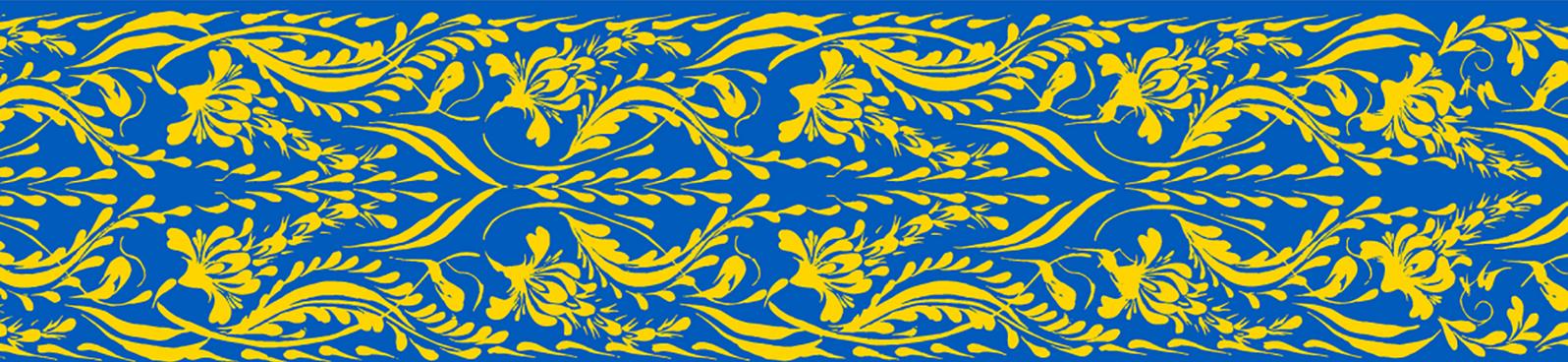


Sintesi

Modello di azione multilaterale per riparazioni

**Per lo sviluppo di un efficace sistema di
indennizzo e compensazione per
l'Ucraina e gli ucraini danneggiati dalla
Federazione russa**

OTTOBRE 2022



PREFAZIONE

Con il proseguire del conflitto russo-ucraino, i decisori politici nel mondo iniziano a considerare l'opzione di meccanismi di indennità, necessari a compensare l'Ucraina dei danni causati dall'invasione e vitali alla ricostruzione economica e sociale del paese.

Il Modello di Azione Multilaterale delinea un processo legale per l'acquisizione e la distribuzione di tali riparazioni. Rappresenta una risposta innovativa a una questione in precedenza insoluta. E deve farlo, perché la guerra di aggressione i cui danni punta a compensare non ha avuto eguali in Europa dal 1945.

In qualità di membro del Consiglio di Sicurezza ONU, la Russia opporrebbe il veto a un modello tradizionale sottoposto alle Nazioni Unite. Si rende quindi necessaria una soluzione alternativa.

Il New Lines Institute ha radunato una squadra di consulenti legali, economisti e accademici per definire un nuovo metodo di riparazione.

La loro analisi ha prodotto un foglio di via per l'utilizzo legale di fondi russi già congelati dai paesi che hanno imposto sanzioni alla Federazione, nonché un elenco concreto e dettagliato delle fonti utilizzabili a proposito. Il contributo stabilisce anche metodi efficienti e funzionali per la loro raccolta e distribuzione, con l'obiettivo di ricostruire l'Ucraina non in futuro, ma sullo sfondo del conflitto stesso.

In tredici bozze conclusive, sostenute da diritto internazionale e pratica statutaria, il modello offre una soluzione pratica e innovativa per il risarcimento e la compensazione dell'Ucraina tramite fondi russi.

Il contributo si concentra sull'immediata e pressante necessità di ricostruire l'Ucraina, ma presenta applicazioni più ampie. La nostra speranza è che possa essere utilizzato in futuri conflitti laddove i tradizionali metodi di riparazione falliscano, e che il suo successo costituisca un ulteriore deterrente per paesi che pianifichino guerre di aggressione.

