

Riparazioni per gravi violazioni del diritto internazionale: Adottata la Convenzione che istituisce una Commissione internazionale per i reclami per l'Ucraina

Emma Baldi
(Università degli Studi di Milano)

La presente è la versione finale del contributo pubblicato su SIDIBLOG in data 14 gennaio 2026, consultabile al seguente link: <https://www.sidiblog.org/2026/01/14/riparazioni-per-gravi-violazioni-del-diritto-internazionale-adottata-la-convenzione-che-istituisce-una-commissione-internazionale-per-i-reclami-per-luكرانيا/>.

1. Introduzione

Il 16 dicembre, all'Aia, trentaquattro Stati* e l'Unione europea [hanno firmato](#), nel quadro del Consiglio d'Europa, una nuova [Convenzione che istituisce una Commissione internazionale per i reclami per l'Ucraina](#) (*Convention Establishing an International Claims Commission for Ukraine*; di seguito, "Convenzione"). La Convenzione pone le basi per l'istituzione di un **meccanismo internazionale** (di seguito, "Commissione per l'Ucraina" o "Commissione") incaricato di valutare le richieste di risarcimento presentate da individui, da persone giuridiche e dallo Stato ucraino per i danni causati dall'aggressione su larga scala della Federazione Russa contro l'Ucraina. La Convenzione, ora aperta alla firma, entrerà in vigore una volta ratificata da almeno venticinque Stati o organizzazioni regionali di integrazione — tra cui, in particolare, l'Unione europea — a condizione che siano assicurati adeguati impegni finanziari iniziali a sostegno delle attività della Commissione (art. 30, par. 3 della Convenzione stessa).

La futura Commissione costituirà il secondo pilastro di un'architettura internazionale più ampia, sviluppata nell'ambito del Consiglio d'Europa, volta alla riparazione dei danni derivanti dalle [gravi violazioni del diritto internazionale commesse dalla Russia](#). Essa andrà infatti ad affiancare il già esistente **Registro dei danni per l'Ucraina** (*Register of Damage for Ukraine*) (di seguito, "Registro dei danni" o, più semplicemente, "Registro"), a cui ad oggi partecipano quarantaquattro Stati** e l'Unione europea.

La conclusione della Convenzione si inserisce in un contesto internazionale complesso, segnato dal [perdurare](#) del conflitto armato tra Russia e Ucraina e dal parallelo intensificarsi — finora senza risultati concreti — delle iniziative diplomatiche volte a favorire un cessate il fuoco e un accordo di pace. I partecipanti alla [conferenza diplomatica](#), durante la quale è stata adottata la Convenzione, hanno presentato questo strumento come un passaggio cruciale nel percorso verso l'**accertamento delle responsabilità**, la **garanzia di giustizia** e, per questa via, la costruzione di una **pace duratura** in Ucraina.

Partendo da queste premesse, il contributo propone una prima analisi tecnico-giuridica della Convenzione e del modello istituzionale della futura Commissione, soffermandosi sui profili strutturali e procedurali e sulle principali questioni giuridiche che ne derivano. Senza ambire all'eshaustività — anche alla luce del carattere ancora *in fieri* dell'architettura della Commissione — l'analisi intende mettere in luce i punti di forza e le criticità del sistema delineato, anticipando alcune delle principali sfide attuative.

2. Genesi della Convenzione che istituisce una Commissione internazionale per i reclami per l'Ucraina

Il fondamento giuridico della Convenzione — e della futura Commissione — risiede nel principio consolidato del diritto internazionale consuetudinario e codificato negli [Articoli sulla responsabilità dello Stato](#) (di seguito, “ARSIWA”) secondo cui ogni atto internazionalmente illecito comporta l'**obbligo**, in capo allo Stato responsabile, **di riparare integralmente il danno causato** (art. 1 e 31 degli ARSIWA). Tale principio, richiamato espressamente anche dalla Convenzione sia nel preambolo (par. 5) sia nella parte dispositiva (art. 3, par. 4), costituisce il **«complemento indispensabile»** di ogni violazione di un obbligo internazionale, tanto di fonte pattizia quanto consuetudinaria.

