

SENATO DELLA REPUBBLICA  
XIX LEGISLATURA

Doc. XII-bis  
n. 122

ASSEMBLEA PARLAMENTARE  
DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Risoluzione n. 2539 (2024)

Sostegno alla ricostruzione dell'Ucraina

*Comunicata alla Presidenza il 1° agosto 2024*



## Resolution 2539 (2024)<sup>1</sup>

# Support for the reconstruction of Ukraine

### Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly reiterates its deep concern at the extensive devastation and acute suffering inflicted upon Ukraine and its people by the Russian Federation with its illegal war of aggression that started in 2014 and escalated into a large-scale invasion in February 2022, resulting in severe human and material losses, grave violations of human rights and numerous war crimes.

2. The Council of Europe has led the way in expressing its solidarity with Ukraine and its people, condemning the Russian Federation's war of aggression against Ukraine and excluding the Russian Federation from the Organisation because of its serious violation of international law and statutory obligations. The Council of Europe has also shown leadership in setting up the Register of Damage Caused by the Aggression of the Russian Federation against Ukraine, as a first step towards establishing a comprehensive system of accountability of the Russian Federation for its wrongful acts. Consistent with its steadfast resolve and its focus on democracy, human rights and the rule of law, the Council of Europe should play a significant role in supporting the reconstruction efforts in Ukraine by recommending the seizure of Russian State assets and their use in support of the reconstruction of Ukraine. This course of action would pursue a threefold objective: strengthening Ukraine, ensuring the accountability of the Russian Federation and deterring any other future aggression.

3. The Assembly believes that it is crucial for the international community, working in concert, to address this challenge and ensure that the victims of the aggression, Ukraine and its citizens, receive the reparations they are owed and that there is a path towards justice. As already called for by the Assembly in its Resolution 2516 (2023) "Ensuring a just peace in Ukraine and lasting security in Europe", this will involve establishing "a comprehensive compensation mechanism, including an international commission for the examination of claims for damages recorded in the Register of Damage, and a compensation fund to pay out on decisions on compensation for damage awarded by the commission, in particular by confiscating and otherwise using the Russian Federation's assets to pay for damage caused by the war in Ukraine".

4. The documented damage caused to Ukraine's infrastructure and economy by the Russian Federation's aggression had reached a value of US\$416 billion in June 2023. The plight of those who have had to flee Ukraine because of the war – an estimated 6.2 million people – is particularly concerning, as a humanitarian emergency in itself and also because it creates a ripple effect across borders, affecting neighbouring countries and straining resources on a larger scale. In addition, it has been estimated that approximately 17.6 million individuals in Ukraine needed humanitarian assistance in 2023, with 5.1 million people being internally displaced.

5. The Assembly acknowledges that the non-participation by the Russian Federation in international dispute settlements hinders the traditional legal channels for securing reparations. It affirms, however, the obligation of the aggressor State, the Russian Federation, to provide full compensation for the damage, loss and injury caused by its internationally wrongful acts, including the destruction of infrastructure, loss of life, economic hardships and other adverse effects, in accordance with the principles of international law. In this respect, the Assembly recalls the 2001 Articles of the United Nations on Responsibility of States for

---

1. *Assembly debate* on 16 April 2024 (10th sitting) (see [Doc. 15932](#), report of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Mr Lulzim Basha; and [Doc. 15941](#), opinion of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Davor Ivo Stier). *Text adopted by the Assembly* on 16 April 2024 (10th sitting).

See also [Recommendation 2271 \(2024\)](#).



Internationally Wrongful Acts, the 2005 United Nations Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law and the United Nations General Assembly Resolution A/RES/ES-11/5 of 14 November 2022 “Furtherance of remedy and reparation for aggression against Ukraine”, which recognises the need for the establishment of an international mechanism for reparation.

6. The Assembly notes that several countries holding Russian State assets have frozen a total of approximately US\$300 billion in Russian State assets. The frozen Russian State financial assets must be made available for the reconstruction of Ukraine. States holding these assets should co-operate and transfer them to an international compensation mechanism. Under international law, States possess the authority to enact countermeasures against a State that has seriously breached international law. Now is the time for Council of Europe member States to move from sanctions to countermeasures. The Assembly further notes that countermeasures are intended to induce the offending State to cease its unlawful behaviour or to comply with its obligations arising from that conduct, such as paying compensation for damage caused. The Assembly emphasises that the legitimacy of the recommended countermeasures remains unassailable within the framework of sovereign immunity.

