



EGERIA NALIN*

IL TRIBUNALE SPECIALE PER L'AGGRESSIONE CONTRO L'UCRAINA

SOMMARIO. 1. Introduzione. – 2. Il ruolo del Consiglio d'Europa nell'istituzione del Tribunale speciale per l'aggressione contro l'Ucraina. – 3. La competenza *ratione personae* e *ratione materiae* del Tribunale speciale. – 4. (segue) Le relazioni con la CPI e gli obblighi di cooperazione degli Stati. – 5. (segue) Processo *in absentia* e immunità. – 6. La creazione di un Tribunale misto come strumento (regionale) di attuazione dell'obbligo di cooperare per porre fine alle gravi violazioni di norme imperative. – 7. Il Tribunale e gli altri meccanismi di riparazione per le vittime come meccanismi di *transitional justice*: luci ed ombre.

1. Introduzione

Il 25 giugno 2025 il Presidente ucraino Volodymyr Zelenskyy e il Segretario generale del Consiglio d'Europa, Alain Berset, hanno firmato un accordo per l'istituzione di un Tribunale speciale per il crimine di aggressione contro l'Ucraina, cui è annesso il relativo Statuto¹.

Si tratta di una tappa fondamentale di un procedimento iniziato all'indomani dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e che ha visto partecipi, oltre al Consiglio

* Professoressa associata di Diritto internazionale, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

¹ Il 14 maggio 2025, l'istituzione del Tribunale speciale, su richiesta delle autorità ucraine, è stata approvata nel corso della riunione annuale del Comitato dei Ministri degli Affari esteri del Consiglio d'Europa. L'accordo tra il Consiglio d'Europa e l'Ucraina per l'istituzione di un Tribunale speciale per il crimine di aggressione contro l'Ucraina è contenuto nella risoluzione del Comitato dei Ministri CM(2025)104-final del 24 giugno 2025, lo Statuto del Tribunale nella coeva risoluzione CM(2025)103-final. Per i primi commenti sull'istituendo Tribunale, v. M. COGORNO, «Great Expectations»: Prime considerazioni sull'istituzione di un Tribunale Speciale per l'aggressione dell'Ucraina, in *SidiBlog*, 28 maggio 2025; M. CASTELLANETA, Prime osservazioni sul Tribunale speciale per l'Ucraina, in questa *Rivista*, 2026, p. 415 ss.; G. NURIDZHANIAN, *The Special Tribunal for the Crime of Aggression Against Ukraine: Jurisdiction, Immunities and Due Process*, in *Nordic Journal of International Law*, 2026, p. 82-112. V. anche il rapporto commissionato dal Governo olandese al T.M.C. Asser Instituut: G. CHLEVICKAITĖ, K. BUSOL, F. HOFFMEISTER, O. OWISO, *The Special Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine. Legal Assessment and Policy Recommendations*, giugno 2025.

d'Europa, l'Unione europea² e l'ONU (attraverso l'Assemblea generale³), al fine di stabilire meccanismi per garantire che i massimi responsabili dei crimini compiuti in territorio ucraino, a seguito della guerra di aggressione, non restino impuniti.

Invero, sulla situazione ucraina è attualmente in corso un'indagine da parte della Corte penale internazionale (CPI), la quale ha condotto all'emanazione di alcuni mandati di arresto⁴. Ai sensi dell'art. 12, par. 3, Statuto CPI, l'indagine è iniziata su richiesta dello Stato ucraino, indirizzata alla Corte già nel 2014, dopo i fatti di Piazza Maidan, e rinnovata a tempo indeterminato nel 2015, dopo l'occupazione della Crimea da parte della Russia⁵. Tuttavia, la competenza della Corte non si estende al crimine di aggressione, in quanto – come è noto – l'Ucraina è divenuta solo recentemente parte dello Statuto della CPI⁶, mentre la Russia non