Crediamo che il modello New Lines possa essere uno strumento per garantire la pace futura e la ricostruzione dell'Ucraina.

Dr. Azeem Ibrahim OBE
Director, Special Initiatives
Chair, Reparations Study Group
New Lines Institute for Strategy and Policy

La realizzazione del report si basa sui contributi e le consulenze di numerosi esperti indipendenti, tra cui:

Dr. Azeem Ibrahim OBE
Chair, Reparations Study Group

Dr. Thomas Grant
Principal Author and Lead Counsel, Reparations Study Group

Dr. Alan Riley
Principal Adviser, Reparations Study Group

Hon. Irwin Cotler

Amb. Kelley Currie

Yonah Diamond

Brooks Newmark

Prof. John Packer

Amb. Allan Rock

Erin Farrell Rosenberg

Amb. David Scheffer

Olena Sotnyk

Robert Tyler

MODELLO DI AZIONE MULTILATERALE PER RIPARAZIONI

Per lo sviluppo di un efficace sistema di indennizzo e compensazione per l'Ucraina e gli ucraini danneggiati dalla Federazione russa

Questo contributo supporta lo sviluppo di un sistema di indennità e risarcimento efficace per lo Stato ucraino e per cittadini e imprese ucraine danneggiate dalla guerra di aggressione russa. Tredici bozze conclusive, corredate di riferimenti approfonditi alla moderna pratica statale, presentano argomenti convincenti circa la responsabilità legale dello Stato russo e l'acquisizione compensativa di asset russi. Il contributo consiglia l'adozione da parte degli Stati sostenitori dell'Ucraina, tramite trattato o strumento analogo, di mezzi per l'identificazione, il congelamento e l'acquisizione di beni russi, nonché l'istituzione di una Commissione ucraina per le riparazioni che identifichi e soddisfi le richieste di risarcimento. Tale obiettivo può essere raggiunto attraverso l'azione multilaterale e nel quadro dell'Assemblea Generale ONU o tramite una conferenza internazionale che affronti le pressanti esigenze determinate dall'attacco russo.

A un primo sguardo, l'acquisizione di asset russi per risarcire l'Ucraina e gli ucraini dei danni della guerra di aggressione potrebbe sembrare una misura estrema. Il Modello di Azione Multilaterale, tuttavia, deve essere considerato alla luce della criticità che punta a risolvere. Dal 1945 in poi, si è solo raramente, se mai, verificata una così lampante violazione del diritto internazionale come quella costituita dalla guerra di aggressione russa. Attraverso il conflitto, la Russia mira a cancellare il popolo e la cultura ucraina dalla carta geografica. Le violazioni del diritto internazionale e la destabilizzazione geopolitica prodotte dall'aggressione russa rappresentano minacce estreme che richiedono estremi rimedi. Qualora le circostanze li giustificino, il diritto internazionale possiede tali strumenti.

Una misura di questo tipo richiederebbe la creazione di un fondo per la redistribuzione di beni russi all'Ucraina e agli ucraini danneggiati dall'aggressione russa. In casi estremi quali l'aggressione russa all'Ucraina, il diritto internazionale giustificerebbe l'identificazione, congelamento, acquisizione e trasferimento di beni russi. Queste azioni rappresenterebbero inoltre un deterrente per qualunque Stato pianifichi una simile guerra di aggressione, a protezione degli obiettivi pacifici e dei principi di legalità del sistema internazionale, come sanciti dall'art. 2.4 della Carta delle Nazioni Unite.

Il diritto internazionale e la pratica statale rilevano due precedenti chiave per l'acquisizione e la redistribuzione dei beni di uno Stato sovrano. Il primo è sancito dall'accordo di Parigi del 1946 sulle indennità di guerra: un trattato multilaterale sottoscritto alla fine del secondo conflitto mondiale dalle potenze alleate vincitrici. Gli accordi stabilivano l'acquisizione di proprietà tedesche pubbliche e private nel territorio delle parti contraenti. L'art. 6(a) statuiva che "ciascun governo firmatario dovrà, tramite procedure di sua scelta, mantenere o disporre dei beni tedeschi nemici entro la propria giurisdizione e in modo tale da prevenirne il ritorno alla proprietà o al controllo tedeschi, calcolando tali beni a fronte della percentuale di indennità loro assegnata".