7. The Assembly acknowledges the long-standing influence of certain Russian individuals, also referred to as oligarchs, in both domestic and international politics, shaped by their control over key industries and substantial assets abroad. This has enabled them to influence various stakeholders in European countries. Since the beginning of the Russian Federation’s aggression against Ukraine in 2014, a number of enterprises owned by these individuals have been co-operating with the Russian military-industrial complex. Given this fact, the European Union, G7 countries and Australia introduced the Russian Elites, Proxies, and Oligarchs (REPO) Task Force in March 2022. The Assembly believes that the member States need to work on a similar mechanism to be able to address this issue.

8. The Assembly recognises the endeavours of the member States in imposing sanctions on Russian individuals and enterprises who collaborate with the Russian military-industrial complex, particularly those in heavy industries that facilitate the production of various types of lethal weaponry. The Assembly believes that the member States should devise mechanisms for monitoring potential violations of the sanctions regime, freezing such assets and subsequently transferring them to the international fund for the reconstruction of Ukraine, all while upholding the principles of international law and respecting private property rights.

9. The Assembly believes that creating, under the auspices of the Council of Europe, an international compensation fund as well as a compensation mechanism, as a separate international instrument mandated to examine and adjudicate claims and/or pay compensation for damage, loss or injury caused by the Russian Federation’s internationally wrongful acts in or against Ukraine, would provide a structured way to assess and compensate for the damage suffered by various stakeholders because of the Russian Federation’s illegal invasion of Ukraine. This compensation mechanism should cover a range of losses, including but not limited to infrastructure damage, environmental effects, economic losses incurred by companies and investors, and the costs associated with hosting and supporting those who have been displaced by the aggression, in Ukraine and outside of the country.

10. The Assembly acknowledges that Russian politicians, propagandists, oligarchs and other war collaborators have amassed significant wealth through their close ties to Vladimir Putin’s regime and try to influence the internal politics of European countries, which makes them accomplices in the Russian Federation’s aggression against Ukraine. To ensure the personal liability of a particular individual, measures such as freezing and confiscating assets and allocating them to the reconstruction of Ukraine should be applied. Bearing in mind that certain countries have already introduced new legislation or amended existing legislation, and in adherence to principles of private property and international law, member States are encouraged to develop legislation and legal mechanisms to confiscate these assets.

11. As the already established Register of Damage undertakes the laborious process of recording Ukrainian losses in preparation for an international claims process, countries that have frozen Russian assets should transfer those assets to an international compensation fund. An international commission for the examination of claims for the damage recorded in the register should be created to effectively address the claims process.

12. In light of these considerations, the Assembly:

12.1. calls on Council of Europe member States and eligible non-member States to join the Register of Damage if they have not yet done so;

12.2. calls for the establishment of an international compensation mechanism under the auspices of the Council of Europe to comprehensively address the damage incurred by natural and legal persons affected, including the State of Ukraine, due to the unlawful actions of the Russian Federation with its invasion of Ukraine;

12.3. urges Council of Europe member and non-member States holding Russian State assets to actively co-operate in the prompt transfer of these assets to the established international compensation mechanism, supports the efforts of the European Union and the United States and calls upon them and the G7 to act without delay in taking all necessary steps to ensure that all Russian Federation assets in their custody are made available for the recovery and reconstruction of Ukraine;

12.4. insists that the reconstruction of Ukraine is needed right away without waiting for the end of the aggression, and therefore calls for the creation of an international trust fund with a clear deadline for the implementation of this mechanism, into which all Russian State assets held by Council of Europe member and non-member States will be deposited, ensuring transparency, accountability and equity in the disbursement of funds that should be used for compensating Ukraine and natural and legal persons affected by the Russian aggression in Ukraine;

12.5. calls for the establishment of an impartial and effective international claims commission, operating under recognised judicial norms, to adjudicate claims presented by Ukraine, affected entities and natural and legal persons seeking reparation for damage caused by the Russian Federation's aggression;

12.6. stresses the utmost importance of adhering to established international legal standards and principles in the transfer and management of frozen Russian assets, ensuring fairness and proportionality, and safeguarding the rights of all affected parties as guaranteed by the European Convention on Human Rights (ETS No. 5) and/or other international human rights law instruments;

12.7. supports the recourse to countermeasures, as outlined within the framework of international law, to induce compliance by the Russian Federation with its international legal obligations and responsibilities;

12.8. invites States concerned about breaches of *erga omnes* obligations to actively participate in the compensation mechanism, thus contributing to efforts aimed at putting an end to breaches and ensuring just reparations for affected natural and legal persons, as well as the State of Ukraine;

12.9. encourages collaborative efforts among member States, international organisations and all relevant stakeholders to expedite the process of reconstruction and to ensure comprehensive compensation for the multifaceted damage caused by the war of aggression of the Russian Federation, including by considering other complementary or alternative proposals such as the confiscation of private assets following a criminal conviction for sanctions violations, introducing windfall taxes on the interest or profits derived from frozen Russian State assets or using these assets as collateral for loans to Ukraine;

12.10. calls on member States, international organisations and all relevant stakeholders to continue working on expanding the list of sanctioned individuals and companies who are directly or indirectly affiliated with the Russian defence industry, particularly in metallurgical and other types of heavy industry, and those who are contributing to the development of the Russian military-industrial complex;

12.11. calls for a unified and resolute front against aggression, emphasising the shared responsibility of the international community in upholding global norms, preventing violations of international law and promoting lasting peace and stability.



