le modalità pratiche di intervento delle organizzazioni internazionali: le informazioni che si intendono offrire alla Corte devono essere incluse in una memoria scritta, da far pervenire alla cancelleria prima della chiusura della fase scritta del procedimento⁴⁷.

Tale ultimo meccanismo procedurale, che consente di fornire alla CIG "*information relevant to cases before it*", è stato utilizzato dall'Unione europea per intervenire nel contenzioso che oppone l'Ucraina alla Russia. Su questa iniziativa è opportuno soffermarsi, in quanto meritevole di attenzione sotto diversi punti di vista.

3.3. In particolare: la partecipazione dell'Ue nel contenzioso tra Ucraina e Russia

⁴⁰ UN GENERAL ASSEMBLY, *Israeli practices affecting the human rights of the Palestinian people in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*, resolution adopted on 30 December 2022, UN Doc. A/RES/77/247. Su questa ulteriore richiesta di parere sui territori palestinesi occupati, v. S. POWER, *UN General Assembly Committee Adopts Resolution Requesting Second Advisory Opinion from ICJ on Occupied Palestinian Territory*, in *EJIL: Talk!*, 20 December 2022; Y. RONEN, *Will History Repeat Itself? Anticipating the ICJ Advisory Opinion on the Legal Status of Israel's Occupation and its Consequences*, in *EJIL: Talk!*, 30 January 2023.

⁴¹ *Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem (Request for Advisory Opinion)*, *The Court authorizes the League of Arab States to participate in the proceedings*, Press Release No. 2023/12 10 March 2023.

⁴² *Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem (Request for Advisory Opinion)*, *The Court authorizes the Organisation of Islamic Cooperation to participate in the proceedings*, Press Release No. 2023/16, 31 March 2023.

⁴³ *Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem (Request for Advisory Opinion)*, *The Court authorizes the African Union to participate in the proceedings*, Press Release No. 2023/19, 13 April 2023.

⁴⁴ La CIG ha fissato al 25 luglio 2023 il termine per ricevere osservazioni scritte sulla questione sottoposta dall'Assemblea Generale dell'ONU (CIG, ordinanza del 3 febbraio 2023, *Conseguenze giuridiche delle politiche e delle pratiche israeliane nei Territori palestinesi occupati, compresa Gerusalemme est*, richiesta di parere consultivo, par. 2).

⁴⁵ Si veda Parlamento europeo, Interrogazione parlamentare con richiesta di risposta scritta al vicepresidente della Commissione/alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, *Partecipazione della Commissione al parere consultivo della CIG sullo status giuridico dell'occupazione israeliana e le sue conseguenze*, E-000512/2023, 17 febbraio 2023.

⁴⁶ Consiglio dell'Ue, *Israele/Palestina: dichiarazione dell'alto rappresentante, a nome dell'Unione europea, sugli ultimi sviluppi*, Affari esteri e relazioni internazionali, comunicato stampa, 8 marzo 2023, dove si legge che "violenza e l'estremismo crescenti in Israele e nei territori palestinesi occupati... rappresentano una priorità per l'UE".

⁴⁷ Ai sensi dell'art. 69, par. 2 del regolamento di procedura, una volta ricevute le informazioni da un'organizzazione internazionale, la Corte ritiene la facoltà di chiedere integrazioni o chiarimenti, nonché di formulare domande specifiche. Può, infine, autorizzare le parti in causa a commentare le informazioni così fornite.

Il contenzioso tra Ucraina e Russia davanti alla CIG ha suscitato interesse, tra l'altro, poiché ha "risvegliato" l'istituto dell'intervento in causa, fino a quel momento, come si è detto, rimasto "dormiente" e scarsamente utilizzato. La partecipazione "in massa" di numerosi Stati ha contribuito ad accendere ancor più l'attenzione sulla vicenda, fornendo alla Corte un'importante opportunità di chiarire significato e funzionamento dell'istituto dell'intervento in causa⁴⁸.

Come noto, la controversia è stata instaurata il 26 febbraio 2022 dall'Ucraina e verte sulla Convenzione per la prevenzione e la repressione del genocidio⁴⁹. In estrema sintesi, lo Stato attore ritiene che la Federazione Russa abbia condotto una "operazione militare speciale" nei territori di Luhansk e Donetsk, sotto il falso pretesto di prevenire e punire presunti atti di genocidio che si erano ivi verificati⁵⁰. L'Ucraina nega che si sia in alcun modo verificato un atto di genocidio e ritiene la condotta russa priva di alcuna base e giustificazione legale. L'invocazione strumentale della Convenzione sul genocidio sarebbe stata sfruttata per il riconoscimento delle c.d. Repubbliche popolari di Donetsk e Luhansk, nonché per l'invasione militare da cui sono derivate gravi e diffuse violazioni dei diritti umani del popolo ucraino.

Il ricorso era altresì corredato da un'istanza di misure cautelari *ex art. 41* Statuto CIG affinché la Corte ordinasse alla Russia "*to immediately halt all military actions in Ukraine pending the holding of a hearing*"⁵¹. Dopo la fissazione delle udienze del 7 e 8 marzo 2022 (alle quali la Russia non ha partecipato⁵²), il 16 marzo 2022 la Corte ha accolto (13 voti a favore, 2 contrari) l'istanza cautelare, ordinando allo Stato convenuto di "*immediately suspend the military operation that it commenced on 24 February 2022 in the territory of Ukraine*"⁵³.

Una volta instaurata la controversia, diversi Stati, europei e non, si sono mobilitati per il sostegno all'Ucraina. Anche l'Unione europea ha adottato le proprie iniziative in questo senso: il 20 maggio 2022, insieme a 41 Stati, ha rilasciato una dichiarazione congiunta prendendo posizione sul contenzioso in corso e preannunciando un intervento in causa⁵⁴. Infatti, dopo aver

⁴⁸ In argomento, v. A. ALEXANDER, *Russia-Ukraine Dispute and Third-Party Intervention in ICJ: What to Expect?*, in *Berkeley Journal of International Law*, 24 October 2022; M. KHUBCHANDANI, *The Pandora's Box of Article 63 Interventions in the Ukraine v. Russia Dispute at the ICJ: The Need for Joint Interventions to Strike a Balance*, in *Opinio Juris*, 17 October 2022; J. MCINTYRE, *The New Wave of Article 63 Interventions at the International Court of Justice*, in *EJIL: Talk!*, 16 August 2022.

⁴⁹ ICJ, Application instituting proceedings filed in the Registry of the Court on 26 February 2022, *Allegations of genocide under the Convention on the prevention and punishment of the crime of genocide (Ukraine v. Russian Federation)*. Per una prima lettura del ricorso, v. M. MILANOVIC, *Ukraine Files ICJ Claim against Russia*, in *EJIL: Talk!*, 27 February 2022.

⁵⁰ *Ibidem*, §§2-3. Al riguardo si veda l'analisi di A. SPAGNOLO, *Prime considerazioni sul tentativo della Russia di giustificare l'intervento armato in Ucraina*, in *SidiBlog*, 25 febbraio 2022.

⁵¹ *Request for the indication of provisional measures submitted by Ukraine*, §1. Per un'analisi della richiesta ucraina, v. L. ACCONCIAMESSA, *L'Ucraina chiede alla CIG misure provvisorie contro la Russia, sulla base della Convenzione contro il genocidio: interpretazione "talmente creativa che potrebbe funzionare" o eccessiva forzatura?*, in *SidiBlog*, 2 marzo 2022.

⁵² Sulla mancata partecipazione della Russia all'udienza davanti alla Corte, v. F. MÉGRET, *Russia's Non-Appearance Before the ICJ Against Ukraine: Of Not So Vanishing Vanishing Acts and their Vanishingly Thin Justification*, in *EJIL: Talk!*, 12 March 2022.

⁵³ Per un'analisi del provvedimento della Corte e delle sue implicazioni, v. L. ACCONCIAMESSA, *La CIG ordina alla Russia di sospendere l'operazione militare contro l'Ucraina: tra riconoscimento del proprio ruolo nella tutela dei valori della carta e rischi di delegittimazione*, in *SidiBlog*, 21 marzo 2022.

