



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 4.2.2025
COM(2025) 42 final

Raccomandazione di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che autorizza la Commissione europea a partecipare, a nome dell'Unione europea, ai negoziati relativi allo strumento internazionale che istituisce la commissione internazionale per le richieste di risarcimento a favore dell'Ucraina

RELAZIONE

Con la presente raccomandazione, la Commissione chiede al Consiglio l'autorizzazione ad avviare negoziati sullo strumento internazionale che istituisce la commissione internazionale per le richieste di risarcimento a favore dell'Ucraina (in appresso: "lo strumento che istituisce la commissione per le richieste di risarcimento"). Tale commissione esaminerà e valuterà le richieste di risarcimento ammissibili iscritte nel Registro dei danni causati dall'aggressione della Federazione russa nei confronti dell'Ucraina, deciderà in merito e stabilirà caso per caso il risarcimento dovuto.

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• Motivi e obiettivi della proposta

Il 14 novembre 2022 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato la risoluzione ES-11/5¹ (in appresso: "risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite") dal titolo "Promozione dei mezzi di risarcimento e riparazione per l'aggressione contro l'Ucraina". In tale risoluzione l'Assemblea generale ha affermato che la Federazione russa deve essere chiamata a rispondere di ogni violazione del diritto internazionale perpetrata in Ucraina o nei confronti dell'Ucraina, compresa l'aggressione sferrata in violazione della Carta delle Nazioni Unite, nonché di ogni violazione del diritto internazionale umanitario e del diritto internazionale dei diritti umani, e che deve sopportare le conseguenze giuridiche di tutti i suoi atti illeciti sul piano internazionale, in particolare la riparazione del pregiudizio da questi causato, compreso il risarcimento dei danni.

Tale risoluzione ha inoltre riconosciuto la necessità di istituire, in cooperazione con l'Ucraina, un meccanismo internazionale per il risarcimento dei danni, delle perdite o delle lesioni derivanti dagli atti illeciti a livello internazionale della Federazione russa in Ucraina o contro di essa. Ha altresì raccomandato la creazione da parte degli Stati membri, in cooperazione con l'Ucraina, di un Registro internazionale dei danni che funga da raccolta, in forma documentale, delle prove e delle informazioni relative alle richieste di risarcimento per i danni, le perdite o le lesioni causati a tutte le persone fisiche e giuridiche interessate nonché allo Stato dell'Ucraina, arrecati dagli atti illeciti a livello internazionale della Federazione russa in Ucraina o contro di essa, e che serva anche per la promozione e il coordinamento della raccolta di prove.

In linea con la risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, gli Stati hanno adottato un approccio graduale, scegliendo innanzitutto di istituire il Registro, e a seguire di predisporre gli altri elementi del meccanismo di risarcimento, vale a dire una commissione per le richieste di risarcimento e un fondo di risarcimento. Tale approccio si rispecchia nello Statuto del Registro, in cui si precisa che il Registro, compresa la sua piattaforma digitale con tutti i dati relativi alle richieste di risarcimento e alle prove ivi raccolte, è inteso come la prima componente del meccanismo di risarcimento che deve essere istituito da uno strumento internazionale distinto in cooperazione con l'Ucraina².

Il 12 maggio 2023 il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha adottato la risoluzione che istituisce l'Accordo parziale allargato sul Registro dei danni causati dall'aggressione da

¹ Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite A/RES/ES-11/5, OP2-OP4.

² Appendice della risoluzione CM/Res(2023) del 12 maggio 2023, Statuto del Registro dei danni causati dall'aggressione della Federazione russa nei confronti dell'Ucraina, articolo 2.5.

parte della Federazione russa nei confronti dell'Ucraina (in appresso: "Registro dei danni" o "Registro")³.

Il Registro dei danni, annunciato al 4° vertice dei Capi di Stato e di Governo del Consiglio d'Europa a Reykjavik (16-17 maggio 2023), funge da raccolta, in forma documentale, delle prove e delle informazioni relative alle richieste di risarcimento per i danni, le perdite o le lesioni causati a tutte le persone fisiche e giuridiche interessate, nonché allo Stato dell'Ucraina, il 24 febbraio 2022 o successivamente nel territorio dell'Ucraina dagli atti illeciti a livello internazionale della Federazione russa in Ucraina o contro di essa.