## Résolution 2539 (2024)<sup>1</sup>

# Soutien à la reconstruction de l'Ukraine

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire exprime une nouvelle fois sa profonde préoccupation face aux dévastations considérables et aux souffrances aiguës infligées à l'Ukraine et à sa population par la Fédération de Russie avec sa guerre d'agression illégale qui a commencé en 2014 et s'est transformée en une invasion à grande échelle en février 2022, entraînant d'importantes pertes humaines et matérielles, de graves violations des droits humains et de nombreux crimes de guerre.

2. Le Conseil de l'Europe a montré la voie en exprimant sa solidarité avec l'Ukraine et sa population, en condamnant la guerre d'agression menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine et en excluant la Fédération de Russie de l'Organisation à cause de sa violation grave du droit international et de ses obligations statutaires. Le Conseil de l'Europe a également fait preuve de leadership en créant le Registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, première étape vers la mise en place d'un système complet destiné à faire en sorte que la Fédération de Russie rende des comptes pour ses actes illicites. Fort de sa détermination indéfectible et de son attachement à la démocratie, aux droits humains et à l'État de droit, le Conseil de l'Europe devrait jouer un rôle majeur dans le soutien aux efforts de reconstruction en Ukraine, en recommandant la saisie des avoirs de l'État russe et leur utilisation pour soutenir la reconstruction de l'Ukraine. Cette démarche poursuivrait un triple objectif: renforcer l'Ukraine, garantir que la Fédération de Russie rende des comptes et empêcher, par la dissuasion, toute autre agression future.

3. L'Assemblée estime qu'il est crucial que la communauté internationale, travaillant de concert, relève ce défi et veille à ce que les victimes de l'agression, l'Ukraine et ses citoyens, obtiennent les réparations qui leur sont dues, et à ce qu'il y ait une voie vers la justice. Comme l'Assemblée a déjà appelé à le faire dans sa Résolution 2516 (2023) «Garantir une paix juste en Ukraine et une sécurité durable en Europe», cela suppose de mettre en place «un mécanisme d'indemnisation global, comprenant une commission internationale chargée d'examiner les demandes d'indemnisation des dommages consignés au Registre des dommages, et un fonds d'indemnisation pour payer les décisions d'indemnisation des dommages accordés par la commission, en particulier en confisquant et en utilisant autrement les avoirs de la Fédération de Russie afin de payer des dommages de guerre en Ukraine».

4. Les dommages documentés causés aux infrastructures et à l'économie de l'Ukraine par l'agression de la Fédération de Russie avaient atteint la somme de 416 milliards \$US en juin 2023. Le sort des personnes qui ont dû fuir l'Ukraine à cause de la guerre – environ 6,2 millions de personnes – est particulièrement préoccupant, car il s'agit d'une urgence humanitaire en soi, et aussi parce que cette dernière a des effets en chaîne au-delà des frontières, affectant les pays voisins et mettant les ressources à rude épreuve à plus grande échelle. En outre, on estime qu'environ 17,6 millions de personnes en Ukraine ont eu besoin d'aide humanitaire en 2023, dont 5,1 millions de personnes déplacées à l'intérieur du pays.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 16 avril 2024 (10<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 15932](#), rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteur: M. Lulzim Basha; et [Doc. 15941](#), avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Davor Ivo Stier). *Texte adopté par l'Assemblée* le 16 avril 2024 (10<sup>e</sup> séance).

Voir également la [Recommandation 2271 \(2024\)](#).



5. L'Assemblée reconnaît que la non-participation de la Fédération de Russie au règlement international des différends entrave les voies juridiques traditionnelles destinées à obtenir des réparations. Elle affirme toutefois que l'État agresseur, la Fédération de Russie, a l'obligation d'indemniser pleinement les dommages, pertes et préjudices causés par ses actes internationalement illicites, notamment la destruction d'infrastructures, les pertes en vies humaines, les difficultés économiques et d'autres effets préjudiciables, conformément aux principes du droit international. À cet égard, l'Assemblée rappelle les articles de 2001 des Nations Unies sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, les Principes fondamentaux et directives des Nations Unies de 2005 concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire, et la Résolution A/RES/ES-11/5, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 14 novembre 2022 et intitulée «Agression contre l'Ukraine: recours et réparation», qui reconnaît la nécessité d'établir un mécanisme international de réparation.