² Per il sostegno dell'UE al progetto di istituzione di un tribunale per il crimine di aggressione, si vedano le risoluzioni del Parlamento europeo, del 19 maggio 2022, sulla lotta contro l'impunità per i crimini di guerra in Ucraina, che invitava «le istituzioni dell'UE, in particolare la Commissione, a sostenere la creazione immediata di una base giuridica adeguata, con il sostegno dei forum multilaterali istituiti, quali le Nazioni Unite e il Consiglio d'Europa, che consenta la creazione di un tribunale speciale internazionale per il perseguimento del crimine di aggressione commesso contro l'Ucraina dai leader politici e dai comandanti militari della Russia e dei suoi alleati» (par. 12), e del 19 gennaio 2023, sull'istituzione di un tribunale che si occupi del crimine di aggressione contro l'Ucraina, che reiterava l'invito alle «istituzioni dell'UE e gli Stati membri a lavorare in stretta cooperazione con l'Ucraina per cercare e costruire un sostegno politico in seno all'Assemblea generale delle Nazioni Unite e ad altri consessi internazionali, tra cui il Consiglio d'Europa, l'OSCE e il G7, a favore dell'istituzione di un tribunale speciale per il crimine di aggressione nei confronti dell'Ucraina», da affiancare alla CPI. Inoltre, il 3 luglio 2023, col supporto della Commissione europea, è stato istituito, nell'ambito di EUROJUST, l'International Centre for the Prosecution of the Crime of Aggression against Ukraine (ICPA), allo scopo di «provide a structure to support and enhance ongoing and future investigations into the crime of aggression and contribute to the exchange and analysis of evidence gathered since the start of the Russian aggression». In argomento, v. E. NALIN, *Le iniziative internazionali e dell'UE rispetto ai crimini compiuti nella guerra in Ucraina*, in D. Milizia, A. M. Silletti (a cura di), *L'Unione europea tra pandemia, nuove crisi e prospettive future*, Milano, 2023, p. 69 ss.

³ Si veda, tra le altre, la risoluzione ES-11/6, *Principles of the Charter of the United Nations underlying a comprehensive, just and lasting peace in Ukraine*, adottata il 23 febbraio 2023 nell'ambito dell'XI sessione speciale di emergenza, dove si sottolinea «the need to ensure accountability for the most serious crimes under international law committed on the territory of Ukraine through appropriate, fair and independent investigations and prosecutions at the national or international level, and ensure justice for all victims and the prevention of future crimes». Sul ruolo dell'Assemblea generale rispetto al conflitto russo-ucraino, v. F. PERRINI, *Oltre il diritto di veto: il ruolo dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite per la soluzione del conflitto in Ucraina*, in questa Rivista, 2023, p. 930 ss.

⁴ Ai sensi degli artt. 13 e 14 dello Statuto di Roma, i primi mandati di arresto, nei confronti di Vladimir Putin e Maria Alekseyevna Lvova-Belova, Commissaria per i diritti dei bambini presso l'Ufficio del Presidente della Federazione russa, sono stati emessi il 17 marzo 2023. Ad essi, sono seguiti il 5 marzo 2024 i mandati nei confronti di Sergei Ivanovich Kobylash e Viktor Nikolayevich Sokolov, all'epoca dei fatti, rispettivamente, comandante dell'aviazione a lungo raggio della forza aerospaziale e ammiraglio a capo della flotta nel Mar Nero, e, il 25 giugno 2024, all'indirizzo di Sergei Kuzhugetovich Shoigu e Valery Vasilyevich Gerasimov, per presunti crimini internazionali commessi in Ucraina dal 10 ottobre 2022 fino almeno al 9 marzo 2023.

⁵ La prima dichiarazione, del 9 aprile 2014, prevedeva l'attribuzione alla Corte della competenza a giudicare sui crimini commessi tra il 21 novembre 2013 e il 22 febbraio 2014; la seconda dichiarazione, dell'8 settembre 2015, estendeva la competenza della Corte ai crimini commessi dal 20 febbraio 2014 in poi. A tali dichiarazioni si sono aggiunte le richieste di iniziare una indagine sulla situazione ucraina, presentate da numerosi Stati parte tra il 1° e il 2 marzo 2022, sicché il Procuratore ha proceduto con riferimento a crimini di guerra, contro l'umanità o genocidio, compiuti sul territorio ucraino a partire dal 21 novembre 2013.

⁶ L'Ucraina ha depositato la ratifica del Trattato di Roma il 25 ottobre 2024 ed è divenuta parte dello Statuto dal 1° gennaio 2025.

lo è mai stata e la Corte può giudicare sul crimine di aggressione⁷ solo nei casi in cui entrambi gli Stati interessati siano parte del suo Statuto, salvo il deferimento da parte del Consiglio di sicurezza dell'ONU⁸ agente ai sensi del Capitolo VII della Carta. Un tale deferimento risulta, peraltro, altamente improbabile, in quanto richiederebbe il voto favorevole di tutti i Membri permanenti del Consiglio, tra i quali vi è la Federazione russa. Da qui, secondo una parte della dottrina⁹ e numerosi Stati e organizzazioni internazionali¹⁰, l'esigenza di istituire un meccanismo *ad hoc* per giudicare Putin e i massimi responsabili di tale gravissimo illecito.