⁵⁴ Il testo della dichiarazione congiunta è disponibile sul sito del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale: *Joint statement on Ukraine's application against Russia at the International Court of Justice*, 20

manifestato “*our support for Ukraine’s Application instituting proceedings against the Russian Federation before the International Court of Justice*”, i firmatari della dichiarazione annunciavano che essi “*intend to intervene in these proceedings*”, al fine di “*share with the International Court of Justice their interpretation of some of its essential provisions*”⁵⁵.

Da un punto di vista giuridico-procedurale, il testo non indica la forma di intervento in causa, né menziona alcuna norma specifica dello Statuto della Corte. Afferma, inoltre, l’intenzione di intervenire, non vincolando tuttavia gli Stati dichiaranti a formalizzare successivamente l’ingresso nella controversia⁵⁶. L’Unione europea, non essendo uno Stato, non ha facoltà di esercitare il diritto di intervento, previsto *ex art. 63* dello Statuto CIG (stessa conclusione vale per tre Paesi – Giappone, Isole Marshall e Micronesia – che, pur avendo firmato la dichiarazione congiunta, non sono parte della Convenzione sul genocidio, su cui la controversia verte⁵⁷). Il significato di questa iniziativa, allora, sembra essere di natura politico-diplomatica, la dichiarazione potendo avere un duplice obiettivo: di supporto e solidarietà per l’Ucraina, ma anche di pressione sulla CIG ai fini della decisione della controversia.

Dal primo punto di vista, è netto il sostegno verso lo Stato attore. Il linguaggio e la terminologia non lasciano spazio a dubbi, condannando senza mezzi termini la “*unprovoked and brutal invasion of Ukraine*”⁵⁸. Il giorno stesso della dichiarazione congiunta, il Presidente Ucraino Zelenskyy aveva ringraziato via Twitter per il sostegno al suo Paese davanti alla Corte dell’Aia⁵⁹. Il supporto all’Ucraina era stato poi ribadito in un’ulteriore dichiarazione congiunta, realizzata su coordinamento dell’Unione europea e rilasciata nell’agosto 2022 in seno al Consiglio di sicurezza dell’ONU⁶⁰. La dichiarazione è resa dall’Unione, in nome e per conto dei propri Stati membri, nonché degli Stati candidati all’adesione⁶¹.

May 2022; nonché sul sito della Commissione europea: *Joint statement on supporting Ukraine in its proceeding at the International Court of Justice*, STATEMENT/22/4509, Brussels, 13 July 2022. I Paesi firmatari sono i seguenti: Albania, Australia, Austria, Belgio, Bosnia Erzegovina, Bulgaria, Canada, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Germania, Grecia, Ungheria, Islanda, Irlanda, Italia, Giappone, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Isole Marshall, Micronesia (Stati federati), Montenegro, Paesi Bassi, Nuova Zelanda, Norvegia, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Regno Unito, Stati Uniti. A questi si aggiunge l’Unione europea. Per un’analisi della portata e delle implicazioni di tale dichiarazione congiunta v. B. MCGARRY, *Mass Intervention? The Joint Statement of 41 States on Ukraine v. Russia*, in *EJIL: Talk!*, 30 May 2022.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ Si tratta, peraltro, di una prassi non inedita. Anche nel contenzioso tra Gambia e Myanmar davanti alla CIG alcuni Stati avevano rilasciato dichiarazioni congiunte preannunciando un loro possibile intervento in causa. È il caso, ad esempio, dei Paesi Bassi e del Canada, su cui v. *Joint statement of Canada and the Kingdom of the Netherlands regarding intention to intervene in The Gambia v. Myanmar case at the International Court of Justice*, Diplomatic statement, 2 September 2020, disponibile sul sito del Ministero degli Esteri olandese.

⁵⁷ Poiché il ricorso dell’Ucraina fa riferimento alla Convenzione sul genocidio come unica fonte giuridica applicabile nel caso di specie, questi tre Stati non possono intervenire ai sensi dell’art. 63 dello Statuto, dal momento che questa disposizione richiede, quale titolo legittimante l’intervento, che lo Stato interveniente partecipi alla convenzione multilaterale la cui interpretazione sia in questione nella causa principale.

⁵⁸ *Joint statement on supporting Ukraine in its proceeding at the International Court of Justice, cit.*

⁵⁹ Nel messaggio il Presidente ucraino ringrazia i 42 Stati per il sostegno, così commettendo un errore, trattandosi in realtà, come si è detto, di 41 Stati più l’Unione europea. Il testo è disponibile al seguente indirizzo: <https://twitter.com/ZelenskyyUa/status/1527625956038524933>.

⁶⁰ *EU Statement – UN Security Council: Briefing on Ukraine*, Statement by H.E. Mr. Silvio Gonzato, Chargé d’affaires a.i., Delegation of the European Union to the United Nations on behalf of the European Union and its Member States, at the UN Security Council Briefing on Ukraine, New York, 24 August 2022.

⁶¹ Si tratta di Paesi candidati come Macedonia del Nord, Montenegro, Albania e Moldavia (spicca, tuttavia, l’assenza della Serbia), Paesi candidati potenziali, come la Bosnia, nonché ulteriori Paesi come Georgia, Andorra e San Marino.

Dal secondo punto di vista, la dichiarazione congiunta dell'Ue e dei 41 Paesi può essere intesa anche come azione di pressione sulla CIG: evidenziando come la gravità della questione travalichi il caso concreto, con ripercussioni per l'intero ordine internazionale, si sottolinea il carattere epocale della disputa, così responsabilizzando i giudici di fronte a un appuntamento con uno snodo cruciale per la storia del diritto internazionale. Leggendo tra le righe, poi, si possono cogliere argomenti e "segnali" inviati ai giudici dell'Aia. In particolare, gli Stati firmatari e l'Ue sembrano "suggerire" che vi sia piena giurisdizione della CIG sulla controversia sollevata dall'Ucraina, in modo da consentirne un esame nel merito ("*we strongly believe that this is a matter that is rightfully brought to the ICJ, so that it can provide judgement on Russia's allegations of genocide*"⁶²).

In seguito alla dichiarazione, gli interventi si sono effettivamente verificati: la Lettonia ha fatto da apripista, depositando, il 21 luglio 2022, la dichiarazione di intervento *ex art. 63* dello Statuto CIG⁶³. Seguivano, il giorno successivo, la Lituania⁶⁴, quindi, a breve distanza, la Nuova Zelanda e il Regno Unito⁶⁵. Questo primo gruppo di interventi reca una struttura essenzialmente simile, soffermandosi, da un lato, su considerazioni giustificative del diritto di intervento individuale, dall'altro, svolgendo argomentazioni sulla giurisdizione e sul merito⁶⁶. Quanto a tale secondo aspetto, secondo gli Stati intervenienti, la Convenzione impedisce di recare "*abusive allegations of genocide*"⁶⁷, in modo da "autogenerare" un diritto di ricorso unilaterale all'uso della forza per finalità preventivo-punitive rispetto alla presunta commissione di atti di genocidio⁶⁸.

Sulla scia di queste iniziative, nel settembre 2022, sono pervenuti gli interventi di 13 Paesi, tutti Stati membri dell'Ue (tra cui l'Italia⁶⁹), nonché di Stati Uniti e Australia⁷⁰. Il quadro

⁶² *Joint statement on supporting Ukraine in its proceeding at the International Court of Justice, cit.* La CIG, con ordinanza del 23 marzo 2022, ha deciso di non "biforcare" i canali della giurisdizione e del merito, fissando la scansione temporale delle future fasi del contenzioso e quindi di esame dei due profili (CIG, ordinanza del 23 marzo 2022, *Allegations of genocide under the Convention on the prevention and punishment of the crime of genocide (Ukraine v. Russian Federation)*). Su questa decisione e sulle sue implicazioni in termini procedurali, v. B. MCGARRY, *Mass Intervention?: The Joint Statement of 41 States on Ukraine v. Russia, cit.*

⁶³ *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation)*, Declaration of intervention of Latvia, 21 July 2022.

⁶⁴ *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation)*, Declaration of intervention of Lithuania, 22 July 2022

⁶⁵ *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation)*, Declaration of intervention of New Zealand, 28 July 2022; Declaration of intervention of the United Kingdom, 5 August 2022.