6. L'Assemblée note que plusieurs pays détenant des avoirs de l'État russe ont gelé des avoirs de l'État russe représentant environ 300 milliards \$US au total. Les avoirs financiers de l'État russe gelés doivent servir à la reconstruction de l'Ukraine. Les États qui les détiennent devraient coopérer et les transférer à un mécanisme international d'indemnisation. En vertu du droit international, les États ont le pouvoir d'adopter des contre-mesures visant un État qui a gravement enfreint le droit international. Le temps est venu pour les États membres du Conseil de l'Europe de passer des sanctions aux contre-mesures. L'Assemblée note aussi que les contre-mesures sont destinées à inciter l'État fautif à mettre fin à son comportement illégal ou à se conformer à ses obligations découlant de ce comportement, telles que le paiement d'une indemnisation pour les dommages causés. L'Assemblée souligne que la légitimité des contre-mesures recommandées reste inattaquable dans le cadre de l'immunité souveraine.

7. L'Assemblée a conscience de l'influence persistante de certains Russes, que l'on qualifie d'«oligarques», dans la politique, que ce soit au niveau national ou au niveau international, en raison du contrôle qu'ils exercent sur des secteurs clés et des avoirs considérables qu'ils possèdent à l'étranger. Cela leur a permis d'influencer divers acteurs dans les pays européens. Depuis le début de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine en 2014, des entreprises appartenant à ces personnes coopèrent avec le complexe militaro-industriel russe. C'est ce qui a amené l'Union européenne, les pays du G7 et l'Australie à mettre en place, en mars 2022, le Groupe de travail sur les élites, les mandataires et les oligarques russes («REPO Task Force»). L'Assemblée est d'avis que les États membres doivent travailler sur un mécanisme similaire pour pouvoir traiter ce problème.

8. L'Assemblée reconnaît les actions menées par les États membres pour imposer des sanctions aux individus et entreprises russes qui collaborent avec le complexe militaro-industriel russe, en particulier ceux du secteur des industries lourdes qui facilitent la production de divers types d'armes mortelles. L'Assemblée estime que les États membres devraient concevoir des mécanismes permettant de contrôler les violations possibles du régime de sanctions, de geler les avoirs concernés et de les transférer ensuite au fonds international pour la reconstruction de l'Ukraine, tout en respectant les principes du droit international et les droits à la propriété privée.

9. L'Assemblée estime que la création, sous les auspices du Conseil de l'Europe, d'un fonds international d'indemnisation ainsi que d'un mécanisme d'indemnisation, en tant qu'instrument international distinct chargé d'examiner et de statuer sur les réclamations et/ou d'indemniser les dommages, pertes ou préjudices causés par les actes internationalement illicites de la Fédération de Russie en Ukraine ou à l'encontre de cette dernière, fournirait un moyen structuré d'évaluer et d'indemniser les dommages subis par diverses parties prenantes en raison de l'invasion illégale de l'Ukraine par la Fédération de Russie. Ce mécanisme d'indemnisation devrait couvrir une série de pertes, y compris, mais sans s'y limiter, les dommages causés aux infrastructures, les conséquences environnementales, les pertes économiques subies par les entreprises et les investisseurs, et les coûts liés à l'accueil et au soutien des personnes qui ont été déplacées par l'agression, en Ukraine et à l'extérieur du pays.

10. L'Assemblée reconnaît que les responsables politiques, les propagandistes, les oligarques et autres collaborateurs de guerre russes ont accumulé des richesses considérables grâce à leurs liens étroits avec le régime de Vladimir Poutine et qu'ils tentent d'influer sur la politique intérieure des pays européens, ce qui les rend complices de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine. Pour que la responsabilité personnelle d'un individu donné soit engagée, il conviendrait d'appliquer des mesures telles que le gel et la confiscation des avoirs, et leur affectation à la reconstruction de l'Ukraine. Sachant que certains pays ont déjà adopté une nouvelle législation ou modifié la législation existante, et dans le respect des principes de la propriété privée et du droit international, les États membres sont encouragés à élaborer une législation et à créer des mécanismes juridiques permettant de confisquer ces avoirs.