Nel caso di specie, l'esistenza di un obbligo di riparazione in capo alla Russia è stata riconosciuta, tra gli altri, dall'**Assemblea Generale** delle Nazioni Unite, che, con due distinte risoluzioni, espressamente richiamate dalla Convenzione (si veda i par. 7 e 8 del preambolo), [ha qualificato](#) l'azione russa come violazione dell'art. 2 par. 4 della Carta delle Nazioni Unite e [ha riconosciuto](#) l'obbligo della Russia di fornire riparazione per i danni, le perdite e le lesioni derivanti dai propri atti internazionalmente illeciti. Con la [risoluzione “Furtherance of remedy and reparation for aggression against Ukraine”](#) del novembre 2022, in particolare, l'Assemblea Generale ha riconosciuto la **«necessità dell'istituzione, in cooperazione con l'Ucraina, di un meccanismo internazionale di riparazione per i danni, le perdite o le lesioni derivanti da atti internazionalmente illeciti della Federazione Russa commessi in Ucraina o contro l'Ucraina»** (par. 3).

È in questo quadro che il Consiglio d'Europa ha assunto un ruolo centrale. La [Dichiarazione di Reykjavík](#) del maggio 2023 — con la quale i Capi di Stato e di Governo e i rappresentanti dell'Unione europea hanno espresso un chiaro sostegno politico alla creazione di strumenti istituzionali dedicati alla riparazione per i danni subiti dall'Ucraina — ha fornito il necessario impulso politico, aprendo la strada all'[istituzione del Registro dei danni](#) (a proposito del sostegno apprestato all'Ucraina da parte del Consiglio d'Europa, si veda, altresì, l'[Action Plan for Ukraine “Resilience, Recovery and Reconstruction” 2023-2026](#)).

Il [Registro](#) opera come sistema di raccolta, registrazione, organizzazione e conservazione delle domande di risarcimento, nonché delle relative prove, presentate da individui, da persone giuridiche e dallo Stato ucraino in relazione a danni, perdite e lesioni causati, a partire dal 24 febbraio 2022, dagli atti internazionalmente illeciti commessi dalla Russia, ivi incluse le violazioni del divieto di uso della forza, dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario. Concepito sin dall'origine come il primo tassello di un'architettura istituzionale più ampia (si veda, a riguardo, l'art. 2, par. 5 dello Statuto del Registro, annesso alla [risoluzione CM/RES\(2023\)3](#) del Comitato dei Ministri), il Registro ha finora ricevuto oltre 80.000 domande, articolate in una serie di categorie di danno, in progressivo ampliamento.

La **Commissione per l'Ucraina**, [progettata](#) sin dalle prime fasi successive all'invasione russa dell'Ucraina nel febbraio 2022, e ora istituita dalla Convenzione, costituisce l'evoluzione naturale di tale architettura. Essa subentrerà progressivamente al Registro quale suo «successore» (art. 14, par. 3 dello Statuto del Registro) e sarà chiamata a **esaminare, valutare e decidere sulle pretese risarcitorie**, determinando caso per caso l'eventuale ammontare del risarcimento dovuto sulla base di una valutazione «equa e giusta» (art. 3, par. 2 e 5 della Convenzione). Rientreranno nella sua competenza tanto le domande già presentate al Registro quanto quelle che saranno sottoposte direttamente alla Commissione una volta completato il trasferimento delle funzioni del Registro alla Commissione (si vedano, a proposito, gli art. 24–25 della Convenzione). La delimitazione temporale della sua competenza, circoscritta ai danni derivanti da atti commessi a partire

dal 24 febbraio 2022, ha tuttavia già suscitato critiche da parte di organizzazioni della società civile, che [hanno segnalato](#) il rischio di esclusione di vittime di gravi violazioni dei diritti umani anteriori all'invasione su larga scala, in particolare nelle regioni orientali dell'Ucraina e in Crimea.

Pur presentando tratti di indubbia originalità — sui quali si tornerà brevemente più avanti —, la Commissione non costituisce un *unicum* nel quadro del diritto internazionale. Essa si inserisce nel solco dei cosiddetti [mass claims processes](#), ossia meccanismi internazionali *ad hoc*, generalmente istituiti mediante trattati o risoluzioni di organi internazionali, concepiti per esaminare e decidere, attraverso assetti istituzionali e procedurali flessibili, un numero elevato di pretese risarcitorie derivanti da eventi internazionalmente illeciti ed eccezionali, tipicamente conflitti armati o gravi crisi internazionali, rispetto ai quali i rimedi giurisdizionali ordinari, tanto a livello internazionale quanto a livello nazionale, risulterebbero impraticabili o comunque inadeguati. In questo quadro si collocano, tra gli altri, l'[Iran–United States Claims Tribunal](#) (IUSCT), la [United Nations Compensation Commission](#) (UNCC) e l'[Eritrea–Ethiopia Claims Commission](#) (EECC), nonché [altri meccanismi](#) istituiti in contesti post-bellici e i processi di [risarcimento collettivo legati ai crimini del nazismo](#).