Col Consiglio di sicurezza paralizzato dal veto russo, gli Stati favorevoli all'istituzione di un tribunale speciale per perseguire l'aggressione contro l'Ucraina hanno dovuto scartare l'ipotesi di un nuovo tribunale penale sul modello di quelli per la ex Jugoslavia e per il Ruanda¹¹, peraltro mai replicati e sostituiti, nella prassi successiva, da tribunali misti. Visto lo

⁷ L'art. 8 *bis* dello Statuto CPI; introdotto a seguito degli emendamenti allo Statuto approvati nella Conferenza di Kampala del 2010 ed in vigore dal 17 luglio 2018, definisce atto di aggressione «l'uso della forza armata da parte di uno Stato contro la sovranità, l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di un altro Stato, o in qualunque altro modo contrario alla Carta delle Nazioni Unite» e consente alla Corte di perseguire «la pianificazione, la preparazione, l'inizio o l'esecuzione, da parte di una persona in grado di esercitare effettivamente il controllo o di dirigere l'azione politica o militare di uno Stato, di un atto di aggressione che per carattere, gravità e portata costituisce una manifesta violazione della Carta delle Nazioni Unite del 26 giugno 1945». Nel senso che la CPI potrebbe interpretare come rientranti tra «gli altri atti inumani» di cui all'art. 7, par. 1 (k), Statuto, gli atti di aggressione compiuti dalla Russia così da aggirare nella sostanza il limite a procedere, v. G. PINZAUTI, A. PIZZUTI, *Prosecuting Aggression against Ukraine as an 'Other Inhumane Act' before the ICC*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2022, p. 1061–1083.

⁸ Articoli 15 *bis* e *ter*, Statuto CPI.

⁹ In dottrina, ad esprimere l'esigenza della creazione di un Tribunale speciale è stato anzitutto P. SANDS, *Putin's Use of Military Force Is a Crime of Aggression*, in *Financial Times*, 28 febbraio 2022. Un successivo *Statement Calling for the Creation of a Special Tribunal for the Punishment of the Crime of Aggression against Ukraine*, del 3 marzo 2022 (disponibile online), è stato sottoscritto dall'ex premier britannico Gordon Brown insieme a numerosi esponenti della dottrina.

¹⁰ Per le prime dichiarazioni in tal senso del Governo ucraino, v. la dichiarazione del Ministro degli esteri Dmytro Kuleba, del 4 marzo 2022, *A Criminal Tribunal for Aggression in Ukraine*, nonché quelle del Presidente Volodymyr Zelenskyy, *We must create a Special Tribunal on the crime of aggression against Ukraine*, *Address by President Volodymyr Zelenskyy to the participants of the public debate "War and Law"*, del 5 ottobre 2022, entrambe disponibili online. Per gli Stati e le organizzazioni internazionali, v., tra gli altri, Joint Statement, *The Ministers of Estonia, Latvia and Lithuania call to establish a Special Tribunal to investigate the crime of Russia's aggression*, del 16 ottobre 2022; Assemblea parlamentare della NATO, *Declaration Standing with Ukraine*, 111 SESP 22 E rev.1 fin, Plenary, del maggio 2022, par.18 j; Assemblea parlamentare dell'OSCE, *Resolution on the Russian's Federation war of aggression against Ukraine and its People, and its threat to Security across the OSCE region*, del 2-6 luglio 2022, tutti reperibili online.