L'Unione ha aderito all'Accordo parziale allargato sul Registro dei danni in qualità di membro fondatore associato mediante una decisione della Commissione, adottata l'11 maggio 2023, a norma dell'articolo 212 TFUE⁴. Il 22 luglio 2024 il Consiglio ha adottato la decisione relativa alla modifica dello status dell'Unione da membro associato a partecipante⁵, ribadendo in tal modo il fermo impegno dell'Unione a favore delle attività del Registro, anche attraverso il pagamento del contributo annuo obbligatorio.

Istituendo il Registro dei danni, il Consiglio d'Europa e i fondatori del Registro hanno dato seguito alla risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

Alla conferenza ministeriale "Ripristinare la giustizia per l'Ucraina" del 2 aprile 2024, in cui sono state ufficialmente avviate le attività del Registro, gli Stati interessati hanno convenuto di organizzare a tempo debito una riunione per discutere un progetto di strumento sull'istituzione di una commissione per le richieste di risarcimento come passo successivo verso un meccanismo di risarcimento per l'Ucraina.

Successivamente, il Segretariato del Registro dei danni ha preparato un "progetto zero" dello strumento che istituisce la commissione per le richieste di risarcimento (in appresso: "progetto di strumento") e, insieme all'Ucraina e ai Paesi Bassi, ha organizzato riunioni preparatorie per uno scambio di pareri preliminari su tale progetto e sulle sue successive versioni rivedute (9-10 luglio 2024, 12-13 settembre 2024, 13-15 novembre 2024 e 28-30 gennaio 2025). I 94 Stati che hanno votato a favore della summenzionata risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sono stati invitati alle riunioni. Nel corso di tali riunioni, le delegazioni sono state esortate a chiedere un mandato per partecipare a una futura conferenza diplomatica per adottare e firmare lo strumento che istituisce la commissione per le richieste di risarcimento, tenendo conto della possibilità che esso assuma la forma di uno strumento internazionale giuridicamente vincolante.

Conformemente alle disposizioni rilevanti del progetto di strumento, la commissione per le richieste di risarcimento dovrebbe essere un organismo amministrativo che esamina e valuta le domande ammissibili, decide in merito, e stabilisce caso per caso l'importo del risarcimento dovuto. A tal fine, il progetto di strumento prevede che i lavori del Registro siano trasferiti

³ Risoluzione CM/Res(2023)3 che istituisce l'Accordo parziale allargato sul Registro dei danni causati dall'aggressione da parte della Federazione russa nei confronti dell'Ucraina (adottato dal Comitato dei ministri il 12 maggio 2023 alla 1466ª riunione dei delegati dei ministri).

⁴ C(2023) 3241 dell'11.5.2023.

⁵ Decisione (UE) 2024/2045 del Consiglio, del 22 luglio 2024, relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione in sede di organi del Consiglio d'Europa riguardo allo status dell'Unione europea nell'Accordo parziale allargato sul Registro dei danni causati dall'aggressione della Federazione russa nei confronti dell'Ucraina (GU L, 2024/2045, 24.7.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2024/2045/oj>.)

alla commissione per le richieste di risarcimento, comprese le strutture e le risorse per il suo consolidamento amministrativo.

Il progetto di strumento è stato preparato partendo dal presupposto che non vi sia ancora un consenso sul quadro istituzionale della futura commissione per le richieste di risarcimento, sul suo funzionamento e sulla sua *governance*. Nelle riunioni preparatorie tenutesi finora, gli Stati partecipanti hanno discusso le seguenti opzioni per l'istituzione di tale commissione: i) sotto l'egida del Consiglio d'Europa per mezzo di una convenzione del Consiglio d'Europa; ii) attraverso uno strumento internazionale autonomo che istituisce la commissione per le richieste di risarcimento; iii) attraverso uno strumento internazionale autonomo che istituisce la commissione per le richieste di risarcimento, che si baserebbe tuttavia sul supporto del Segretariato del Consiglio d'Europa (il cosiddetto "modello ibrido"). I negoziati formali sullo strumento che istituisce la commissione per le richieste di risarcimento dovrebbero tuttavia iniziare entro marzo 2025.