⁶⁶ Per una lettura d'insieme degli interventi, v. J. MCINTYRE, O. POMSON, K. WIGARD, *We Read 22 Intervention Declarations So You Don't Have to. Reviewing Key Themes and Arguments in Ukraine v. Russia*, in *CIL Dialogues, International Law Blog of the Centre for International Law*, 27 October 2022.

⁶⁷ Declaration of intervention of Latvia, *cit.*, p. 13, §45 ss.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 16, §50 ss.

⁶⁹ Declaration of intervention of Italy, 15 September 2022, §42 ss. La dichiarazione di intervento italiana evidenzia la rilevanza della buona fede nell'interpretazione ed applicazione dei trattati internazionali, sottolineando l'illegittimità dell'azione militare della Russia condotta sulla base di una lettura artificiosa e strumentale dell'art. 1 della Convenzione che obbliga gli Stati firmatari "*to prevent and to punish*" atti di genocidio.

⁷⁰ Segnatamente si tratta, in ordine cronologico di intervento, di Germania (5 settembre 2022), Stati Uniti (7 settembre), Svezia (9 settembre), Francia e Romania (13 settembre), Italia e Polonia (15 settembre), Danimarca (16 settembre), Irlanda (19 settembre), Finlandia (21 settembre), Estonia (22 settembre), Spagna (29 settembre), Australia (30 settembre).

si è completato alla fine del 2022 con 16 ulteriori interventi⁷¹. Tra gli Stati membri dell'Ue, si può segnalare il caso peculiare dei Paesi Bassi, ultimo tra i Paesi fondatori ad intervenire, mediante una dichiarazione congiuntamente depositata con il Canada⁷². Si tratta dell'unico intervento congiunto *ex art. 63* Statuto CIG, della cui ammissibilità, tuttavia, non sembra dubitarsi⁷³.

Agli interventi statali, va aggiunta l'azione dell'Unione europea, intrapresa *ex art. 34*, par. 2 dello Statuto CIG, per fornire alla Corte "informazioni rilevanti" sul caso pendente. L'iniziativa è significativa in quanto vede il coinvolgimento formale nel contenzioso dell'Unione, che, passando "dalle parole ai fatti", sfrutta un meccanismo tipizzato della procedura della CIG per intervenire in sostegno dell'Ucraina⁷⁴. L'intervento dell'Ue merita particolare attenzione in quanto implica interessanti profili istituzionali, potenzialmente creando un precedente per la futura partecipazione al contenzioso davanti alla Corte.

3.4. (Segue) le "informazioni rilevanti" presentate dall'Ue

Il 18 agosto 2022 un comunicato stampa della CIG informava che, il giorno precedente, l'Unione europea aveva fatto pervenire alla cancelleria una memoria scritta contenente informazioni rilevanti circa la controversia tra Ucraina e Russia⁷⁵. La memoria non è stata resa pubblica, allo stato, pertanto, non se ne conosce il contenuto, né l'autore. Dal comunicato si evince che l'intervento *amicus curiae* è stato effettuato *ex art. 34*, par. 2, Statuto CIG su iniziativa dell'Ue, non essendo stato sollecitato dalla CIG (il che rappresenta, invece, l'ipotesi più frequente di coinvolgimento di un'organizzazione internazionale⁷⁶). L'azione dell'Unione, pertanto, solleva alcuni interrogativi.

Quanto al suo possibile contenuto, la nozione di "*relevant information*" cui si riferisce l'art. 34 dello Statuto CIG non è chiara. Si ritiene attenga alla comunicazione di fatti, da presentarsi alla Corte in modo oggettivo e neutrale, in opposizione al concetto di "*observation*"

⁷¹ Si tratta, segnatamente di cinque interventi in ottobre (Portogallo, Austria, Lussemburgo, Grecia, Croazia); quattro a novembre (Repubblica Ceca, Bulgaria, Malta, Norvegia) sette a dicembre (Belgio, Canada e Paesi Bassi, Slovacchia, Slovenia, Cipro, Liechtenstein).

⁷² *Joint declaration of intervention of Canada and the Netherlands*, 7 December 2022. Il testo della dichiarazione non fornisce chiarimenti sulla scelta di intervenire in coppia, affermando che "*by this Joint Declaration, Canada and the Netherlands accordingly avail themselves of the right to intervene in the dispute*" per poi osservare che l'intervento si giustifica "*given their common interest in the accomplishment of the high purposes of the [Genocide] Convention*" (*ibidem*, rispettivamente, §9 e §12).

⁷³ M. KHUBCHANDANI, *The Pandora's Box of Article 63 Interventions*, *cit.*, che osserva come, sebbene il par. 2 dell'art. 63 Statuto CIG sia letteralmente formulato al singolare ("*every state...has the right to intervene in the proceedings*"), non sembrano esserci ostacoli specifici, in altre norme dello Statuto, a un'iniziativa congiunta di due (o più) Stati. Nemmeno l'*handbook* della CIG dice alcunché su tale possibilità di intervento congiunto (*The International Court of Justice. Handbook*, segnatamente la voce "*Intervention*", p. 66 ss).

⁷⁴ Nella dichiarazione congiunta del maggio 2022, in effetti, l'Ue dava conto dell'intenzione di "*explore all options to support Ukraine in its efforts before the ICJ and to consider a possible intervention in these proceedings*" (*Joint statement on supporting Ukraine in its proceeding at the International Court of Justice*, *cit.*).

⁷⁵ ICJ, *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation)*, Information furnished by the European Union under Article 34, paragraph 2, of the Statute of the Court and Article 69, paragraph 2, of the Rules of Court, Press Release No. 2022/29, 18 August 2022.

⁷⁶ Sull'intervento dell'Ue davanti alla CIG e gli scarsi precedenti di altre organizzazioni internazionali che hanno agito nello stesso modo, v. A. MELZER, *The ICJ's Only Friend in Ukraine v. Russia. On the EU's Memorial in the Case of Ukraine v. Russia before the ICJ*, in *Völkerrechtsblog*, 7 October 2022.

previsto dalle regole di procedura della CIG, che implicherebbe invece la possibilità di fornire argomentazioni giuridiche orientate in un certo senso⁷⁷. Poiché l'Ue non è uno Stato, né è parte della Convenzione sul genocidio, il suo intervento non può che assumere la forma di *amicus curiae*, recante contenuti fattuali illustrati in modo imparziale, a pena di inammissibilità. Al riguardo, va sottolineato che l'Unione europea ha avviato specifiche azioni di sostegno alle autorità ucraine in operazioni investigative. In particolare, il progetto *European Union Advisory Mission (EUAM) Ukraine* vede la fornitura di supporto tecnico sotto forma di attrezzatura informatica, strumenti tecnologici d'indagine forense, formazione e training alle forze dell'ordine locali, e quant'altro necessario per garantire “*support in the investigation and documentation of International Crimes*”⁷⁸. Le evidenze così raccolte possono essere di particolare rilievo, potendo integrare quelle “*relevant information*” di cui rendere edotta la CIG ex art. 34 del suo Statuto. Ulteriore materiale probatorio potrebbe essere immesso nel procedimento in via suppletiva, anche grazie alle investigazioni coordinate da Eurojust in Ucraina, su cui si tornerà *infra* più nel dettaglio.

L'intervento dell'Unione solleva interrogativi anche sotto il profilo della sua paternità, non essendo chiaro a quale istituzione lo stesso possa essere ricollegato. Interseca così, più in generale, il controverso tema “costituzionale” della rappresentanza esterna dell'Ue⁷⁹.

Non mancano i casi in cui l'Ue abbia partecipato come *amicus curiae* presso vari fori giurisdizionali internazionali, ovvero nazionali⁸⁰. Questo ruolo spetta alla Commissione ai sensi dell'art. 335 TFUE, secondo cui “in ciascuno degli Stati membri, l'Unione ha la più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalle legislazioni nazionali; essa può... stare in giudizio. A tal fine è rappresentata dalla Commissione”. Sebbene la formulazione letterale della norma si riferisca ai giudizi a livello domestico negli Stati membri, la Commissione ritiene che la sua capacità di stare in giudizio si estenda per analogia anche a corti di Paesi extra-europei e a tribunali internazionali, e una tale impostazione è stata avallata dalla

⁷⁷ A. WIJK, *Amicus Curiae before International Courts and Tribunals*, Baden-Baden, 2018, segnatamente p. 435 ss.