Il secondo caso è molto più recente e segue l'invasione irachena del Kuwait nel 1990. In risposta ai danni causati dall'invasione, il Consiglio di Sicurezza ONU istituì un Fondo di indennizzo per il Kuwait e un'apposita Commissione per la Compensazione delle Nazioni Unite (di qui in avanti UNCC). La UNCC puntava a istituire un processo che garantisse l'effettiva riparazione dei danni di guerra. Nell'arco di trent'anni di esistenza, la UNCC diresse l'erogazione di 52 miliardi di dollari da parte del Fondo, a risarcimento di 1,5 milioni di richieste.

La Risoluzione 687/1991 del Consiglio di Sicurezza ONU affermava che

"l'Iraq è responsabile secondo il diritto internazionale per ogni diretta perdita o danno, inclusi i danni ambientali e esaurimento di risorse naturali, o lesioni a governi, cittadini o compagnie estere, subiti come conseguenza dell'illegale invasione e occupazione del Kuwait da parte dell'Iraq."

Entrambi i precedenti si fondano sul principio di responsabilità internazionale dello Stato per ogni violazione da esso commessa ai sensi del diritto internazionale. Laddove sussista tale responsabilità, lo Stato è obbligato al pieno risarcimento dei danni provocati dalla violazione. La compensazione non è condizionata al previo consenso dello Stato in oggetto.

Storicamente, la dottrina della responsabilità statale emerge nell'ambito delle relazioni tra sovrani. In altre parole, ogni obbligo sarebbe dovuto solo a un altro potere sovrano. Tuttavia, il diritto internazionale contemporaneo istituisce l'obbligo per lo Stato di effettuare piena compensazione anche nei confronti degli individui. Ciò è riflesso nell'istituzione della UNCC da parte del Consiglio di Sicurezza ONU.

Il Modello di Azione Multilaterale del New Lines Institute (MAMOR) profila la creazione di un fondo e di una Commissione modellata sulla UNCC. Data l'inevitabilità del veto russo nel Consiglio di Sicurezza ONU, il contributo raccomanda che fondo e commissione per l'Ucraina siano istituiti attraverso un trattato multilaterale o strumento analogo. Tale strumento potrebbe essere definito in seno a una conferenza diplomatica indipendente o presentato per la potenziale adozione in veste di Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Il fondo e la Commissione per la compensazione sarebbero strutturati sull'impronta della UNCC. Gli Stati contraenti si impegnerebbero ad acquisire i beni russi nella propria giurisdizione e a depositarli nel fondo per futura redistribuzione, in accordo con i rispettivi requisiti nazionali e costituzionali.

Considerato che l'attuale aggressione russa rappresenta una continuazione dell'invasione e annessione di parti dell'Ucraina cominciata nel febbraio 2014, la Commissione riceverebbe richieste di indennità dall'Ucraina e dagli ucraini a partire dal febbraio 2014.

Analogamente alla UNCC, la Commissione per la compensazione ucraina opererebbe in base all'assunto della responsabilità della Russia quale Stato reo. Questioni riguardanti la responsabilità russa non rientrerebbero nelle competenze della Commissione. La Commissione opererebbe unicamente come forum di restituzione delle indennità. Lo Stato, gli individui e gli enti ucraini pubblici o privati fornirebbero evidenza del danno subito, che la Commissione sottoporrebbe a verifica, per poi valutare l'entità del danno e autorizzare il risarcimento. La scala delle indennità genererà probabilmente milioni di richieste da enti e individui oltre che dallo Stato. È dunque probabile che la Commissione dovrà sviluppare un sistema per la processazione di massa delle richieste ricevute.