L'obiettivo della presente raccomandazione è pertanto garantire la partecipazione in tempo utile dell'Unione ai negoziati a venire sullo strumento che istituisce la commissione per le richieste di risarcimento, durante i quali saranno concordati la natura di tale strumento, le caratteristiche di detta commissione, e tutte le norme rilevanti relative al suo quadro, alla sua *governance* e al suo funzionamento.

- **Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato**

La partecipazione dell'Unione ai negoziati sullo strumento che istituisce la commissione per le richieste di risarcimento è coerente con il suo impegno a garantire che i danni causati dall'aggressione della Federazione russa nei confronti dell'Ucraina e da altre violazioni del diritto internazionale da parte della Federazione russa siano debitamente risarciti. Tale impegno è già stato dimostrato dalla partecipazione dell'Unione, prima in qualità di membro fondatore associato e successivamente in qualità di partecipante, all'Accordo parziale allargato che istituisce il Registro dei danni.

Inoltre, la partecipazione all'istituzione della commissione per le richieste di risarcimento è complementare a diverse iniziative intraprese a livello dell'Unione dal febbraio 2022, volte a garantire che la Federazione russa debba rispondere della sua guerra di aggressione contro l'Ucraina e che i responsabili dei crimini internazionali commessi in Ucraina e contro di essa siano tradotti in giustizia. L'Unione, in particolare, ha fatto sì che sia stato creato il Centro internazionale per il perseguimento del crimine di aggressione nei confronti dell'Ucraina (ICPA) presso Eurojust. Eurojust assiste le autorità nazionali che partecipano alla SIC e all'ICPA attraverso il suo sostegno operativo, tecnico, logistico e finanziario ad hoc, così come attraverso la sua banca dati sulle prove di crimini internazionali fondamentali. La presente proposta è altresì coerente con la partecipazione dell'Unione a consessi e strutture internazionali volti a rafforzare la cooperazione tra le autorità nazionali competenti che indagano sui crimini internazionali commessi in Ucraina e contro di essa e a garantire che per tali crimini non vi sia impunità. Tali consessi comprendono il gruppo consultivo USA-Regno Unito-UE sulle atrocità, che permette di fornire l'assistenza di esperti alla Procura generale dell'Ucraina, nonché il gruppo di dialogo, che funge da piattaforma di coordinamento internazionale per le iniziative riguardanti il sostegno alle capacità di indagine e di azione penale dell'Ucraina, le azioni delle organizzazioni internazionali e delle organizzazioni della società civile.

- **Coerenza con le altre normative dell'Unione**

Il risoluto sostegno dell'Unione all'Ucraina rispecchia un impegno condiviso a favore dei principi democratici, e della salvaguardia dell'ordine internazionale basato su regole e della

pace in Europa. La presente proposta è pertanto coerente con le altre politiche dell'Unione volte a salvaguardare l'ordine internazionale e la pace in Europa, in particolare nel contesto dell'attuale guerra di aggressione nei confronti dell'Ucraina. L'Unione ha inoltre aderito al Registro dei danni come partecipante a pieno titolo, e questo è coerente con la sua cooperazione di lunga data con il Consiglio d'Europa nei settori dei diritti umani e delle libertà fondamentali, della democrazia e dello Stato di diritto.

Per conseguire tali obiettivi, il regolamento relativo allo strumento per l'Ucraina⁶, adottato sulla base dell'articolo 212 TFUE, mira ad "appoggiare le iniziative, gli organismi e le organizzazioni coinvolti nella promozione e nell'applicazione della democrazia, della giustizia internazionale e degli sforzi anticorruzione in Ucraina" (articolo 3, paragrafo 2, lettera i)) e "rafforzare l'osservanza del diritto internazionale" (articolo 3, paragrafo 2, lettera h)).