¹¹ Sulle varie vie percorribili (dall'ampliamento della giurisdizione della CPI alla creazione di un tribunale internazionale da parte dell'Assemblea generale dell'ONU o di una organizzazione internazionale di carattere regionale, fino alla proposta di istituire una camera speciale all'interno del sistema giurisdizionale ucraino), oltre allo studio commissionato dalla Sottocommissione per i diritti umani del Parlamento europeo a O. CORTEN, V. KOUTROULIS, *In-Depth Analysis. Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine - A legal Assessment*, dicembre 2022, e alla *Draft Law for a Ukrainian High War Court*, del 22 luglio 2022, proposta dal Public International Law & Policy Group, (entrambi reperibili online), v., *ex multis*, T. DANNENBAUM, *Mechanisms for Criminal Prosecution of Russia's Aggression Against Ukraine*, in *Just Security*, (on-line), 10 marzo 2022; K. J. HELLER, *The Best Option: An Extraordinary Ukrainian Chamber for Aggression*, *ivi*, 16 marzo 2022; ID., *Options for Prosecuting Russian Aggression Against Ukraine: A Critical Analysis*, in *Journal of Genocide Research*, 2022, p. 1 ss.; O. OWISO, *An Aggression Chamber for Ukraine Supported by the Council of Europe*, in *Opinio Juris* (on-line), 30 marzo 2022; P. PETRELLI, *Il crimine di aggressione in Ucraina: la (in)competenza della Corte penale internazionale ed i possibili meccanismi alternativi di accertamento della responsabilità individuale nel diritto penale internazionale*, in questa Rivista, 2022, p. 466 ss.; W. SCHABAS, *What Tribunal for the Crime of Aggression in Ukraine? Amend the Rome Statute*, in *Revue Belge de Droit International*, 2022, p. 259 ss.; F. M. PALOMBINO, A. MARICONDA, *La difficile via per perseguire il crimine di aggressione nel conflitto russo-ucraino: sulla proposta di creare un Tribunale speciale*, in O. PORCHIA, M. VELLANO (a cura di), *Il diritto internazionale*

scarso sostegno alla proposta che l'iniziativa potesse essere assunta dall'Assemblea generale in luogo del Consiglio di sicurezza, eventualmente operando sulla base della *Uniting for Peace*¹², è apparsa sin da subito preferibile l'opzione facente leva su un ruolo attivo del Consiglio d'Europa nel procedimento per la creazione del Tribunale.

Invero, l'impegno del Consiglio d'Europa per l'istituzione del Tribunale appare perfettamente conforme ai principi su cui esso si fonda e agli obiettivi che esso mira a perseguire, la promozione dei quali può realizzarsi «by agreements and common action (...) in the maintenance and further realisation of human rights and fundamental freedoms»¹³. Sicché il Trattato istitutivo del Tribunale speciale, organismo mirante a promuovere la tutela dei diritti umani fondamentali e dello stato di diritto garantendo che i massimi responsabili del crimine di aggressione – cioè di una grave violazione di una norma imperativa – vengano assicurati alla giustizia, trova nello Statuto del Consiglio d'Europa piena giustificazione.

A questo riguardo è da notare che l'istituendo Tribunale – che potrebbe essere il primo, dopo quello di Norimberga¹⁴, a celebrare un processo per perseguire i responsabili di quello che è stato definito il «supreme international crime»¹⁵ – si inserisce in un più ampio procedimento che vede il Consiglio d'Europa, ancora una volta col supporto dell'Assemblea generale dell'ONU¹⁶, impegnato nella contestuale istituzione di un Registro dei danni¹⁷ – un meccanismo per documentare ed elaborare le richieste di risarcimento conseguenti all'aggressione e alle violazioni delle norme di diritto internazionale umanitario e sui diritti umani compiute dalla Russia – e di una Commissione deputata ad esaminare e valutare le richieste di risarcimento inviate al Registro, adottare decisioni su tali domande e stabilire l'importo dell'eventuale risarcimento dovuto in ciascun caso. Alla Commissione

per la pace e nella guerra. *Sviluppi recenti e prospettive future*. Liber amicorum in onore di Edoardo Greppi, Napoli, 2023, p. 251 ss. Per un parere contrario all'istituzione di un siffatto Tribunale, v. F. LATTANZI, *Quale Giustizia per i crimini in Ucraina? Il paper di Flavia Lattanzi*, in *Formiche* (on-line), 29 aprile 2022; L. PANELLA, *Il diritto internazionale può favorire la fine del conflitto in Ucraina?*, in questa *Rivista*, 2023, p. 942 ss., in specie p. 957 ss.

¹² Per un'attenta disamina del fondamento giuridico di un eventuale potere di istituzione di tribunali penali internazionali da parte dell'Assemblea generale, v. C. STAHN, *From 'United for Peace' to 'United for Justice?': Reflections on the Power of the United Nations General Assembly to Create Criminal Tribunals or Make Referrals to the ICC*, in *Case Western Reserve Journal of International Law*, 2023, p. 251 ss.; sulle obiezioni riguardo a una simile competenza in capo all'Assemblea generale, v., anche per ulteriori riferimenti bibliografici, K. GAVRYSH, *Tribunale internazionale speciale sul crimine di aggressione contro l'Ucraina: prospettive e criticità*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2024, p. 209 ss.