Il numero e il valore complessivo delle indennità ucraine eccederebbero significativamente i 52 miliardi di dollari erogati dalla UNCC alle vittime dell'invasione irachena del Kuwait. Una questione aggiuntiva riguarda quindi l'effettiva presenza di sufficienti beni russi pubblici o privati oltre i confini della Federazione russa. I fondi congelati della Banca centrale russa, custoditi da istituzioni occidentali e del valore di circa 300 miliardi di dollari, costituiscono un gruppo di beni chiave. Non tutti i governi occidentali, tuttavia, saranno in grado di assicurare la disponibilità di tali beni in base alla propria legislazione nazionale e costituzionale. Il danno complessivo all'Ucraina e agli ucraini eccederà con tutta probabilità i 300 miliardi di dollari.

Sulla scia del precedente rappresentato dalla UNCC, istituire una penale sugli introiti di idrocarburi russi da versare nel fondo costituirebbe una potenziale soluzione. Data l'entità del danno, tale misura fornirebbe introiti aggiuntivi per la compensazione ma risulterebbe con ogni probabilità insufficiente.

L'ampio spettro dei beni russi depositati in occidente costituisce un'ulteriore fonte di introiti. Sotto Vladimir Putin, la Russia ha sviluppato i crismi di uno "Stato criminale" in cui i principali sostenitori del Cremlino hanno facoltà di saccheggiare le finanze pubbliche. Tale status quo perdura da oltre vent'anni. La Russia è inoltre uno dei *petrostates* più grandi del mondo e produce circa 11 milioni di barili al giorno, di cui circa 6 venduti sul mercato internazionale.

Lo "Stato criminale" di Putin ha effettivamente riciclato in Occidente i vasti introiti derivati dal commercio di idrocarburi. Difficile valutare la dimensione dei flussi finanziari illeciti provenienti dalla Federazione russa nell'arco degli ultimi vent'anni. Anders Aslund stima che i soli flussi registrati tra Russia e Stati Uniti ammontino a circa un trilione di dollari. Nella monografia *Putin's Kleptocracy*, Karin Dawisha (utilizzando

dati da Transparency International) calcola il livello annuale di corruzione in Russia nell'ordine dei 300 miliardi di dollari. Se anche solo un terzo di questi flussi finanziari fosse esportato in Occidente, il trasferimento di capitali nell'ultimo ventennio ammonterebbe a circa due trilioni di dollari. Sebbene risulti impossibile calcolare con precisione il valore dei beni russi in Occidente, una stima informata raggiungerebbe probabilmente alcuni trilioni di dollari. Tutti asset potenzialmente soggetti ad acquisizione e redistribuzione attraverso il fondo ucraino.

E' necessario tracciare una distinzione tra beni russi pubblici e privati. Beni chiaramente appartenenti allo Stato russo (quale la Banca centrale russa) o a *corporates* parastatali quali Rosneft, Gazprom e Rosatom, sono potenzialmente soggetti a confisca. Nell'istituire un Fondo e una Commissione, gli Stati contraenti dovrebbero stilare il relativo strumento internazionale in accordo con le rispettive procedure nazionali circa la sottoscrizione di trattati o di strumenti analoghi. Ogni Stato partecipante dovrà implementare il modello in armonia con la propria legislazione nazionale e costituzionale applicabile alla procedura di confisca richiesta dallo strumento internazionale.

Il diritto nazionale costituzionale presenterà probabilmente maggiori difficoltà relative alla confisca di proprietà privata. Gli Stati europei saranno inoltre ostacolati dall'applicazione del diritto alla proprietà sancito dall'art.1, del primo protocollo della Convenzione europea per i diritti umani. Sebbene gli accordi di Parigi abbiano consentito la confisca di beni tedeschi dopo il secondo conflitto mondiale, l'odierno panorama del diritto pattizio, costituzionale e – laddove applicabile – dei precedenti giurisprudenziali, renderebbe un tale approccio più arduo nel 2022 che nel 1945.