Infine, in particolare per salvaguardare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente alla Carta delle Nazioni Unite, l'Unione ha adottato misure restrittive senza precedenti nei confronti della Federazione russa, allo scopo di aumentare i costi a suo carico per le sue azioni illegali e di ostacolare la sua capacità di proseguire la sua aggressione. Per rafforzare l'applicazione delle misure restrittive l'Unione ha, tra l'altro, istituito la task force "Freeze and Seize" ("Blocco e sequestro"), e ha adottato inoltre una direttiva che armonizza la definizione delle misure restrittive dell'UE e le sanzioni penali per la loro violazione⁷. La Commissione ha nominato un inviato per le sanzioni dell'UE al fine di garantire discussioni continue ad alto livello con i paesi terzi per evitare l'evasione o l'elusione delle misure restrittive dell'Unione, in particolare di quelle adottate nei confronti della Russia, e ha pubblicato orientamenti destinati alle autorità nazionali e agli operatori privati riguardanti l'interpretazione delle pertinenti norme dell'Unione in materia

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

• Base giuridica

L'articolo 218, paragrafo 3, TFUE prevede che la Commissione presenti "raccomandazioni al Consiglio, il quale adotta una decisione che autorizza l'avvio dei negoziati e designa, in funzione della materia dell'accordo previsto, il negoziatore o il capo della squadra di negoziato dell'Unione."

A norma dell'articolo 218, paragrafo 4, TFUE, "[i]l Consiglio può impartire direttive al negoziatore e designare un comitato speciale che deve essere consultato nella conduzione dei negoziati."

Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia dell'Unione europea⁸, la base giuridica sostanziale dipende principalmente dall'obiettivo e dal contenuto dell'atto previsto. Se l'atto previsto persegue una duplice finalità o ha una doppia componente, una delle quali sia da considerarsi principale e l'altra solo accessoria, l'atto giuridico deve fondarsi su una sola base giuridica sostanziale, ossia su quella richiesta dalla finalità o dalla componente principale o preponderante. La presente raccomandazione mira a garantire che l'Unione sia autorizzata a

⁶ Regolamento (UE) 2024/792 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 febbraio 2024, che istituisce lo strumento per l'Ucraina (GU L, 2024/792, 29.2.2024).

⁷ Direttiva (UE) 2024/1226 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2024, elativa alla definizione dei reati e delle sanzioni per la violazione delle misure restrittive dell'Unione e che modifica la direttiva (UE) 2018/1673 (GU L, 2024/1226, 29.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1226/oj>.)

⁸ Sentenza del 24 giugno 2014 (Grande Sezione), *Parlamento europeo/Consiglio*, C-658/11, punti 55-57, e sentenza della Corte di giustizia nella causa C-130/10 *Parlamento europeo/Consiglio*, punto 80.

partecipare ai negoziati relativi allo strumento che istituisce la commissione per le richieste di risarcimento.

L'istituzione della commissione per le richieste di risarcimento è intesa a fornire l'assistenza tecnica e finanziaria necessaria a un paese terzo, nello specifico l'Ucraina, per garantire che la Federazione russa debba pienamente rispondere della sua guerra di aggressione contro tale paese e che tutti i danni, le perdite e le lesioni causati a tutte le persone fisiche e giuridiche interessate, nonché allo Stato dell'Ucraina, comprese le sue autorità regionali e locali e gli enti statali o controllati dallo Stato, dagli atti illeciti a livello internazionale della Federazione russa in Ucraina o contro di essa, siano debitamente risarciti. L'obiettivo ultimo dello strumento che istituisce la commissione per le richieste di risarcimento è pertanto trattare le questioni amministrative, finanziarie, procedurali, giuridiche e politiche di detta commissione, al fine di garantire che la Federazione russa provveda alla piena riparazione come previsto dal mandato e dalla funzione di tale commissione nel "progetto zero" dello strumento internazionale, coerentemente con l'obiettivo di cui all'articolo 212 TFUE. Ciò sarebbe inoltre coerente sia con la base giuridica sostanziale della decisione del Consiglio relativa alla modifica dello status dell'Unione da membro associato a partecipante al Registro dei danni, adottata sulla base dell'articolo 212 TFUE, sia con il previsto contributo annuale dell'Unione alla commissione per le richieste di risarcimento a norma del regolamento che istituisce lo strumento per l'Ucraina, che fornisce assistenza finanziaria sempre sulla base dell'articolo 212 TFUE.