⁷⁸ Si veda il sito del Servizio Europeo per l'Azione Esterna dedicato alla missione EUAM Ucraina e, in particolare, il comunicato informativo circa l'avvio delle operazioni di sostegno alle autorità ucraine: EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE (EEAS), *EUAM Ukraine launches pilot project to support policing and community safety in Izyum*, News, 26 April 2023.

⁷⁹ Il tema è stato discusso in chiave “costituzionale” alla luce della disciplina dei trattati. Di recente, il dibattito è stato riaperto dal c.d. “*sofagate*”, episodio verificatosi il 7 aprile 2021 quando il presidente turco Erdoğan ha ricevuto ad Ankara il presidente del Consiglio europeo e la presidente della Commissione europea. Nella sala dell'incontro, erano presenti solo due sedie, occupate infine dai presidenti turco e del Consiglio europeo, mentre la Commissione europea veniva fatta accomodare su un divano di fronte al ministro degli Esteri turco (da qui il nome dell'incidente). La vicenda ha provocato un vivace dibattito sul tema della rappresentanza esterna dell'Ue. Al riguardo si veda il webinar *The Sofagate Incident: Diplomatic, Legal, Political and Protocol Dimensions*, organizzato dalla *Katholieke Universiteit Leuven*, la cui registrazione è disponibile su YouTube (per le considerazioni da un punto di vista del diritto dell'Unione europea, segnatamente, v. dal minuto 21:20; per la prospettiva di diritto internazionale, v. dal minuto 33:09). Per il tema della rappresentanza esterna dell'Unione, in generale, v. J. WOUTERS, F. HOFFMEISTER, G. DE BAERE, T. RAMOPOULOS, *International Representation of the EU*, in J. WOUTERS, F. HOFFMEISTER, G. DE BAERE, T. RAMOPOULOS (Eds.), *The Law of EU External Relations: Cases, Materials, and Commentary on the EU as an International Legal Actor*, 3° ed., Oxford, 2021, pp. 24-56; F. HOFFMEISTER, *Of Presidents, High Representatives and European Commissioners – The External Representation of the European Union Seven Years after Lisbon*, in *Europe and the World: A Law Review*, Vol. 1, Issue 1, 2017.

⁸⁰ F. HOFFMEISTER, *Of Presidents, High Representatives and European Commissioners*, cit., v. inoltre F. HOFFMEISTER, P. ONDRUSEK, *The European Community in International Litigation*, in *Revue Hellenique de Droit International*, 61, 2008, p. 205 ss.

CGUE⁸¹. Su queste basi, ad esempio, la Commissione è intervenuta di fronte alla Corte Suprema degli Stati Uniti in casistica relativa a concorrenza e mercato interno⁸².

Nel caso di specie, tuttavia, si pone la questione dell'applicabilità dell'art. 335 TFUE, poiché la controversia tra Ucraina e Russia davanti alla CIG concerne la politica estera e di sicurezza comune, materia che risulta esplicitamente esclusa dalle competenze di rappresentanza esterna della Commissione in base all'art. 17, par. 1, TUE. È vero che la giurisprudenza della CGUE sul punto non indica limitazioni alla capacità di stare in giudizio della Commissione, non operando distinzioni a seconda che la causa in questione rientri o meno nella PESC. La controversia Ucraina-Russia, tuttavia, appare diversa e rimane incerto se il principio espresso dalla giurisprudenza possa applicarsi in modo tale da estendere la capacità della Commissione di stare in giudizio anche davanti alla CIG in questo caso⁸³.

D'altra parte, l'art. 27, par. 2, TUE, collocato nel Capo 2 del Titolo V, rubricato "disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune", stabilisce che "l'Alto Rappresentante rappresenta l'Unione per le materie che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune. Conduce, a nome dell'Unione, il dialogo politico... ed esprime la posizione dell'Unione nelle organizzazioni internazionali". Su questa base, non sarebbe inconcepibile che la rappresentanza e la partecipazione dell'Unione nel contenzioso russo-ucraino davanti alla CIG siano affidate all'Alto Rappresentante, anziché alla Commissione⁸⁴.

Come indica l'art 24, par. 1, TUE, inoltre, la competenza dell'Unione in materia di PESC "riguarda... tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione" e non vi è dubbio che la controversia tra Russia e Ucraina sia da ricollegarsi a profili di sicurezza comune. Come si evince dalle dichiarazioni congiunte sopra evocate, e in particolare quella resa presso il Consiglio di Sicurezza ONU nell'estate 2022, l'Ue ha sistematicamente presentato la condotta russa come un chiaro *vulnus* alla pace e una minaccia concreta alla sicurezza europea (specie con riferimento alle operazioni militari presso la centrale nucleare di Zaporizhzhia, tali da generare "*an emerging risk of nuclear calamity in Europe*"⁸⁵). La controversia instaurata

⁸¹ Corte giust., 12 settembre 2006, causa C-131/03 P, *Reynolds Tobacco e altri c. Commissione*, ECLI:EU:C:2006:541, punto 94, dove, riferendosi all'art. 282 TCE (odierno art. 335 TFUE), si afferma che "sebbene il suo disposto si limiti agli Stati membri, [la norma] costituisce l'espressione d'un principio generale". La Corte lo ha ribadito successivamente: Corte giust., 6 ottobre 2015, causa C-73/14, *Consiglio dell'Ue c. Commissione europea*, ECLI:EU:C:2015:663, punti 58-59.

⁸² F. HOFFMEISTER, *Of Presidents, High Representatives and European Commissioners*, cit. Per una discussione sulle circostanze in cui, invece, l'Ue possa essere convenuta per profili di responsabilità internazionale (propria o degli Stati membri), v. F. HOFFMEISTER, *Litigating against the European Union and Its Member States – Who Responds under the ILC's Draft Articles on International Responsibility of International Organizations?*, in *The European Journal of International Law*, Vol. 21, no. 3, 2010, pp. 723-747; S. TALMON, 'Responsibility of International Organizations: Does the European Community Require Special Treatment?', in M. RANGAZZI (Ed.), *International Responsibility Today. Essays in Memory of Oscar Schachter*, Leiden, 2005, p. 405 ss.

⁸³ Ne dubita A. MELZER, *The ICJ's Only Friend in Ukraine v. Russia*, cit. che suggerisce di leggere l'art. 335 TFUE in combinato disposto con l'art. 17, par. 1 TUE, escludendo che la Commissione possa agire e stare in giudizio in controversie relative alla PESC.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ *EU Statement – UN Security Council: Briefing on Ukraine*, cit. La nozione di sicurezza internazionale comprende non solo la sicurezza degli Stati membri in senso proprio e non implica solo e necessariamente aspetti militari. Vi rientrano altresì aspetti come la prevenzione di conflitti, il perseguimento del disarmo, eventi associati a fenomeni quali il terrorismo, eventi naturali e climatici critici, crisi energetiche, afflussi significativi di migranti. Al riguardo si veda la casistica in tal senso individuata nel documento *Una strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea*, presentato dall'Alto Rappresentante il 28 giugno 2016, CFSP/PESC 543 CSDP/PSDC 395, segnatamente p. 6 ss.

dall'Ucraina davanti alla CIG, rientrando in materia di PESC, potrebbe quindi costituire potenzialmente il primo caso in cui l'Alto Rappresentante rappresenta l'Unione e agisce in giudizio per suo conto davanti a una corte internazionale. A questo fine, in ogni caso, l'Alto Rappresentante, in quanto chiamato ad attuare la PESC "in qualità di mandatario del Consiglio" (art. 18, par. 2, TUE), necessiterebbe di una decisione da parte di tale istituzione, che ricopre ruolo decisionale in materia (art. 26, par. 2, TUE).

Poiché tuttavia, come si è detto, la memoria dell'Ue presentata ex art. 34, par. 2, Statuto CIG non è pubblica, non se ne conosce l'autore (o gli autori). Questo profilo può essere di poco rilievo per i giudici dell'Aia, ma ai fini del diritto dell'Unione riveste interesse in quanto potrebbe astrattamente costituire un precedente per la partecipazione dell'Alto Rappresentante a controversie presso corti internazionali e un potenziale fattore di sviluppo e chiarimento per le sue rispettive competenze ed attribuzioni⁸⁶.