11. Alors que le Registre des dommages déjà établi entreprend le processus laborieux d'enregistrement des pertes ukrainiennes en vue d'une procédure internationale de réclamation, les pays qui ont gelé des avoirs russes devraient transférer ces avoirs à un fonds international d'indemnisation. Une commission internationale chargée d'examiner les demandes d'indemnisation des dommages consignés au registre devrait être créée pour appliquer efficacement la procédure de réclamation.

12. Au vu de ces considérations, l'Assemblée:

12.1. invite les États membres du Conseil de l'Europe et les États non membres éligibles à se joindre au Registre des dommages s'ils ne l'ont pas encore fait;

12.2. appelle à établir, sous les auspices du Conseil de l'Europe, un mécanisme international d'indemnisation qui permette de traiter de manière complète la question des dommages subis par les personnes physiques et morales touchées, dont l'État ukrainien, en raison des actions illégales menées par la Fédération de Russie dans le cadre de son invasion de l'Ukraine;

12.3. demande instamment aux États membres et non membres du Conseil de l'Europe détenant des avoirs de l'État russe de coopérer activement au transfert rapide de ces avoirs au mécanisme international d'indemnisation mis en place, soutient les efforts de l'Union européenne et des États-Unis et leur demande, ainsi qu'au G7, d'agir sans délai en prenant toutes les mesures nécessaires pour que tous les avoirs de la Fédération de Russie qu'ils détiennent servent à la relance et à la reconstruction de l'Ukraine;

12.4. insiste sur le fait que la reconstruction de l'Ukraine est nécessaire immédiatement, sans attendre la fin de l'agression, et demande par conséquent la création d'un fonds fiduciaire international assorti d'un délai précis pour la mise en œuvre de ce mécanisme, dans lequel seront déposés tous les avoirs de l'État russe détenus par des États membres ou non membres du Conseil de l'Europe, en veillant au respect des principes de transparence, de responsabilité et d'équité lors du décaissement de fonds destinés à indemniser l'Ukraine et les personnes physiques et morales touchées par l'agression russe en Ukraine;

12.5. appelle à mettre en place une commission internationale des réclamations impartiale et efficace, chargée de statuer, dans le respect des normes judiciaires reconnues, sur les demandes présentées par l'Ukraine, les entités touchées ainsi que les personnes physiques et morales qui souhaitent obtenir réparation pour les dommages causés par l'agression menée par la Fédération de Russie;

12.6. souligne qu'il est de la plus haute importance, dans le cadre du transfert et de la gestion des avoirs russes gelés, de respecter les normes et principes juridiques internationaux établis, de garantir l'équité et la proportionnalité, et de protéger les droits de toutes les parties touchées, comme le garantissent la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) et/ou d'autres instruments internationaux relatifs aux droits humains;

12.7. soutient le recours à des contre-mesures, telles qu'elles sont définies dans le cadre du droit international, pour inciter la Fédération de Russie à se conformer à ses obligations et responsabilités juridiques internationales;

12.8. invite les États préoccupés par les violations d'obligations *erga omnes* à participer activement au mécanisme d'indemnisation, ce qui contribue aux efforts destinés à mettre un terme aux violations et à garantir des réparations justes aux personnes physiques et morales touchées ainsi qu'à l'État ukrainien;

12.9. encourage les efforts de collaboration entre les États membres, les organisations internationales et toutes les parties prenantes concernées, afin d'accélérer le processus de reconstruction et de garantir une indemnisation complète pour les dommages multiformes causés par la guerre d'agression de la Fédération de Russie, notamment en envisageant des propositions complémentaires ou alternatives, telles que la confiscation d'actifs privés à la suite d'une condamnation pénale pour violation des sanctions, la création de taxes sur les intérêts ou les bénéfices exceptionnels tirés des avoirs gelés de l'État russe, ou l'utilisation de ces avoirs comme garantie de prêts consentis à l'Ukraine;

12.10. appelle les États membres, les organisations internationales et toutes les parties prenantes concernées à poursuivre les travaux sur l'élargissement de la liste des personnes et des entreprises sanctionnées qui sont directement ou indirectement affiliées à l'industrie de la défense russe, en particulier celles présentes dans la métallurgie et d'autres secteurs de l'industrie lourde, et celles qui contribuent au développement du complexe militaro-industriel russe;

12.11. appelle à présenter un front uni et résolu contre l'agression, en soulignant qu'il incombe à la communauté internationale, au titre d'une responsabilité partagée, de garantir le respect des normes mondiales, de prévenir les violations du droit international et de promouvoir une paix durable et la stabilité.