Al tempo stesso, la Commissione per l'Ucraina presenta significativi elementi di discontinuità rispetto a tali precedenti. In particolare, essa è stata istituita in assenza di qualsivoglia consenso o cooperazione da parte dello Stato asseritamente responsabile, il quale continua a contestare la propria responsabilità internazionale. Questa circostanza ha escluso sin dall'inizio la possibilità di istituire il meccanismo sotto l'egida delle Nazioni Unite mediante una risoluzione del Consiglio di Sicurezza — come, per esempio, nel caso dell'[UNCC](#) — orientando invece la comunità internazionale verso una soluzione istituzionale alternativa, poi sviluppatasi nell'ambito del Consiglio d'Europa.

3. L'architettura istituzionale e il funzionamento della Commissione

3.1. Natura giuridica e status

La Convenzione istituisce la Commissione quale **organo amministrativo indipendente**, inserito nel quadro istituzionale del Consiglio d'Europa (artt. 2 e 3, par. 1), con sede all'Aia, un ufficio in Ucraina e la possibilità di istituire ulteriori uffici in altri Stati (art. 5). La qualificazione espressa della Commissione come meccanismo di natura amministrativa — in linea con modelli quali l'UNCC, e in contrasto con esperienze di natura giurisdizionale come l'IUSCT — appare funzionale a privilegiare **rapidità, efficienza e flessibilità procedurale e decisionale**. Tali caratteristiche risultano centrali in un contesto in cui l'effettività della riparazione è inscindibilmente legata alla sua tempestività, e in cui l'[ampiezza della distruzione](#) causata dalla guerra di aggressione russa rende l'accesso alla riparazione non più differibile.

L'attività della Commissione sarà guidata da una serie di principi fondamentali, tra cui l'**indipendenza**, l'**imparzialità**, l'**equità**, l'**obiettività**, la **trasparenza**, la **riservatezza** e la **protezione dei dati personali** (art. 20), che informeranno tanto l'organizzazione interna quanto l'esame delle domande di risarcimento — aspetto su cui si tornerà più avanti.

La Convenzione, quale atto istitutivo, attribuisce alla Commissione **personalità giuridica internazionale** e la **capacità giuridica** necessaria all'esercizio delle sue funzioni e all'adempimento del proprio mandato — in linea con la prassi in materia di organizzazioni internazionali, efficacemente ricostruita, tra gli altri, da [Hickey Jr.](#) — inclusa la capacità di

concludere accordi, di acquisire e disporre di beni mobili e immobili e di stare in giudizio (art. 4).

3.2. Assetto istituzionale e organi della Commissione

Sotto il profilo organizzativo, la Commissione presenta una **struttura articolata**, in larga misura **“tipica”** delle commissioni internazionali per i reclami (*international claims commissions*). L'organo di governo principale sarà l'**Assemblea**, composta da tutti i Membri della Commissione, che costituirà l'organo di indirizzo e supervisione della Commissione, cui spetterà la responsabilità complessiva dell'attuazione del mandato e il controllo sull'operato degli altri organi del meccanismo (art. 7). Accanto ad essa opererà un **Comitato finanziario**, quale organo sussidiario dell'Assemblea incaricato di definire e supervisionare il regime finanziario della Commissione (art. 8). Il **Consiglio** costituirà l'organo esecutivo della Commissione, al quale sarà affidato l'esercizio operativo del mandato della Commissione, incaricato di adottare le decisioni necessarie al funzionamento del meccanismo nel rispetto dell'indirizzo definito dall'Assemblea (art. 10). Il **Segretariato**, posto sotto l'autorità di un **Direttore esecutivo** (art. 14), fornirà il supporto amministrativo, tecnico e operativo al funzionamento della Commissione e dei suoi organi, (art. 13).