4. Unione europea e Corte penale internazionale

L'Unione europea ha manifestato il proprio supporto per la Corte penale internazionale (CPI) sin dalla sua fondazione⁸⁷. Dato il suo status, l'Unione non fa parte del sistema (tutti gli Stati membri hanno invece ratificato lo Statuto di Roma, entrato in vigore il 1° luglio 2002), ma ne ha sempre promosso e sostenuto lo sviluppo. Così, già nel 2001, il Consiglio aveva adottato una Posizione comune sulla Corte penale internazionale⁸⁸, poi rivista nel 2003⁸⁹ ed abbinata a un Piano d'Azione nel 2004⁹⁰. La Posizione comune, dopo aver affermato che "i principi dello statuto di Roma della Corte penale internazionale e quelli che regolano il suo funzionamento sono perfettamente in linea con i principi e gli obiettivi dell'Unione" (*Considerando* n. 4), delinea le modalità di supporto all'attività della Corte, in particolare nell'ottica di promuovere una partecipazione quanto più ampia possibile al suo Statuto. A questo fine, l'Unione attua varie forme di supporto, di natura politico-diplomatica, nonché tecnico-finanziaria, specie nei rapporti con i Paesi terzi⁹¹. Il Piano d'Azione ha un taglio più

⁸⁶ Sulla figura dell'Alto Rappresentante, in generale, v. C. KADDOUS, *Role and position of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy under the Lisbon Treaty*, in S. GRILLER, J. ZILLER (Eds.), *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Wien-New York, 2008; G. MÜLLER-BRADEBECK-BOCQUET, C. RÜGER (Eds.), *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy: Review and Prospects*, Baden-Baden, 2013.

⁸⁷ Sul rapporto tra l'Unione europea e la Corte penale internazionale, v. A. ANTONIADIS, O. BEKOU, *The European Union and the International Criminal Court: An Awkward Symbiosis in Interesting Times*, in *International Criminal Law Review*, Vol. 7, n. 4, 2007, pp. 621-655; M. L. P. GROENLEER, L. G. VAN SCHAIK, *United We Stand? The European Union's International Actorness in the Cases of the International Criminal Court and the Kyoto Protocol*, in *Journal of Common Market Studies*, 2007, 969-998; A. KLIP, *European Criminal Law. An Integrative Approach*, 4° ed., Cambridge, 2021; E. OLSSON, *The European Union and the International Criminal Court - Analyzing an international relationship*, Lund University, 2009.

⁸⁸ Posizione comune 2001/443/PESC del Consiglio, dell'11 giugno 2001, sulla Corte penale internazionale, GU L 155, 12 giugno 2001.

⁸⁹ Posizione comune 2003/444/PESC del Consiglio, del 16 giugno 2003, sulla Corte penale internazionale, GUUE L 150/67, 18 giugno 2003.

⁹⁰ COUNCIL OF THE EU, *Action Plan to follow-up on the Common Position on the International Criminal Court*, 5742/04, 28 January 2004.

⁹¹ Posizione Comune 2003/444/PESC, *cit.*, art. 2. L'Ue, ad esempio, si adopera per l'inclusione di specifiche clausole sulla firma dello Statuto di Roma in sede di negoziati di accordi commerciali e di associazione con Paesi terzi. Sul punto v. COUNCIL OF THE EU, *The European Union and the International Criminal Court*, Brussels, November 2007, pp. 13-14.

operativo, essendo volto a sostenere l'effettiva messa in funzione della Corte, avvenuta nel 2003, con l'insediamento dei suoi vari organismi all'Aia. Prevede, a tal fine, varie azioni di coordinamento tra gli Stati membri, come la creazione di punti di contatto nazionali, lo scambio periodico di informazioni, il monitoraggio su procedure di selezione dei giudici e dei membri dello staff della Corte, nonché sul versamento tempestivo e completo delle quote per il suo budget.

Nel 2006 l'Ue ha concluso uno specifico accordo di collaborazione e assistenza con la CPI volto a promuovere e diffondere i principi e i valori su cui si fonda lo Statuto di Roma⁹². L'accordo vincola l'Unione (e non gli Stati membri) e si richiama all'art. 87, par. 6 dello Statuto di Roma che consente alla CPI di collaborare con organizzazioni internazionali al fine di scambiare informazioni e documentazione, ovvero porre in essere "*other forms of cooperation and assistance*"⁹³. A questo fine, prevede una serie di azioni coordinate: scambio di informazioni e documentazione (art. 7), gestione di informazioni classificate e sensibili per la sicurezza (artt. 8-9), testimonianze rese da funzionari ed agenti dell'Ue (art. 10), forme specifiche di interazione e collaborazione con il procuratore della Corte (art. 11), inclusa la messa a disposizione di servizi e strutture operative sul campo (art. 14). Tali forme di assistenza da parte dell'Unione hanno trovato concretizzazione in azioni investigative nella Repubblica Democratica del Congo e in Darfur, dove, tra l'altro, il Centro satellitare dell'Ue ha fornito all'Ufficio del Procuratore immagini geolocalizzate, rilievi fotografici satellitari, dati e rapporti elaborati dagli analisti sulle posizioni richieste⁹⁴.

La coppia di atti sopra descritta (Posizione comune del 2003 e Piano d'Azione del 2004) è stata sostituita nel 2011 con una decisione del Consiglio accompagnata da un ulteriore Piano d'Azione⁹⁵. Il sostegno dell'Unione all'attività della CPI è ribadito e rinforzato anche mediante il coinvolgimento di attori quali l'Alto Rappresentante e il Servizio europeo per l'azione esterna, entrambi istituiti dopo la riforma di Lisbona⁹⁶. La decisione del 2011 affida al Consiglio e all'Alto Rappresentante il coordinamento per l'attuazione delle misure di sostegno alla CPI, lungo tre direttive principali: promozione della "partecipazione a livello mondiale" all'attuazione dello statuto di Roma" (art. 2), sostegno dell'indipendenza (art. 3) e del funzionamento effettivo della Corte (artt. 4-5).

Su queste basi, le varie figure susseguitesi nel ruolo di Alto Rappresentante hanno tutte manifestato un supporto incondizionato per la Corte (così Ashton⁹⁷, Mogherini⁹⁸ e, da ultimo,

⁹² Accordo di cooperazione e di assistenza tra la Corte penale internazionale e l'Unione europea, GUUE L 115/50, 28 aprile 2006.

⁹³ *Ibidem*, rispettivamente artt. 1 e 2, Preambolo, 9° capoverso.

⁹⁴ Si veda il documento predisposto dal Consiglio dell'Ue, *The European Union and the International Criminal Court*, Brussels, February 2008, segnatamente p. 23.

⁹⁵ Decisione 2011/168/PESC del Consiglio, del 21 marzo 2011, sulla Corte penale internazionale e che abroga la posizione comune 2003/444/PESC, GUUE L 76/56, 22 marzo 2011; COUNCIL OF THE EU, *Action Plan to follow-up on the Decision on the International Criminal Court*, 12080/11, 12 July 2011.

⁹⁶ Il Servizio è stato istituito con decisione del Consiglio del 26 luglio 2010, n. 427, GUUE L 201, 3 agosto 2010.

⁹⁷ *Declaration by the High Representative, Catherine Ashton, on behalf of the European Union on the occasion of the tenth anniversary of the entry into force of the Rome Statute of the International Criminal Court*, 12091/1/12 REV 1, Brussels, 1 July 2012; *Declaration by the High Representative, Catherine Ashton, on behalf of the European Union on the occasion of the fifteenth anniversary of the adoption of the Rome Statute of the International Criminal Court*, 12482/1/13 REV1, Brussels, 17 July 2013.

⁹⁸ COUNCIL OF THE EU, *Declaration by the High Representative, Federica Mogherini, on behalf of the EU on the occasion of the Day of International Criminal Justice*, 17 July 2019, Press release, 16 July 2019.