¹³ Artt. 1(b) e 15(a), Statuto Consiglio d'Europa.

¹⁴ Ad oggi anche il Protocollo di Malabo (Protocol on Amendments to the Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights) del 27 giugno 2014 – che istituisce la Corte africana di giustizia e dei diritti umani e dei popoli, attribuisce a tale Corte la competenza a giudicare anche sul crimine di aggressione; tuttavia, esso non è ancora in vigore.

¹⁵ Così il Tribunale di Norimberga: sentenza del 30 settembre 1946, par. 426, in *Nuremberg Trial Proceedings*, Volume 22.

¹⁶ Il riferimento è alla risoluzione ES-11/5, *Furtherance of remedy and reparation for aggression against Ukraine*, del 14 novembre 2022, nella quale l'Assemblea generale – dopo aver affermato l'obbligo della Russia di riparare ai danni arrecati attraverso l'aggressione e le violazioni del diritto internazionale umanitario e sottolineato che essa «must bear the legal consequences of all of its internationally wrongful acts, including making reparation for the injury, including any damage, caused by such acts» – aveva raccomandato l'istituzione di un Registro dei danni e di un Meccanismo per la riparazione dei medesimi (par. 2 s.).

¹⁷ Risoluzione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, CM/Res(2023)3, del 12 maggio 2023, istitutiva di un Accordo Parziale allargato sul Registro dei danni causati dall'aggressione della Federazione russa contro l'Ucraina. Al 31 luglio 2026, quarantaquattro paesi e l'Unione Europea hanno aderito al Registro come membri o membri associati.

internazionale per i reclami, istituita da una Convenzione aperta¹⁸ adottata il 16 dicembre 2025, farà seguito l'istituzione di un *Compensation Fund*¹⁹.

In questa sede, ricostruiamo il ruolo del Consiglio d'Europa nel procedimento istitutivo del Tribunale speciale e i caratteri fondamentali di quest'ultimo, si procederà, anzitutto, ad accertare se si tratti di un tribunale misto o di una corte speciale all'interno del sistema giudiziario ucraino.

Quindi, si indagherà se esso, insieme al Registro dei danni causati dall'aggressione della Federazione russa contro l'Ucraina e alla Commissione per i reclami, possa rappresentare un efficace strumento di giustizia transizionale, nonostante la sua istituzione avverrà, presumibilmente, *durante bello*, anziché al termine del conflitto.

2. Il ruolo del Consiglio d'Europa nell'istituzione del Tribunale speciale per l'aggressione contro l'Ucraina

Come si è accennato, pur nell'ottica di una stretta cooperazione con le Nazioni Unite e l'UE, il Consiglio d'Europa ha assunto da subito un ruolo di primo piano nel processo che ha portato all'istituzione del Tribunale speciale. In particolare, con l'approvazione della risoluzione 2482 del 26 gennaio 2023, *Legal and human rights aspects of the Russian Federation's aggression against Ukraine*, l'Assemblea parlamentare si è espressa a favore di un «active leading role in the establishment of the special tribunal» da parte del Consiglio d'Europa, invitando i capi di Stato e governo degli Stati parte a fornire «their political support to the creation of such a tribunal and provide the Council of Europe's expert and technical support to the process of its establishment, in close co-ordination with other interested international organisations and States»²⁰. Tali raccomandazioni hanno trovato accoglimento nel successivo

¹⁸ La Convenzione è aperta alla firma di tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa, dell'UE e di tutti gli Stati votanti a favore della richiamata risoluzione dell'Assemblea generale *Furtherance of remedy and reparation for aggression against Ukraine*. Dopo l'entrata in vigore (per la quale sono richieste almeno 25 ratifiche), le Parti potranno invitare ogni altro Stato o organizzazione internazionale ad accedere alla Convenzione. Alla data del 31 luglio 2026, essa è stata ratificata da 8 Stati, a fronte di 40 firmatari. Per un primo commento, v. E. BALDI, *Riparazioni per gravi violazioni del diritto internazionale: adottata la Convenzione che istituisce una Commissione internazionale per i reclami per l'Ucraina*, in *SidiBlog*, 14 gennaio 2026; M. COGORNO, *Cinque punti di domanda sulla nuova Claims Commission for Ukraine*, ivi, 23 gennaio 2026; L. MAURO, *The International Claims Commission for Ukraine: What its Institution Means for Individual Victims and What They May Expect*, in *Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana*, (on-line), marzo 2026; P. W. PEARSALL, *The International Compensation Mechanism for Ukraine: Update on the Convention Establishing an International Claims Commission and the Register of Damage for Ukraine*, in *Just Security* (on-line), 8 maggio 2026.