La questione della proprietà pubblica e privata deve tener conto delle pratiche di spoliamento dello Stato russo. Nonostante il trasferimento di asset in Occidente sia avvenuto attraverso strumenti e canali privati, i proprietari nominali dei beni ne hanno ottenuto la custodia soltanto in virtù della loro associazione al Cremlino. Cittadini russi che sfruttino le proprie connessioni per saccheggiare l'erario nazionale, come nel caso Magnitsky, e funzionari pubblici che posseggano beni molto superiori alle possibilità del proprio salario ufficiale, dovrebbero essere soggetti a confisca.

La definizione del "bene pubblico" russo porterebbe alla luce un ulteriore interrogativo per un trattato internazionale che istituisca un Fondo e una Commissione ucraini. In aggiunta ai meccanismi pattizi, gli Stati firmatari dovrebbero accordarsi per il congelamento dei suddetti beni e operare un'effettiva cernita dei beni privati. Sarà quindi necessario identificare cosa conti come bene pienamente privato e cosa invece appartenga al proprietario nominale soltanto in virtù dei rapporti di quest'ultimo con l'establishment russo, in modo tale da assicurare un processo a norma di legge per i possessori di asset russi.

Per quanto riguarda i beni dello Stato russo, il timore che le misure intraprese per sospendere *de facto* l'immunità sovrana della Russia costituiscano un precedente capace di erodere la sovranità degli Stati – inclusi i partecipanti a confisca e redistribuzione, secondo la proposta di questo contributo – appare sostanzialmente infondato. Va sottolineato che confisca e acquisizione costituiscono, in questo quadro, una misura estrema adottata in tempo di guerra. Il danno che tale misura punta a risarcire deriva da una violazione del diritto internazionale che non ha precedenti dal 1945. L'invasione russa dell'Ucraina è accompagnata da dichiarati obiettivi di guerra mai espressi dal secondo conflitto mondiale, tra cui l'annientamento dell'Ucraina come Stato e la distruzione degli ucraini come etnia e come popolo. Gli obiettivi secondari, anch'essi espressi, includono la "restaurazione" degli antichi confini imperiali della Russia e segnatamente di quelli sovietici.

La presente situazione è da considerarsi dunque unica e – sperabilmente – priva di analogie nella futura pratica statale. L'obiettivo cardine della risposta internazionale è quello di dissuadere e prevenire la Russia, o qualunque altro Stato, da atti di aggressione di questa gravità. Questo è anche l'obiettivo del Modello di Azione Multilaterale per le Riparazioni.

Modello Multilaterale per le Riparazioni

Perché un modello di azione fondato sul trattato internazionale?

- E' improbabile che la Russia riconosca la propria responsabilità
- Il Consiglio di Sicurezza ONU non potrà ordinare riparazioni



Il modello di azione non stabilisce alcun precedente per l'erosione dell'immunità sovrana. L'acquisizione e la confisca dei beni russi è giustificata dalla magnitudine e dal carattere senza precedenti dell'aggressione russa nell'esistenza della Carta delle Nazioni Unite. Si tratta di un rimedio pattizio in extremis per ottenere il pieno risarcimento dell'Ucraina e degli ucraini.

Il New Lines Institute convocherà un Gruppo di studio per le riparazioni, coinvolgendo esperti di diritto internazionale, finanza e ricostruzione post-conflitto.



Proponiamo un piano multilaterale per la confisca degli asset russi e il loro affido a un Fondo di compensazione; nonché una Commissione per la compensazione volta ad accogliere ricorsi a beneficio dell'Ucraina e degli ucraini danneggiati. Il processo sarà strutturato onde ottenere un'ordinata risoluzione dei ricorsi riguardanti danni finanziariamente quantificabili causati dall'aggressione russa da febbraio 2014.

Asset russi

Distinzione asset pubblici/privati

1) Individuare asset emanati in origine dallo Stato 2) Adottare misure che assicurino la corretta identificazione degli asset di Stato 3) Congelamento e confisca degli asset e loro trasferimento nel Fondo di compensazione.