Borrell⁹⁹). Su iniziativa dell'Alto Rappresentante, inoltre, nel 2012 è stato istituito il rappresentante speciale dell'Unione per i diritti umani¹⁰⁰. Tale figura, nominata dal Consiglio su proposta dell'Alto Rappresentante ex art. 33 TUE, ricopre una molteplicità di compiti di natura diplomatica e di dialogo politico, nonché di coordinamento e cooperazione con autorità locali di Paesi terzi ovvero organizzazioni internazionali¹⁰¹. Al primo rappresentante speciale per i diritti umani, il greco Lambrinidis, è succeduto nel 2019 l'irlandese Gilmore¹⁰². Confrontando le due decisioni di nomina, si può rilevare come il mandato sia stato modificato e ampliato, in particolare con l'aggiunta del compito di promozione della giustizia penale internazionale con specifico riferimento alla CPI¹⁰³. L'Unione, infine, tramite i propri Stati membri, rappresenta uno dei maggiori finanziatori della Corte, contribuendo a circa il 40% del suo bilancio¹⁰⁴.

Su queste premesse, l'Ue ha di recente dimostrato un rinnovato impegno per la giustizia penale internazionale, grazie al decisivo impulso derivante dall'aggressione militare dell'Ucraina da parte della Russia. Se è vero che i maggiori sforzi dell'Unione in questo settore risultano principalmente concentrati sulla lotta ai crimini economici e sulla difesa degli interessi finanziari e del mercato interno, i recenti eventi internazionali hanno (ri)aperto la strada verso un ruolo dell'Unione anche nel campo del perseguimento di gravi violazioni dei diritti umani, portando con sé interessanti prospettive di sviluppo.

4.1. Il contributo dell'Unione europea al perseguimento dei crimini internazionali perpetrati dalla Russia

Non mancano casi in cui, in passato, l'Unione europea si è spesa per contribuire al perseguimento di significativi fenomeni di criminalità internazionale. A titolo d'esempio, si possono ricordare la creazione della c.d. Rete europea sul genocidio (*European Network for investigation and prosecution of genocide, crimes against humanity and war crimes*)¹⁰⁵; ovvero il supporto per l'istituzione delle *Specialist Chambers* e dello *Specialists Prosecutor's Office* per i crimini commessi durante il conflitto in Kosovo¹⁰⁶. Il recente conflitto in Ucraina,

⁹⁹ COUNCIL OF THE EU, *Day of International Criminal Justice: Declaration by the High Representative, Josep Borrell, on behalf of the European Union*, Press release, 16 July 2022.

¹⁰⁰ Consiglio dell'Ue, Decisione 2012/440/PESC, del 25 luglio 2012, GUUE L 200/21, 27 luglio 2012.

¹⁰¹ Sulla figura del rappresentante speciale dell'Ue, v. F.L. GATTA, *Meccanismi speciali di monitoraggio e tutela dei diritti umani nei settori della migrazione e dell'asilo: gli organismi dell'Unione europea nel contesto del sistema dei rappresentanti speciali delle Organizzazioni internazionali*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2020, n. 3, p. 220-222.

¹⁰² Consiglio dell'Ue, Decisione (PESC) 2019/346 del 28 febbraio 2019, GUUE L 62/12, 1 marzo 2019.

¹⁰³ *Ibidem*, art. 3, lett. c).

¹⁰⁴ Assembly of the State Parties, *Financial statements of the International Criminal Court for the year ended 31 December 2020*, icc-asp/20/12, 23 July 2021, segnatamente, Allegato I, p. 45 ss.

¹⁰⁵ Decisione 2003/335/GAI del Consiglio, dell'8 maggio 2003, relativa all'accertamento e al perseguimento del genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra, GUUE L 118/12, 14 maggio 2003. La c.d. Rete sul Genocidio consente la cooperazione tra autorità nazionali nelle indagini e nel perseguimento di gravi crimini internazionali. È stata impiegata, ad esempio, in occasione delle operazioni investigative relative ai crimini commessi in Myanmar.

¹⁰⁶ L'istituzione dei due organismi *ad hoc* è stata supportata dall'Unione europea da un punto di vista economico e diplomatico: da un lato, finanziando il budget necessario al loro funzionamento, dall'altro, garantendo un sostegno nel più ampio contesto di ricostruzione politico-istituzionale del Kosovo, soprattutto mediante il piano EULEX (*EU Rule of Law Mission in Kosovo*). In argomento v. E. CIMIOTTA, *The Specialist Chambers and the*

nondimeno, ha giocato un ruolo cruciale per l'azione intrapresa dall'Ue per sostenere le indagini e il perseguimento dei crimini commessi durante le ostilità¹⁰⁷.

Dato che la Russia non accetta la giurisdizione della CPI, la Commissione europea, nel novembre 2022, ha presentato diverse opzioni per tentare di colmare la lacuna, anche attraverso l'istituzione di un tribunale *ad hoc* sostenuto dalle Nazioni Unite e dalla comunità internazionale¹⁰⁸. In particolare, in seguito alla scoperta delle atrocità perpetrate nella località ucraina di Bucha, la presidente Von der Leyen ha incaricato il commissario per la Giustizia, Didier Reynders, di incrementare gli sforzi dell'Ue per indagare sui crimini commessi in Ucraina. In questo contesto, un ruolo di primo piano è stato riconosciuto all'Agenzia dell'Ue per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust).

All'indomani dell'aggressione russa del 24 febbraio 2022, incontri tra Eurojust e CPI avevano avuto luogo per discutere opzioni di cooperazione¹⁰⁹. Così, già dopo un mese, il 25 marzo, veniva costituita una squadra investigativa comune (*Joint Investigation Team – JIT*)¹¹⁰. Si tratta di una cooperazione di natura ibrida, avviata da Paesi membri dell'Ue (Lituania e Polonia) e extra-Ue (Ucraina), con il supporto e il coordinamento dell'Unione europea nella figura di Eurojust¹¹¹. Successivamente, la composizione si è allargata a ulteriori Stati membri (Estonia, Lituania, Slovacchia e, più tardi, Romania) e all'Ufficio del Procuratore della CPI¹¹². L'iniziativa comune, che ha condotto anche al coinvolgimento di Europol, è volta a facilitare la raccolta di prove e lo svolgimento di indagini in merito a crimini internazionali commessi in Ucraina. È frutto, pertanto, della volontà condivisa di perseguire la giustizia internazionale intesa come, per usare le parole del Procuratore della CPI, “*a shared obligation of humanity*”¹¹³.

Specialist Prosecutor's Office in Kosovo. The 'Regionalization' of International Criminal Justice in Context, in *Journal of International Criminal Justice*, 2016, pp. 53-72.

¹⁰⁷ In argomento, v. M. CAIANIELLO, *The Role of the EU in the Investigation of Serious International Crimes Committed in Ukraine. Towards a New Model of Cooperation?*, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 30, 3-4, 2022, pp. 219-237; G. LANZA, *The Fundamental Role of International (Criminal) Law in the War in Ukraine*, in *Foreign Policy Research Institute*, 2022, pp. 424-435.

¹⁰⁸ I primi discorsi sulla possibile istituzione di un tribunale *ad hoc* per i crimini perpetrati dalla Russia sono iniziati a circolare già a pochi mesi di distanza dall'invasione dell'Ucraina. Si veda, ad esempio, la dichiarazione rilasciata dalla Presidente Von der Leyen: *Statement by President von der Leyen on Russian accountability and the use of Russian frozen assets*, STATEMENT/22/7307, Brussels, 30 November 2022.

¹⁰⁹ Sotto il motto “*Justice must prevail*” un primo incontro tra il presidente di Eurojust, Ladislav Hamran e il Procuratore della CPI, Karim Khan, aveva avuto luogo il 22 marzo 2022 all'Aia. Si veda il messaggio diffuso via Twitter dal profilo di Eurojust, disponibile all'indirizzo: <https://twitter.com/Eurojust/status/1506240700119195655>.

¹¹⁰ EUROJUST, *Estonia, Latvia and Slovakia become members of joint investigation team on alleged core international crimes in Ukraine*, Press Release, 31 May 2022.

¹¹¹ EUROJUST, *Eurojust supports joint investigation team into alleged core international crimes in Ukraine*, Press Release, 28 March 2022. Per le iniziative di cooperazione in materia penale già in atto tra Unione europea e Ucraina prima dell'invasione russa, v. N. BODNAR, *The EU-Ukraine Cooperation in Criminal Matters: “Justice” Dimension*, in *European Political and Law Discourse*, 2018, pp. 13-19.