Allo stesso tempo, il contesto della presente iniziativa e il preambolo del "progetto zero" mostrano che la prevista commissione per le richieste di risarcimento persegue l'obiettivo di garantire il rispetto del diritto internazionale e di chiamare la Federazione russa a rispondere dei suoi atti illeciti. Come illustrato dalle risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite menzionate nel preambolo del progetto di strumento, tale meccanismo sarà istituito per rispondere al crimine di aggressione commesso dalla Federazione russa nei confronti dell'Ucraina, in palese violazione dell'articolo 2, comma 4, della Carta delle Nazioni Unite. La creazione di questo meccanismo si inserirà quindi anche nel quadro dell'impegno posto in atto dalla comunità internazionale per garantire la pace e la sicurezza internazionale. Dal punto di vista dell'UE, la partecipazione a questo meccanismo corrisponde agli obiettivi sottesi all'azione esterna dell'UE, come stabilito all'articolo 21, paragrafo 2, TUE.

La presente raccomandazione si basa sull'articolo 212 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafi 3 e 4, TFUE, e prevede la nomina della Commissione a negoziatore dell'Unione.

- **Sussidiarietà (per la competenza non esclusiva)**

A norma dell'articolo 216, paragrafo 1, TFUE, la partecipazione dell'Unione ai negoziati relativi allo strumento che istituisce la commissione per le richieste di risarcimento rientra nella competenza esterna dell'Unione.

A norma dell'articolo 212, paragrafo 3, secondo comma, TFUE, la negoziazione di un accordo internazionale da parte dell'Unione non pregiudica la competenza degli Stati membri a negoziare nelle sedi internazionali e a concludere tali accordi. Alla luce degli obiettivi comuni dell'UE e dei suoi Stati membri di garantire il pagamento dei danni di guerra da parte della Federazione russa, è opportuno che l'Unione e gli Stati membri che decidono in tal senso partecipino a tali negoziati.

- **Proporzionalità**

Gli obiettivi dell'Unione in relazione alla presente proposta, quali precedentemente delineati, possono essere conseguiti solo mediante la partecipazione dell'Unione ai negoziati sullo strumento che istituisce la commissione per le richieste di risarcimento.

- **Scelta dell'atto giuridico**

La partecipazione dell'Unione ai negoziati relativi allo strumento che istituisce la commissione per le richieste di risarcimento deve essere stabilita da una decisione del Consiglio che autorizza l'avvio dei negoziati, designa il negoziatore dell'Unione e impartisce direttive al negoziatore a norma dell'articolo 218, paragrafi 3 e 4, TFUE.

3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO

- **Valutazioni ex post / Vaglio di adeguatezza della legislazione vigente**

Non applicabile.

- **Consultazioni dei portatori di interessi**

Non applicabile.

- **Assunzione e uso di perizie**

Non applicabile.

- **Valutazione d'impatto**

Non applicabile.

- **Efficienza normativa e semplificazione**

Non applicabile.

- **Diritti fondamentali**

L'aggressione da parte della Federazione russa contro l'Ucraina costituisce una grave violazione del diritto internazionale, che causa e ha già causato ingenti danni in Ucraina e alla popolazione ucraina. La presente proposta mira a rafforzare l'impegno dell'Unione a garantire che, attraverso la commissione per le richieste di risarcimento, tali danni possano essere debitamente risarciti, compresi quelli derivanti dalla violazione, da parte della Federazione russa, di diritti fondamentali quali il diritto alla vita, il diritto all'integrità della persona e il diritto di proprietà, e dalla violazione della proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

Come previsto nel progetto di strumento, conformemente al diritto internazionale, la Federazione russa dovrebbe farsi carico dei costi dei lavori della commissione per le richieste di risarcimento. Nel progetto di strumento si stabilisce tuttavia che, fino a quando la Federazione russa non adempie al suo obbligo, la commissione per le richieste di risarcimento dovrebbe essere finanziata attraverso i contributi annuali dei suoi membri e contributi volontari. Tali contributi sono considerati anticipi sui pagamenti dovuti dalla Federazione russa in virtù del diritto internazionale e recuperabili dalla Federazione russa.