Elemento centrale del meccanismo saranno i **commissari**, nominati dal Consiglio sulla base di una lista di candidati approvata dall'Assemblea e assegnati ai *panel* incaricati di esaminare le singole richieste di risarcimento (art. 11). I commissari opereranno a titolo individuale e saranno scelti tra esperti indipendenti dotati di comprovata competenza, tra l'altro, nel diritto internazionale, nella risoluzione delle controversie e in ambiti tecnico-economici quali la finanza, la contabilità, l'assicurazione e la valutazione dei danni. La selezione seguirà criteri improntati all'indipendenza, all'imparzialità, all'integrità e all'esperienza professionale, oltre a garantire rappresentanza geografica ed equilibrio di genere.

Un profilo essenziale ai fini dell'indipendenza e del corretto funzionamento della futura Commissione è costituito dal **regime dei privilegi e delle immunità**, disciplinato dall'art. 6 della Convenzione. La disposizione adotta un approccio funzionale, riconoscendo quei privilegi e quelle immunità necessari all'esercizio delle funzioni e all'adempimento del mandato della Commissione. In luogo di istituire un regime autonomo, la Convenzione rinvia all'**Accordo generale sui privilegi e le immunità del Consiglio d'Europa**, estendendone l'applicazione alla Commissione e modulandone il contenuto in funzione dei diversi ruoli istituzionali. In particolare, al Direttore esecutivo e ai membri del Segretariato è riconosciuta un'immunità funzionale dalla giurisdizione per gli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni ufficiali, mentre ai commissari è attribuito un regime di immunità funzionale “rafforzato”, modellato su quello previsto per gli inviati diplomatici, ma limitato ai periodi e alle attività svolte nell'ambito delle funzioni della Commissione. Alla Commissione, in quanto tale, sono infine riconosciute ampie immunità istituzionali, comprendenti l'immunità dalla giurisdizione sui beni e sugli averi, l'invulnerabilità di locali, documenti e archivi, nonché esenzioni fiscali.

3.3. Procedura di esame delle domande di risarcimento

L'esame delle domande di risarcimento sarà affidato a **panel** composti da tre **commissari**. Il numero dei *panel* e l'ambito dei rispettivi mandati saranno determinati dal Consiglio, su raccomandazione del Segretariato, tenendo conto delle esigenze di efficienza, flessibilità e gestione del carico di lavoro (art. 12, par. 2). Ai *panel* spetterà il compito centrale di **esaminare le domande, accertarne la fondatezza e determinare, caso per caso,**

l'ammontare della compensazione dovuta, formulando raccomandazioni motivate al Consiglio per l'adozione delle decisioni finali (art. 16). Le raccomandazioni saranno adottate secondo una logica collegiale, per consenso o, in mancanza, a maggioranza (art. 17).

Il **Consiglio** conserverà la competenza formale di **adottare le decisioni** della Commissione. Esso potrà approvare le raccomandazioni dei *panel*, rinviarle a loro per un nuovo esame o, in via eccezionale, deferirle a un *panel* di revisione *ad hoc* composto dai presidenti di altri *panel* (art. 18). Questa struttura a più livelli — che combinerà un primo esame tecnico-specialistico da parte dei *panel* con un controllo istituzionale centralizzato da parte del Consiglio — appare funzionale non solo a garantire uniformità e qualità decisionale, ma anche a favorire forme di standardizzazione e un trattamento coerente delle domande, caratteristiche tipiche dei *mass claims processes*.

Si tratta, peraltro, di un'opzione organizzativa già sperimentata nella [prassi](#). Accanto a modelli di meccanismi di reclamo in cui l'organo esaminatore adottava direttamente decisioni definitive — come nel caso dell'IUSCT o dell'EECC — si sono affermate soluzioni in cui tale organo formulava raccomandazioni soggette a un ulteriore vaglio, come avvenuto nell'esperienza dell'UNCC.

Nel caso della Commissione per l'Ucraina, questo assetto comporterà, di fatto, l'introduzione di un passaggio procedurale aggiuntivo, che potrebbe incidere sui tempi di definizione delle domande di risarcimento, ponendosi in tensione con uno degli obiettivi tradizionalmente associati ai *mass claims processes* — e fatto proprio anche dalla Convenzione stessa — ossia la definizione dei reclami nel modo più rapido ed efficiente possibile.

È tuttavia significativo che, a differenza di diverse [esperienze passate](#) di *mass claims processes* — in particolare quelli di natura amministrativa — la Convenzione **non contempla** alcuna forma di **riesame** delle decisioni finali della Commissione, che «*shall not be subject to further appeal or review*» (art. 18, par. 6).