¹¹² ICC, *Office of the Prosecutor joins national authorities in Joint Investigation Team on international crimes committed in Ukraine*, Statement by ICC Prosecutor, Karim A.A. Khan QC, 25 April 2022.

¹¹³ Si veda la conferenza di presentazione della squadra investigativa comune, tenutasi all'Aia il 31 maggio 2022, EUROJUST, *Press conference - Joint investigation team on alleged core international crimes in Ukraine*, disponibile su YouTube, segnatamente minuto 43:16. Sulle caratteristiche e le competenze della squadra, v. Y. TAN, S. YANG, *The Joint Investigation Team in Ukraine: An Opportunity for the International Criminal Court?*, in *Chinese Journal of International Law*, 2023.

Sebbene Eurojust abbia già supportato in passato l'istituzione di squadre investigative comuni¹¹⁴, quella inaugurata nel 2022 rappresenta un'inedita forma di cooperazione tra Stati membri dell'Ue, sotto il coordinamento dell'Agenzia europea e con la partecipazione, per la prima volta, di un Paese terzo e dell'Ufficio del Procuratore della CPI. Il tutto, peraltro, nel contesto di svolgimento di un conflitto armato internazionale. Il meccanismo di cooperazione penale così istituito consente alle autorità giudiziarie e di polizia dei Paesi partecipanti di collaborare nello svolgimento delle indagini e nella raccolta delle prove, nonché di condividere, in tempo reale, informazioni e il materiale probatorio raccolto¹¹⁵. Nel marzo 2023 la partecipazione si è estesa agli Stati Uniti, a seguito della firma di un apposito *Memorandum of Understanding*¹¹⁶. Inoltre, la squadra investigativa coordinata da Eurojust è stata affiancata dall'istituzione dell'*International Centre for the Prosecution of Crimes of Aggression against Ukraine*, con sede all'Aia, specificamente deputato alla raccolta di prove per il crimine di aggressione contro l'Ucraina¹¹⁷.

Lo sviluppo di queste importanti iniziative di cooperazione internazionale ha richiesto apposite modifiche al sistema normativo-istituzionale dell'Ue. Eurojust, in particolare, è stato oggetto di una riforma *ad hoc*, che ne ha esteso ruolo e funzioni. Anche prima del conflitto russo-ucraino, il regolamento istitutivo dell'Agenzia prevedeva la possibilità di sostenere l'azione degli Stati membri nell'indagare e perseguire reati gravi, compresi crimini internazionali¹¹⁸. Tuttavia, non consentiva a Eurojust di conservare e analizzare le prove in una banca dati giudiziari su base più strutturata e permanente, né di cooperare direttamente con le autorità giudiziarie internazionali, come la CPI. Per colmare tali lacune, la Commissione ha predisposto una proposta di modifica *ad hoc* al regolamento¹¹⁹, poi rapidamente adottata¹²⁰, così portando, dall'1 giugno 2023, all'operazionalizzazione delle nuove funzioni di Eurojust¹²¹.

¹¹⁴ *Ibidem*, pp. 11-12. L'istituzione delle squadre investigative comuni è stata introdotta dalla Decisione quadro 2002/465/GAI del Consiglio del 13 giugno 2002. In argomento v. E. GONZATO, *Squadre investigative comuni: l'Italia finalmente recepisce la decisione quadro 2002/465/GAI*, in *Eurojus*, 14 marzo 2016.

¹¹⁵ M. CAIANIELLO, *The Role of the EU in the Investigation of Serious International Crimes Committed in Ukraine*, *cit.*

¹¹⁶ EUROJUST, *National Authorities of the Ukraine joint investigation team sign Memorandum of Understanding with the United States Department of Justice*, Press Release, 4 March 2023.

¹¹⁷ EUROPEAN COMMISSION, *Statement by President von der Leyen on the establishment of the International Centre for the Prosecution of Crimes of Aggression against Ukraine*, Brussels, 4 March 2023.

¹¹⁸ Regolamento (UE) 2018/1727 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust) e che sostituisce e abroga la decisione 2002/187/GAI del Consiglio, GUUE L 295/138, 21 novembre 2018, art. 3, par. 1. La norma rinvia ai reati elencati nell'Allegato 1, che, all'ultima voce, ricomprende anche genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra.

¹¹⁹ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2018/1727 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la raccolta, la preservazione e l'analisi presso Eurojust delle prove relative a genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra, COM/2022/187 final, 25 aprile 2022.

¹²⁰ Regolamento (UE) 2022/838 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2022 che modifica il regolamento (UE) 2018/1727 per quanto riguarda la preservazione, l'analisi e la conservazione presso Eurojust delle prove relative a genocidio, crimini contro l'umanità, crimini di guerra e reati connessi, GUUE L 148/1, 31 maggio 2022. Al Parlamento europeo la proposta di rafforzamento del mandato di Eurojust ha riscontrato una ampia e trasversale maggioranza con 560 voti in favore, a fronte di 17 contrari e 18 astensioni.

¹²¹ La riforma ha inserito, all'art. 4, par. 1 del regolamento, la lettera j), che recita "sostenere le azioni degli Stati membri volte a lottare contro il genocidio, i crimini contro l'umanità, i crimini di guerra e i reati connessi, anche preservando, analizzando e conservando le prove relative a tali crimini e ai reati connessi e consentendo lo scambio di tali prove o mettendole in altro modo a disposizione diretta delle autorità nazionali competenti e delle autorità giudiziarie internazionali, in particolare la Corte penale internazionale".

Questa riforma appare tempestiva ed opportuna se si considera la grande quantità di prove potenzialmente disponibili sul campo. In effetti, il conflitto tra Russia e Ucraina è forse uno dei più documentati attraverso prove digitali, essendo “osservato” e trasmesso continuamente, anche tramite gli stessi militari e la comunità dei Social media¹²². In un tale scenario, dunque, la maggiore capacità conferita ad Eurojust di raccogliere, conservare e trasmettere le prove digitali alle competenti autorità investigative può rivelarsi una scelta che può fare la differenza per perseguire efficacemente la commissione di gravi crimini internazionali.

Tuttavia, l’iniziativa di cooperazione guidata dall’Unione europea espone il fianco anche a talune critiche. Un primo profilo problematico riguarda le effettive caratteristiche di terzietà, indipendenza ed imparzialità delle autorità coinvolte nelle operazioni investigative congiunte. Viene in rilievo, anzitutto, la partecipazione dell’Ucraina, i cui standard in termini di *rule of law* e indipendenza della magistratura non possono certo dirsi ottimali, come di recente evidenziato, tra l’altro, dalla Commissione di Venezia del Consiglio d’Europa¹²³. La stessa Ucraina, peraltro, non ha firmato lo Statuto di Roma della CPI, il che inevitabilmente solleva delle perplessità quanto a coerenza dell’azione comune, posto che la squadra investigativa vede anche la partecipazione dell’Ufficio del Procuratore presso la Corte. Sorge la tentazione di pensare che l’eventuale firma dello Statuto di Roma da parte ucraina possa essere rimandata, non potendo escludersi la commissione di crimini nel corso delle ostilità anche da parte delle forze armate del governo ucraino (ovvero di altre forze da considerarsi sotto il controllo e la responsabilità dello stesso)¹²⁴. Profili aggiuntivi di complessità deriverebbero, poi, dall’eventuale commissione di crimini internazionali da parte di forze ucraine *tramite* l’utilizzo di armamenti forniti dall’Unione europea.

Oltre alle perplessità legate all’indipendenza delle indagini da parte delle autorità ucraine, vale a dire, di un Paese direttamente coinvolto in un conflitto armato ancora in corso di svolgimento, non si può fare a meno di notare che gli Stati membri partecipanti al *team* di Eurojust hanno tutti un passato difficile l’ex Unione Sovietica. Questa circostanza, in astratto, potrebbe condizionare il livello di (im)parzialità nello svolgimento dei compiti di perseguimento dei crimini internazionali da parte delle forze russe. Altri Stati membri dell’Ue, del resto, come Germania, Francia e Paesi Bassi, hanno scelto di condurre azioni investigative per proprio conto, senza dunque procedere sotto l’egida di Eurojust e in cooperazione con tali altri Paesi membri dell’Europa dell’Est¹²⁵. Il che, peraltro, potrebbe anche condurre a potenziali

¹²² Sul rilievo delle prove digitali nel conflitto russo-ucraino, v. S. AALTO-SETÄLÄ, M. F. JARAMILLO GOMEZ, *ICC Investigations in Ukraine: How Digitally Derived Evidence Can Make a Difference*, in *Leiden Law Blog*, 19 May 2022. Più in generale sulla produzione e conservazione di prove elettroniche in materia penale (c.d. *E-evidence*), v. C. BURCHARD, *Regolamento europeo e-evidence. Deficitario dal punto di vista dello stato di diritto, superato dalla realtà e a lungo termine in contrasto con gli interessi europei*, in *Eurojus*, n. 2, 2020, pp. 199-207.