Più specificamente, i contributi annuali dei membri dovrebbero essere stabiliti dalla commissione finanziaria dell'Assemblea, sulla base dei parametri adottati dalle Nazioni Unite per il bilancio ordinario. In base al progetto di strumento, i membri non sono tenuti a contribuire al fondo di risarcimento che sarà istituito per eseguire le decisioni di concessione dei risarcimenti emesse dall'apposita commissione.

Pertanto, se intende partecipare in qualità di membro allo strumento che istituisce la commissione per le richieste di risarcimento, l'Unione sarà tenuta a versare un contributo annuale. Ulteriori dettagli sull'incidenza finanziaria per l'Unione figurano nella scheda finanziaria legislativa allegata alla presente proposta.

Il regolamento (UE) 2024/792 che istituisce lo strumento per l'Ucraina fornisce la base giuridica per il contributo dell'Unione alla commissione per le richieste di risarcimento fino al 2027. Sulla base degli obiettivi di cui al regolamento (UE) 2024/792, e in particolare al capo V, l'articolo 34, paragrafo 3, di detto regolamento stabilisce che "[l']assistenza di cui al presente capo potenzia altresì le capacità di prevenire i conflitti, costruire la pace e rispondere a esigenze pre- e post-crisi, anche attraverso misure volte a rafforzare la fiducia e processi che promuovano la giustizia, la ricerca della verità, il ripristino postbellico totale di una società inclusiva e pacifica, nonché la raccolta di prove dei crimini commessi durante la guerra. Il presente capo può finanziare le iniziative e gli organismi coinvolti nella promozione e nell'applicazione della giustizia internazionale in Ucraina". Pertanto, poiché lo strumento che istituisce la commissione per le richieste di risarcimento mira a far rispettare la giustizia internazionale in Ucraina contribuendo a un meccanismo che compenserà i danni subiti dall'Ucraina e dalla sua popolazione e causati dalle violazioni del diritto internazionale da parte della Federazione russa, l'articolo 34, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2024/792 fornisce la base giuridica adeguata che consente all'Unione di fornire il proprio contributo finanziario a tale commissione fino al 2027.

La linea di bilancio destinata a coprire questa spesa sarebbe la linea 16 06 03 01 — Assistenza all'adesione all'Unione e altre misure —, per la quale, nei relativi commenti di bilancio, si spiega che questa voce "coprirà anche il sostegno [...] [ad] altre misure complementari all'azione dell'UE, quali i meccanismi di responsabilità per la guerra di aggressione della Russia".

Per quanto riguarda il metodo di esecuzione, al contributo dell'Unione alla commissione per le richieste di risarcimento si applica l'articolo 245 del regolamento (UE, Euratom) 2024/2509 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 settembre 2024, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (rifusione)⁹, che consente all'Unione di versare le quote di adesione agli organismi di cui essa è membro.

⁹ Regolamento (UE, Euratom) 2024/2509 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 settembre 2024, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (rifusione) (GU L, 2024/2509, 26.9.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj>).

5. ALTRI ELEMENTI

- **Piani attuativi e modalità di monitoraggio, valutazione e informazione**

Per quanto riguarda le modalità di informazione, il Consiglio può designare un comitato speciale ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 4, TFUE, che dovrebbe essere consultato per lo svolgimento dei negoziati. Se tale comitato sarà designato, la Commissione dovrebbe riferirgli periodicamente in merito alle misure adottate a norma della decisione del Consiglio e dovrebbe consultarlo regolarmente.