## Risoluzione 2539 (2024)<sup>1</sup>

# Sostegno alla ricostruzione dell'Ucraina

### Assemblea parlamentare

1. L'Assemblea parlamentare ribadisce la propria profonda preoccupazione per l'ingente devastazione e le gravi sofferenze inflitte all'Ucraina e al suo popolo dalla Federazione Russa con la sua illegale guerra di aggressione, iniziata nel 2014 e degenerata in un'invasione su larga scala nel febbraio 2022, che ha causato pesanti perdite umane e materiali, gravi violazioni dei diritti umani e numerosi crimini di guerra.
2. Il Consiglio d'Europa è stato il primo a esprimere la propria solidarietà all'Ucraina e al suo popolo, a condannare la guerra di aggressione della Federazione Russa contro l'Ucraina e a escludere la Federazione Russa dall'Organizzazione a causa delle gravi violazioni del diritto internazionale e degli obblighi statuari commesse. Il Consiglio d'Europa ha, inoltre, promosso l'iniziativa di istituire il Registro dei danni causati dall'aggressione della Federazione Russa contro l'Ucraina, come primo passo verso la creazione di un sistema completo che chiami la Federazione Russa a rispondere dei suoi atti illeciti. In linea con la sua decisa presa di posizione e la sua attenzione per la democrazia, i diritti umani e lo Stato di diritto, il Consiglio d'Europa dovrebbe svolgere un ruolo significativo nel sostenere gli sforzi di ricostruzione in Ucraina, raccomandando la confisca dei beni dello Stato russo e il loro utilizzo a favore della ricostruzione dell'Ucraina. Questa linea d'azione punterebbe a un triplice obiettivo: rafforzare l'Ucraina, garantire che la Federazione Russa risponda dei propri atti e dissuadere da qualsiasi altra futura aggressione.
3. L'Assemblea ritiene che sia fondamentale che la comunità internazionale, operando di concerto, affronti questa sfida e garantisca che le vittime dell'aggressione, l'Ucraina e i suoi cittadini, ricevano i risarcimenti che sono loro dovuti e che si intraprenda un percorso verso la giustizia. Come già richiesto dall'Assemblea nella Risoluzione 2516 (2023) "Garantire una pace giusta in Ucraina e una sicurezza duratura in Europa", ciò implica l'istituzione di "un meccanismo di risarcimento completo, che comprenda una commissione internazionale che vagli le richieste di risarcimento per i danni catalogati nel Registro dei danni e un fondo di indennizzo per il pagamento dei provvedimenti di risarcimento danni decisi dalla commissione, in particolare confiscando e utilizzando altrimenti i beni della Federazione russa per pagare i danni causati dalla guerra in Ucraina".
4. I danni documentati alle infrastrutture e all'economia dell'Ucraina causati dall'aggressione della Federazione Russa hanno raggiunto i 416 miliardi di dollari nel giugno 2023. La situazione di coloro che sono dovuti fuggire dall'Ucraina a causa della guerra - si calcola che siano 6,2 milioni di persone - è particolarmente preoccupante, sia perché è di per sé un'emergenza umanitaria, sia perché crea un effetto a catena al di là delle frontiere, colpendo i Paesi vicini e mettendo a dura prova le risorse su scala più ampia. Inoltre, si stima che circa 17,6 milioni di persone in Ucraina hanno avuto bisogno di assistenza umanitaria nel 2023, con 5,1 milioni di sfollati interni.

---

<sup>1</sup> Dibattito in Assemblea del 16 aprile 2024 (10° seduta) (V. Doc. 15932, relazione della Commissione per gli affari politici e la democrazia, Relatore: On. Lulzim Basha; et Doc. 15941, parere della Commissione affari giuridici e diritti umani, relatore: On. Davor Ivo Stier). Testo adottato dall'Assemblea il 16 aprile 2024 (10° seduta).  
V. anche la Raccomandazione 2271 (2024).

**5.** L'Assemblea riconosce che la mancata partecipazione della Federazione Russa alla risoluzione delle controversie internazionali ostacola le tradizionali vie legali percorribili per ottenere riparazioni. Sostiene, tuttavia, l'obbligo dello Stato aggressore, la Federazione Russa, di fornire un pieno risarcimento per i danni, le perdite e le lesioni causate dai suoi atti illeciti a livello internazionale, tra cui la distruzione di infrastrutture, la perdita di vite umane, le difficoltà economiche e altri effetti negativi, in conformità con i principi del diritto internazionale. A tal proposito, l'Assemblea ricorda gli articoli del 2001 sulla responsabilità degli Stati per gli atti illeciti a livello internazionale; i principi di base e le linee guida delle Nazioni Unite del 2005 concernenti il diritto al ricorso e al risarcimento delle vittime di palesi violazioni del diritto internazionale dei diritti umani e di gravi violazioni del diritto internazionale umanitario; nonché la risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite A/RES/ES-11/5 del 14 novembre 2022 "Promozione dei mezzi di risarcimento e riparazione per l'aggressione contro l'Ucraina", che riconosce la necessità di istituire un meccanismo internazionale di risarcimento.