¹²³ Si vedano i due pareri urgenti congiunti, rilasciati nel maggio 2021, a proposito della normativa penale ucraina e delle procedure di nomina di alcuni organi giudiziari: *Ukraine -Urgent joint opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and the Rule of Law (DGI) of the Council of Europe*, CDL-PI(2021)004-e, 5 May 2021; *Ukraine - Joint Urgent opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law of the Council of Europe*, CDL-PI(2021)010-e, 6 May 2021. Per una sintesi dei due pareri si veda il comunicato del Consiglio d’Europa: *Ucraina: la Commissione di Venezia pubblica due pareri urgenti*, Strasburgo, 6 maggio 2021.

¹²⁴ Tali argomentazioni sono sviluppate anche in K. AMBOS, *Ukrainian Prosecution of ICC Statute Crimes: Fair, Independent and Impartial?*, in *EJIL:Talk!*, 10 June, 2022. Sulla stessa linea, v. inoltre G. NURIDZHANIAN, *Prosecuting War Crimes: Are Ukrainian Courts Fit to Do it?*, in *EJIL:Talk!*, 11 August 2022.

¹²⁵ K. AMBOS, *Ukrainian Prosecution of ICC Statute Crimes*, cit.

problematiche in termini di sovrapposizione o duplicazione degli sforzi e delle attività investigative, perlomeno in assenza di un adeguato coordinamento.

Tali perplessità in termini di imparzialità e indipendenza rilevano anche con riguardo alla partecipazione alle indagini del Procuratore del CPI: a ben vedere, però, l'Ufficio del Procuratore non figura quale vero e proprio membro del team investigativo coordinato da Eurojust, bensì come semplice “*participant*”. La scelta di optare per una mera partecipazione, in luogo di una piena *membership*, non è casuale e risulta dettata proprio dall'esigenza di preservare almeno l'apparenza dei caratteri di imparzialità ed indipendenza in capo all'istituzione. Va poi sottolineato che, a ulteriore riprova di tale esigenza, l'Ufficio del Procuratore presso la CPI, a partire dal marzo 2022, ha comunque deciso di aprire e condurre in autonomia un'inchiesta sulla situazione in Ucraina¹²⁶.

5. Considerazioni conclusive

L'ordinamento dell'Unione europea è predisposto al multilateralismo e alla cooperazione internazionale, come si evince dalla disciplina dei trattati. Questo è vero, in particolare, con riguardo alla partecipazione negli sforzi verso la (ricerca della) giustizia a livello internazionale. L'Ue, in questo senso, ha da sempre dimostrato fiducia e supporto verso istituzioni giurisdizionali come la CIG e la CPI. Il recente conflitto in Ucraina, inoltre, ha fornito un decisivo impulso per incrementare il contributo europeo verso la cooperazione internazionale nel campo della giustizia.

Quanto alla CIG, la decisione dell'Ue di prendere formalmente parte al contenzioso interstatale tra Russia e Ucraina, fornendo di propria iniziativa materiale probatorio ed informativo alla Corte, conferma questo intento. L'intervento, nondimeno, reca con sé alcuni interrogativi di natura istituzionale, non essendo chiaro chi ne sia l'autore. Non si può escludere, in base a una lettura delle norme dei trattati, che l'azione davanti alla CPI possa attribuirsi all'Alto Rappresentante. Se così fosse, si tratterebbe di un fatto inedito, che potrebbe costituire un precedente idoneo ad aprire potenzialmente la strada a nuove prospettive di partecipazione dell'Unione in controversie legate alla politica estera e di sicurezza comune.

Quanto alla collaborazione con la CPI, l'Ue può svolgere un significativo ruolo di supporto in diverse forme. In primo luogo, tramite il proprio apparato di strumenti giuridici volti alla cooperazione giudiziaria (arresto e consegna, raccolta e scambio di prove, congelamento e confisca dei beni, e via dicendo), ponendolo “al servizio” della comunità internazionale al fine di un più efficace contrasto alla commissione di crimini. In secondo luogo, tramite il proprio apparato istituzionale, per fornire capacità di direzione e coordinamento, quale “ponte” di raccordo tra il livello europeo delle indagini e quello internazionale, in particolare facente capo alla CPI. In questo contesto, Eurojust può essere chiamata a svolgere un ruolo di crescente rilievo, aspirando a porsi come struttura rafforzata per una “regia” internazionale in

¹²⁶ Si vedano i comunicati della CPI, ICC, *Statement of ICC Prosecutor, Karim A.A. Khan QC, on the Situation in Ukraine: Receipt of Referrals from 39 States Parties and the Opening of an Investigation*, Press Release, 2 March 2022; ICC, *Presidency assigns the Situation in Ukraine to Pre-Trial Chamber II*, Press Release, 2 March 2022. Si veda anche la conferenza di presentazione Eurojust della squadra investigativa per l'Ucraina, dove il Procuratore della CPI ribadisce l'intenzione di agire “*without fear and favour and with independence and with integrity*”, EUROJUST, *Press conference - Joint investigation team on alleged core international crimes in Ukraine*, cit., disponibile su YouTube, segnatamente minuto 15:04.

materia di cooperazione giudiziaria, incentivando ed orchestrando la raccolta, la conservazione e la condivisione di materiale probatorio con tutte le parti coinvolte, e in particolare in collaborazione con l'Ufficio del Procuratore della CPI.

D'altro canto, vengono in rilievo anche talune criticità legate all'effettiva capacità di rispettare valori e principi di cui la stessa Ue si fa promotrice. Lo stato di diritto, l'indipendenza dei giudici, le garanzie del giusto processo sono elementi che appaiono quanto meno problematici in alcuni Stati coinvolti nella cooperazione coordinata da Eurojust, membri dell'Ue (Polonia) e non (Ucraina). Se, per il futuro, l'Unione intende proseguire con decisione sulla strada intrapresa, cercando di fare della giustizia penale internazionale uno strumento per promuovere e difendere i propri valori fondamentali, non può ignorare profili di potenziale violazione di questi stessi valori. Un approccio "selettivo", che censura violazioni della *rule of law* in alcuni casi e sorvola invece su altri, rischia di minare la coerenza e la credibilità internazionale dell'Ue quale organizzazione che aspira a prendere le redini della cooperazione in materia giudiziaria.

Più in generale, rimane da chiedersi se questa aspirazione risulti esclusivamente legata al conflitto in Ucraina, così costituendo un episodio isolato destinato prima o poi a perdere slancio e vigore. Ovvero, possa rappresentare un nuovo capitolo, in cui un'Unione più consapevole dei propri mezzi e delle proprie capacità intende assumere un ruolo più attivo nella lotta contro gravi crimini internazionali e nella tutela dei diritti umani. La guerra in Ucraina, evidentemente, assume una caratterizzazione specifica. Da un lato, per la vicinanza del teatro di guerra, per gli interessi strategici e per le possibili ripercussioni in termini economici e geopolitici. Dall'altro, per lo "scontro valoriale" che essa implica, portando all'identificazione degli europei nel popolo ucraino in lotta per la difesa di libertà e democrazia. Il "cambio di marcia" dell'Unione nella promozione della cooperazione, nell'investimento di risorse, nel rinnovato attivismo multilaterale, anche con istituzioni come la CIG e la CPI, appare dunque comprensibile da questo punto di vista. Il tempo dirà se l'Ue sarà altresì disposta ad adoperarsi nello stesso modo in contesti geopolitici diversi, promuovendo la difesa dei propri valori fondamentali anche "nel resto del mondo", come i trattati le richiedono.