La Commissione dovrebbe riferire al Consiglio, ogni volta che quest'ultimo lo richieda, in merito allo svolgimento e all'esito dei negoziati, anche per iscritto.

- **Documenti esplicativi (per le direttive)**

Non applicabile.

- **Illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della proposta**

L'articolo 1 autorizza la Commissione a partecipare, a nome dell'Unione, ai negoziati relativi allo strumento internazionale che istituisce la commissione internazionale per le richieste di risarcimento a favore dell'Ucraina. L'articolo 1 stabilisce inoltre che i negoziati dovrebbero essere condotti sulla base delle direttive di negoziato del Consiglio riportate nell'allegato della decisione.

L'articolo 2 prevede la designazione della Commissione a negoziatore dell'Unione.

L'articolo 3 prevede la designazione di un comitato speciale in consultazione con il quale devono essere condotti i negoziati;

L'articolo 4 stabilisce che la Commissione è la destinataria della decisione.

L'articolo 5 stabilisce la data di entrata in vigore della decisione.

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che autorizza la Commissione europea a partecipare, a nome dell'Unione europea, ai negoziati relativi allo strumento internazionale che istituisce la commissione internazionale per le richieste di risarcimento a favore dell'Ucraina

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 212, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafi 3 e 4,

vista la raccomandazione della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) A seguito della guerra di aggressione non provocata e ingiustificata condotta dalla Federazione russa contro l'Ucraina¹⁰, il 14 novembre 2022 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato la risoluzione ES-11/5 dal titolo "Promozione dei mezzi di risarcimento e riparazione per l'aggressione contro l'Ucraina"¹¹.
- (2) Oltre a ricordare gli obblighi degli Stati ai sensi dell'articolo 2 della Carta delle Nazioni Unite, compreso quello di astenersi, nelle loro relazioni internazionali, dalla minaccia o dall'uso della forza contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, l'Assemblea generale ha manifestato profonda preoccupazione per la perdita di vite umane, lo sfollamento della popolazione civile, la distruzione catastrofica di infrastrutture e risorse naturali, la perdita di patrimonio pubblico e privato e la calamità economica causati dall'aggressione della Federazione russa contro l'Ucraina¹².
- (3) L'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha riconosciuto che la Federazione russa deve essere chiamata a rispondere di ogni violazione del diritto internazionale commessa nei confronti dell'Ucraina. Ha inoltre sottolineato che la Federazione russa deve sopportare le conseguenze giuridiche di tutti i suoi atti illeciti sul piano internazionale, in particolare la riparazione del pregiudizio causato da questi atti illeciti, compreso il risarcimento dei danni¹³.
- (4) In tale quadro, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha sottolineato la necessità di istituire, in cooperazione con l'Ucraina, un meccanismo internazionale per il risarcimento dei danni, delle perdite o delle lesioni derivanti dagli atti illeciti a livello internazionale della Federazione russa in Ucraina o contro di essa¹⁴. A tal fine, ha raccomandato la creazione di un Registro internazionale dei danni che funga da raccolta, in forma documentale, delle prove e delle informazioni relative alle richieste di risarcimento per i danni, le perdite o le lesioni causati a tutte le persone fisiche e giuridiche interessate nonché allo Stato dell'Ucraina, arrecati dagli atti

¹⁰ DOC A/ES-11/L.1 delle Nazioni Unite.

¹¹ Doc A/RES/ES-11/5 delle Nazioni Unite.

¹² *Ibid.*, considerando 2 e 9.

¹³ *Ibid.*, paragrafo 2.

¹⁴ Doc A/RES/ES-11/5 delle Nazioni Unite, paragrafo 3.

illeciti a livello internazionale della Federazione russa in Ucraina o contro di essa, e che serva anche per la promozione e il coordinamento della raccolta di prove¹⁵.