Ove necessario, i *panel* potranno avvalersi del supporto di **esperti** incaricati dal Segretariato (art. 16, par. 2). Si tratta di una previsione certamente coerente con una prassi consolidata in materia di riparazione, sia [davanti agli organi giurisdizionali internazionali](#) sia [nei mass claims processes](#), nei quali valutazioni tecniche esterne sono frequentemente impiegate per supportare la valutazione del danno e la quantificazione dei risarcimenti, senza incidere sull'autonomia decisionale degli organi decidenti.

La Convenzione non disciplina espressamente le categorie di domande di risarcimento, lasciando intendere una continuità funzionale con il Registro dei danni, al quale la Commissione è destinata a succedere. Le [categorie](#) attualmente previste dal Registro comprendono domande presentate da individui (categoria A), dallo Stato ucraino (categoria B) e da persone giuridiche (categoria C), articolate in diverse tipologie di danno [in progressivo ampliamento](#).

Un ulteriore profilo rilevante riguarda l'esigenza di **prevenire fenomeni di doppia compensazione** («*double compensation*»). A tal fine, la Convenzione prevede che la Commissione adotti misure idonee ad assicurare che a uno stesso richiedente non sia riconosciuto più di un indennizzo per il medesimo danno, perdita o lesione (art. 19, par. 3), tenendo conto di eventuali decisioni rilevanti pronunciate da corti e tribunali nazionali o internazionali (art. 19, par. 1-2). Tale attenzione riflette una preoccupazione ricorrente nella prassi delle commissioni internazionali per i reclami e trova fondamento nel principio, ben noto nel diritto internazionale della responsabilità degli Stati, secondo cui la riparazione

deve essere integrale, ma non eccedere il pregiudizio subito dallo Stato leso. Un principio analogo emerge anche nel diritto internazionale dei diritti umani, come attestato dalla giurisprudenza delle corti regionali, che escludono che le misure di riparazione possano tradursi in un arricchimento indebito della vittima (si veda, per esempio, Corte EDU, [Varnava e altri c. Turchia](#) [GC], 2009, par. 224). La concreta attuazione di tale principio richiederà, in ogni caso, una cooperazione attiva tra gli Stati membri, in particolare attraverso efficaci meccanismi di **scambio di informazioni**.

Particolarmente significativo è, da ultimo, il riconoscimento di un **accesso diretto e immediato degli individui** al meccanismo di reclamo, senza la mediazione degli Stati. Pur non essendo del tutto inedita nella prassi — come dimostrano, tra gli altri, i precedenti dell'[IUSCT](#) e dei meccanismi istituiti in [Bosnia-Erzegovina](#) e in [Kosovo](#) — tale scelta assume un rilievo specifico nel contesto attuale, contribuendo alla prassi istituzionale rilevante nel [dibattito internazionale](#) sull'esistenza di un **diritto delle vittime dei conflitti armati alla riparazione** e sulle modalità della sua attuazione.

3.4. Nodi giuridici (e pratici) ancora aperti

Nonostante il livello di dettaglio con cui la Convenzione disciplina la struttura e il mandato della futura Commissione, diversi profili essenziali del suo funzionamento restano, allo stato, aperti. In particolare, la Convenzione rinvia a una fase successiva l'adozione delle **Rules and Regulations** da parte del Consiglio e, dietro approvazione dell'Assemblea (artt. 7, par. 4, lett. c, e 10, par. 2, lett. c). Tali regole saranno decisive per chiarire aspetti centrali del meccanismo, tra cui le modalità di nomina e rimozione dei commissari, le procedure per la presentazione e la decisione dei reclami, gli standard probatori, i criteri di valutazione del danno e della compensazione, nonché le forme di coordinamento tra i *panel*, il Consiglio e il Registro dei danni. Fino all'adozione di queste disposizioni attuative, l'assetto operativo della Commissione rimane dunque solo parzialmente definito.

Al di là del profilo regolamentare, due questioni appaiono sin d'ora particolarmente critiche: il **finanziamento dei risarcimenti** e l'**attuazione delle decisioni**. Quanto al primo aspetto, la Convenzione si limita a riaffermare il principio cardine del diritto internazionale, secondo cui lo Stato responsabile di un atto illecito è tenuto a fornire riparazione per il danno arrecato. In questa prospettiva, la Convenzione afferma che «[è] pertanto atteso» («*[i]t is therefore expected*») che la Russia finanzia i risarcimenti determinati dalla Commissione, precisando al contempo che gli Stati membri non sono tenuti a farsene carico (art. 21, par. 1-2). Tuttavia, la Convenzione resta (volutamente?) silente sulle **fonti concrete di finanziamento** delle compensazioni, limitandosi a prevedere che, qualora e quando i fondi diverranno disponibili, l'Assemblea potrà decidere le modalità di pagamento, anche attraverso un eventuale fondo di compensazione (art. 22).