**6.** L'Assemblea rileva che svariati Paesi che detengono beni sovrani russi hanno congelato beni dello Stato russo per circa 300 miliardi di dollari. Le attività finanziarie dello Stato russo congelate devono essere rese disponibili per la ricostruzione dell'Ucraina. Gli Stati che detengono questi beni dovrebbero cooperare e trasferirli a un meccanismo internazionale di risarcimento. Secondo il diritto internazionale, gli Stati hanno l'autorità di adottare contromisure contro uno Stato che abbia violato gravemente il diritto internazionale. È giunto il momento per gli Stati membri del Consiglio d'Europa di passare dalle sanzioni alle contromisure. L'Assemblea osserva, inoltre, che le contromisure hanno lo scopo di indurre lo Stato che ha commesso l'infrazione a cessare il comportamento illegale o ad adempiere agli obblighi derivanti da tale comportamento, come il risarcimento dei danni causati. L'Assemblea sottolinea che la legittimità delle contromisure raccomandate rimane inattaccabile nel quadro dell'immunità sovrana.

**7.** L'Assemblea è consapevole della continua influenza di alcuni Russi, definiti anche "oligarchi", nella politica, sia a livello nazionale che internazionale, grazie al controllo che esercitano su alcuni settori chiave e ai loro cospicui patrimoni all'estero. Ciò ha permesso loro di influenzare diversi attori nei Paesi europei. Dall'inizio dell'aggressione della Federazione Russa contro l'Ucraina nel 2014, le società appartenenti a questi individui hanno collaborato con il complesso militare-industriale russo. Questo è ciò che ha portato l'Unione europea, i Paesi del G7 e l'Australia a istituire, nel marzo 2022, un gruppo di lavoro sulle élite, i prestanome e gli oligarchi russi ("Task Force REPO"). L'Assemblea è dell'avviso che gli Stati membri dovrebbero lavorare a un meccanismo simile per affrontare questo problema.

**8.** L'Assemblea riconosce le azioni intraprese dagli Stati membri per imporre sanzioni a persone e società russe che collaborano con il complesso militare-industriale russo, in particolare quelle del settore dell'industria pesante che facilitano la produzione di vari tipi di armi letali. L'Assemblea ritiene che gli Stati membri debbano elaborare meccanismi per monitorare eventuali violazioni del regime di sanzioni, congelare i beni coinvolti e trasferirli al fondo internazionale per la ricostruzione dell'Ucraina, nel rispetto dei principi del diritto internazionale e dei diritti di proprietà privata.

**9.** L'Assemblea ritiene che la creazione, sotto gli auspici del Consiglio d'Europa, di un fondo internazionale di risarcimento, nonché di un meccanismo di risarcimento, quale strumento internazionale separato con il compito di valutare e decidere in merito alle richieste e/o di versare indennizzi per i danni, le perdite o le lesioni conseguenti agli atti illeciti a livello internazionale commessi dalla Federazione Russa in Ucraina o contro l'Ucraina, fornirebbe un modo strutturato per valutare e compensare i danni subiti da diverse parti interessate a causa dell'invasione illegale dell'Ucraina da parte della Federazione Russa. Questo meccanismo di risarcimento dovrebbe coprire una serie di perdite, tra cui, ma non solo, i danni alle infrastrutture, le conseguenze sull'ambiente, le perdite economiche subite da aziende e investitori e i costi associati all'accoglienza e al sostegno di coloro che, a causa dell'aggressione, sono stati costretti a sfollare all'interno dell'Ucraina e all'estero.

**10.** L'Assemblea riconosce che i responsabili politici, i propagandisti, gli oligarchi e altri collaboratori di guerra russi hanno accumulato notevoli ricchezze grazie ai loro stretti legami con il regime di Vladimir Putin e stanno cercando di influenzare la politica interna dei Paesi europei, il che li rende complici dell'aggressione della Federazione Russa contro l'Ucraina. Dovrebbero essere applicate misure come il congelamento e la confisca dei beni e la loro destinazione alla ricostruzione dell'Ucraina per garantire la responsabilità personale di questi individui. Tenendo presente che alcuni Paesi hanno già adottato una nuova legislazione o modificato quella esistente e nel rispetto dei principi della proprietà privata e del diritto internazionale, gli Stati membri sono incoraggiati a sviluppare una legislazione in materia e a creare meccanismi giuridici per confiscare tali beni.