- (5) Il 12 maggio 2023 il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha adottato la risoluzione CM/Res(2023)3 che istituisce l'Accordo parziale allargato sul Registro dei danni causati dall'aggressione da parte della Federazione russa nei confronti dell'Ucraina.
- (6) Al fine di portare avanti gli impegni in materia di responsabilità nell'ottica dell'istituzione di un meccanismo internazionale per il risarcimento dei danni, delle perdite o delle lesioni derivanti dagli atti illeciti a livello internazionale della Federazione russa in Ucraina o contro di essa, gli Stati hanno adottato un approccio graduale, scegliendo innanzitutto di istituire il Registro, e a seguire di predisporre gli altri elementi del meccanismo di risarcimento, vale a dire una commissione per le richieste di risarcimento e un fondo di risarcimento. Tale approccio si rispecchia nello Statuto del Registro, in cui si precisa che il Registro, compresa la sua piattaforma digitale con tutti i dati relativi alle richieste di risarcimento e alle prove ivi raccolte, è inteso come la prima componente del meccanismo di risarcimento che deve essere istituito da uno strumento internazionale distinto in cooperazione con l'Ucraina e con le organizzazioni e gli organismi internazionali rilevanti.
- (7) Dopo aver aderito al Registro dei danni in qualità di membro fondatore associato l'11 maggio 2023 con notifica al Segretario generale del Consiglio d'Europa, l'Unione ha cambiato il proprio status in partecipante il 22 luglio 2024.
- (8) Il 29 febbraio 2024 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il regolamento (UE) 2024/792 che istituisce lo strumento per l'Ucraina, con il quale i colegislatori hanno, tra l'altro, creato la base giuridica per l'assistenza a iniziative e organismi coinvolti nella promozione e nell'applicazione della giustizia internazionale in Ucraina, anche coprendo il contributo finanziario dell'Unione al Registro dei danni.
- (9) Nel 2024 l'Ufficio del presidente dell'Ucraina, il Ministero degli Affari esteri dell'Ucraina, il Ministero degli Affari esteri del Regno dei Paesi Bassi e il Registro dei danni per l'Ucraina hanno invitato gli Stati che hanno sostenuto l'adozione della risoluzione A/RES/ES-11/5 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite alle riunioni preparatorie relative a uno strumento internazionale volto a istituire una commissione per le richieste di risarcimento a favore dell'Ucraina all'Aia, nei Paesi Bassi. Il primo ciclo formale di negoziati dovrebbe svolgersi nel marzo 2025.
- (10) Il Segretariato del Registro dei danni ha preparato un "progetto zero" di uno strumento internazionale per l'istituzione di una commissione per le richieste di risarcimento a favore dell'Ucraina. Il "progetto zero" comprende disposizioni riguardanti il mandato, la funzione, lo status giuridico e la sede della commissione per le richieste di risarcimento, l'adesione e la partecipazione a tale commissione, la sua struttura organizzativa, il finanziamento e il bilancio, come pure disposizioni riguardanti la procedura per l'esame delle domande, l'adesione della Federazione russa e il trasferimento dei lavori del Registro dei danni.
- (11) Dato l'interesse dell'Unione a ribadire il suo fermo impegno a garantire che la Federazione russa sopporti le conseguenze giuridiche dei suoi atti illeciti a livello internazionale contro l'Ucraina, compreso l'obbligo di risarcimento dei danni, delle

¹⁵ *Ibid.*, paragrafo 4.

perdite e delle lesioni causati da tali atti, è opportuno che l'Unione partecipi ai negoziati relativi allo strumento internazionale che istituisce la commissione per le richieste di risarcimento,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La Commissione è autorizzata a negoziare, a nome dell'Unione, uno strumento internazionale che istituisce una commissione internazionale per le richieste di risarcimento a favore dell'Ucraina.

Articolo 2

I negoziati sono condotti sulla base delle direttive di negoziato di cui all'allegato.

Articolo 3

La Commissione è designata quale negoziatore dell'Unione.

Articolo 4

La partecipazione dell'Unione ai negoziati di cui all'articolo 1 è condotta in consultazione con il comitato speciale designato a norma dell'articolo 218, paragrafo 4, TFUE.

La Commissione riferisce periodicamente al comitato speciale di cui al primo comma in merito alle misure adottate ai sensi della presente decisione e lo consulta regolarmente.

Articolo 5

La Commissione è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*