Questo elemento distingue nettamente il meccanismo per l'Ucraina da precedenti *mass claims processes*, nei quali la fase di determinazione delle pretese era, sin dall'origine, accompagnata da strumenti volti a garantire il pagamento dei risarcimenti. Nel caso dell'[IUSCT](#), ad esempio, il pagamento dei risarcimenti era garantito da un *security account* alimentato dall'Iran e soggetto a un obbligo di mantenere un saldo minimo fino alla completa soddisfazione dei lodi. Nel sistema dell'[UNCC](#), invece, le compensazioni erano finanziate tramite un fondo centralizzato alimentato da prelievi obbligatori sulle entrate petrolifere irachene, imposti dal Consiglio di Sicurezza.

Al contrario, la Convenzione non prevede, allo stato attuale, alcun meccanismo finanziario *ex ante* idoneo ad assicurare l'effettiva erogazione dei risarcimenti che la Commissione potrà riconoscere. Ne deriva che l'accertamento dei danni e la quantificazione dei risarcimenti non

saranno, di per sé, sufficienti a garantire che le somme riconosciute vengano effettivamente corrisposte, rendendo l'operatività del sistema strutturalmente dipendente da soluzioni di finanziamento ancora da definire — o, in alternativa, dall'adempimento volontario da parte della Russia, ipotesi che appare oggi poco realistica. In questo contesto, il dibattito relativo all'utilizzo degli asset russi congelati, o dei proventi da essi derivanti, per finalità di riparazione e ricostruzione in Ucraina assume una rilevanza centrale, pur risultando, allo stato, sostanzialmente accantonato, quanto meno in seno all'Unione europea, alla luce delle [più recenti posizioni istituzionali](#) della stessa — dibattito che, comunque, per la sua complessità, esula dall'ambito del presente contributo.

Diversa è la disciplina relativa al **finanziamento del funzionamento della Commissione**, profilo [centrale](#) alla luce dei costi generalmente elevati associati ai *mass claims processes*, sebbene il Consiglio d'Europa abbia [indicato](#) che tali costi potrebbero risultare relativamente contenuti grazie al ricorso alla tecnologia digitale. La Convenzione prevede che, qualora la Russia dovesse divenire membro della Commissione — ipotesi espressamente presa in considerazione dalla Convenzione, benché priva, allo stato, di concrete prospettive di attuazione — essa ne sosterrà i costi operativi (art. 23, par. 1). Fino a quel momento, tali costi saranno coperti da contributi obbligatori dei Membri e da contributi volontari — anche in natura (*in kind*) — da parte di Membri, Osservatori o altri soggetti autorizzati dal Comitato finanziario (art. 23, par. 2-4). La previsione di un controllo preventivo su tali contributi risponde all'evidente esigenza di proteggere la Commissione e il suo operato da indebite interferenze e pressioni esterne, che potrebbero minacciarne l'indipendenza.

Strettamente connesso al tema del finanziamento è quello dell'attuazione (***enforcement***) delle decisioni della Commissione, aspetto anch'esso [cruciale](#) ai fini dell'effettività complessiva di ogni meccanismo di gestione di reclami di massa, e dunque anche della Commissione per l'Ucraina, dal momento che, come osservato da [Holtzmann e Kristjánsson](#), «[a] *Mass Claims Process may be an exercise in futility if the award is not enforceable and payments do not reach the claimants*» (p. 132). La Convenzione chiarisce che le decisioni della Commissione saranno definitive e risolveranno in via finale tutte le questioni di fatto e di diritto relative alle singole richieste di risarcimento (art. 3, par. 5-6 e 18, par. 7). Al tempo stesso, la Convenzione esclude che tali decisioni producano effetti esecutivi diretti negli ordinamenti interni degli Stati membri (art. 21, par. 3), respingendo in questo modo un modello di *enforcement* giudiziario decentralizzato. Gli Stati restano liberi di riconoscere o di eseguire le decisioni nel proprio diritto interno, senza, tuttavia, alcun obbligo in tal senso.