**11.** Giacché il Registro dei danni, già istituito, si occupa del laborioso processo di catalogare le perdite ucraine in preparazione di un processo internazionale di risarcimento, i Paesi che hanno congelato i beni russi dovrebbero trasferirli a un fondo internazionale di indennizzo. Al fine di svolgere efficacemente il processo di risarcimento si dovrebbe istituire una commissione internazionale per valutare le richieste di risarcimento per i danni catalogati nel Registro.

**12.** Alla luce di queste considerazioni, l'Assemblea:

**12.1** invita gli Stati membri del Consiglio d'Europa e gli Stati non membri idonei ad unirsi al Registro dei danni, qualora non lo abbiano ancora fatto,

**12.2** chiede l'istituzione di un meccanismo internazionale di risarcimento sotto gli auspici del Consiglio d'Europa per affrontare in modo esaustivo i danni subiti dalle persone fisiche e giuridiche interessate, ivi compreso lo Stato ucraino, a causa delle azioni illegali della Federazione Russa con la sua invasione dell'Ucraina;

**12.3** esorta gli Stati membri e non membri del Consiglio d'Europa che detengono beni dello Stato russo a cooperare attivamente per il rapido trasferimento di tali beni al meccanismo internazionale di risarcimento istituito; sostiene gli sforzi dell'Unione Europea e degli Stati Uniti e invita loro e il G7 ad agire senza indugio e a intraprendere tutte le misure necessarie per garantire che tutti i beni della Federazione Russa in loro custodia siano resi disponibili per la ripresa e la ricostruzione dell'Ucraina;

**12.4** che la ricostruzione dell'Ucraina è immediatamente necessaria, senza attendere la fine dell'aggressione, e chiede di conseguenza la creazione di un fondo fiduciario internazionale, con un termine preciso per l'attuazione di tale meccanismo, su cui depositare tutti i beni dello Stato russo detenuti da Stati membri e non membri del Consiglio d'Europa, garantendo trasparenza, responsabilità ed equità nell'erogazione dei fondi che dovrebbero essere utilizzati per risarcire l'Ucraina e le persone fisiche e giuridiche danneggiate dall'aggressione russa in Ucraina;

**12.5** chiede l'istituzione di una commissione internazionale per le richieste di risarcimento imparziale ed efficace, che operi secondo norme giuridiche riconosciute, per giudicare le richieste di risarcimento presentate dall'Ucraina, dalle entità coinvolte nonché dalle persone fisiche e giuridiche che chiedono di essere risarcite per i danni causati dall'aggressione della Federazione Russa;

**12.6** sottolinea l'estrema importanza di aderire alle norme e ai principi giuridici internazionali consolidati nel trasferimento e nella gestione dei beni russi congelati, garantendo equità e proporzionalità e salvaguardando i diritti di tutte le parti coinvolte, come garantito dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (STE n° 5) e/o altri strumenti internazionali sui diritti umani;

**12.7** sostiene il ricorso a contromisure, come definite nel quadro del diritto internazionale, per indurre la Federazione Russa a rispettare i propri obblighi giuridici internazionali e le proprie responsabilità;

**12.8** invita gli Stati interessati dalle violazioni degli obblighi *erga omnes* a partecipare attivamente al meccanismo di risarcimento, contribuendo agli sforzi volti a fermare le violazioni e ad assicurare un giusto risarcimento alle persone fisiche e giuridiche interessate, nonché allo Stato dell'Ucraina;

**12.9** incoraggia gli sforzi di collaborazione tra gli Stati membri, le organizzazioni internazionali e tutte le parti interessate per accelerare il processo di ricostruzione e garantire un risarcimento completo per i molteplici danni causati dalla guerra di aggressione della Federazione Russa, in particolare prendendo in considerazione proposte complementari o alternative, come la confisca dei beni privati a seguito di una condanna penale per violazione delle sanzioni, la creazione di tasse sugli interessi o sui profitti eccezionali derivanti dai beni statali russi congelati, o l'utilizzo di tali beni come garanzia per i prestiti concessi all'Ucraina;

**12.10** invita gli Stati membri, le organizzazioni internazionali e tutte le parti interessate a continuare a lavorare per estendere l'elenco delle persone e delle società sanzionate che sono direttamente o indirettamente affiliate all'industria russa della difesa, in particolare nel settore della metallurgia e altri settori dell'industria pesante, e che contribuiscono allo sviluppo del complesso militare-industriale russo;

**12.11** chiede un fronte unito e determinato contro l'aggressione, sottolineando la responsabilità condivisa della comunità internazionale nel difendere le norme globali, prevenire le violazioni del diritto internazionale e promuovere una pace e una stabilità durature.