Anche sotto questo profilo, il meccanismo per l'Ucraina si discosta da precedenti come l'IUSCT e l'UNCC, che si fondavano — seppur con modalità diverse — su forme di *self-enforcement* centralizzato. In assenza di analoghi dispositivi, la Commissione per l'Ucraina appare destinata a confrontarsi con una sfida strutturale, che inciderà direttamente sulla sua capacità di garantire una riparazione effettiva allo Stato ucraino e alle vittime.

7. Conclusioni: prospettive future, potenzialità e sfide della Commissione per l'Ucraina

La Convenzione che istituisce la Commissione internazionale per i reclami per l'Ucraina è oggi aperta alla firma e la sua **entrata in vigore** resta subordinata al raggiungimento di soglie precise in termini di ratifiche e impegni finanziari (art. 30, par. 3). Anche la Russia potrebbe, in linea di principio, aderirvi (art. 28), ma solo a condizioni particolarmente stringenti — tra cui il riconoscimento della propria responsabilità internazionale, l'impegno a eseguire le decisioni in materia di risarcimenti e l'assunzione degli oneri finanziari

connessi al funzionamento del meccanismo — che, alla luce dell'attuale contesto, appaiono difficilmente realizzabili.

Al di là di questi profili, la Commissione si impone come un **precedente istituzionale di rilievo**. Non rappresenta una soluzione definitiva del conflitto armato, ma certo un **passaggio significativo** nel percorso **verso la giustizia e le riparazioni per le gravi violazioni del diritto internazionale commesse in Ucraina**. Come dichiarato dai leader e dagli alti rappresentanti di oltre cinquanta Stati e di organizzazioni internazionali intervenuti alla Conferenza diplomatica del 16 dicembre, la Convenzione esprime una scelta di fondo, oltre che operativa: ribadire che una pace giusta e duratura in Ucraina non può prescindere dall'accertamento delle responsabilità, dalla riparazione dei danni e dal ripristino dello Stato di diritto. Al tempo stesso, il sostegno ampio e sostanzialmente incondizionato espresso dagli Stati alle iniziative di riparazione in Ucraina mette inevitabilmente in luce l'esigenza di applicare con coerenza e pari determinazione i medesimi principi di giustizia e riparazione anche in altri contesti di gravi violazioni del diritto internazionale.

L'effettività della Commissione dipenderà tuttavia in larga misura dalla **cooperazione degli Stati membri**, sia sul piano finanziario — alla luce della persistente mancanza di cooperazione da parte della Russia — sia attraverso lo scambio di informazioni, nonché dalla capacità della Commissione di gestire in modo realistico le aspettative delle vittime, in un processo di accesso alle riparazioni che sarà inevitabilmente lungo e complesso.

Un ruolo decisivo sarà infine svolto dall'adozione delle future *Rules and Regulations*, chiamate a definire nel dettaglio il funzionamento interno della Commissione, le procedure decisionali e i criteri applicabili all'esame dei reclami. Solo alla luce di tali scelte sarà possibile valutare se il meccanismo riuscirà a coniugare **efficienza, coerenza decisionale e garanzie per i ricorrenti**.

In questo quadro, le **modalità di finanziamento** e di **enforcement** delle future decisioni della Commissione restano gli snodi più delicati: da esse dipenderanno non solo l'efficacia pratica della Commissione, ma anche la sua **credibilità istituzionale** e la capacità di tradurre l'accertamento delle responsabilità in una **riparazione effettiva** per lo Stato ucraino e per le vittime.

*La Convenzione che istituisce una Commissione internazionale per i reclami per l'Ucraina è stata firmata da Andorra, Austria, Belgio, Croazia, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Germania, Grecia, Islanda, Irlanda, Italia, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Malta, Monaco, Montenegro, Paesi Bassi, Norvegia, Polonia, Portogallo, Repubblica di Moldavia, Romania, San Marino, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Ucraina e Regno Unito.

**Ad oggi, hanno aderito al Registro dei danni per l'Ucraina Albania, Andorra, Australia, Austria, Belgio, Bulgaria, Canada, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Germania, Grecia, Islanda, Irlanda, Italia, Giappone, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Malta, Repubblica di Moldavia, Monaco, Montenegro, Paesi Bassi, Macedonia del Nord, Norvegia, Polonia, Portogallo, Romania, San Marino, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Ucraina, Regno Unito e Stati Uniti d'America.