¹⁹ Il 26 febbraio 2026, con risoluzione CM/Res(2026)2, il Comitato dei Ministri ha istituito un Comitato preparatorio ed emanato il relativo Statuto, dando seguito alla richiesta della conferenza diplomatica tenutasi a L'Aia il 15 e il 16 dicembre 2025. Il Comitato preparatorio – che sarà composto da rappresentanti dei Paesi e delle organizzazioni che hanno firmato la Convenzione che istituisce la Commissione per i reclami e cui altri Paesi e organizzazioni regionali partecipanti alla Conferenza di adozione della Convenzione potrebbero essere invitati ad aderire in veste di osservatori – elaborerà proposte e disposizioni pratiche per la Commissione per i reclami, tra cui le regole procedurali per i suoi vari organi e un bilancio previsionale per il primo anno finanziario. Nella stessa Conferenza de L'Aja, l'Alta rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza ha altresì annunciato un contributo volontario a sostegno dell'istituzione della Commissione per i reclami.

²⁰ In precedenza, v. le risoluzioni del 28 aprile 2022, 2433, *Consequences of the Russian Federation's continued aggression against Ukraine: role and response of the Council of Europe*, e 2436, *The Russian Federation's aggression against Ukraine: ensuring accountability for serious violations of international humanitarian law and other international crimes*, nelle quali l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa si esprimeva a favore della creazione di un tribunale penale

vertice di Reykjavík del 16 e 17 maggio 2023, la cui Dichiarazione finale ha confermato l'intento di creare un «international comprehensive compensation mechanism (...)» e uno «special tribunal for the crime of aggression against Ukraine», incontrando l'apprezzamento dell'Assemblea generale dell'ONU²¹.

Un "Core Group", composto da esperti giuridici del Consiglio d'Europa, della Commissione europea, del Servizio europeo per l'azione esterna, dell'Ucraina e di 37 Stati, ha infine predisposto il progetto di Tribunale speciale per il crimine di aggressione contro l'Ucraina, da istituirsi attraverso un accordo bilaterale tra l'Ucraina e il Consiglio d'Europa, e un accordo parziale allargato volto a definire le modalità di sostegno e finanziamento, oltre che alcuni aspetti organizzativi e amministrativi²².

Come è noto, gli accordi parziali del Consiglio d'Europa sono strumenti per realizzare una cooperazione più stretta tra alcuni Stati membri e/o tra essi ed alcuni Stati non membri, su tematiche specifiche, adottano propri metodi di lavoro e sono finanziati esclusivamente dagli Stati parte dell'accordo. Nel caso di specie, in data 15 maggio 2026, durante la riunione annuale del Comitato dei Ministri degli Affari esteri del Consiglio d'Europa, a Chişinău, si è proceduto all'adozione della decisione del Comitato dei Ministri con la quale è stata manifestata la volontà di 34 Stati membri, oltre ad Unione europea, Australia e Costa Rica, di istituire tale accordo parziale allargato e di aderirvi²³, al termine delle procedure interne necessarie a esprimere il loro consenso in termini vincolanti, avendo constatato la sussistenza di un adeguato sostegno finanziario²⁴ e politico da parte degli aderenti. Nella stessa data – a

internazionale *ad hoc* attraverso la conclusione di un accordo intergovernativo multilaterale, con il sostegno del Consiglio d'Europa, dell'UE e di altre organizzazioni internazionali, per indagare e perseguire il crimine di aggressione presumibilmente commesso dalla *leadership* politica e militare della Federazione russa.

²¹ Risoluzione dell'Assemblea generale, A/79/284 del 16 aprile 2025, *Cooperation between the United Nations and the Council of Europe*, nella quale si raccomanda una «strengthened cooperation between the United Nations and the Council of Europe, notably in order to promptly restore and maintain peace and security based on respect of the sovereignty, territorial integrity and political independence of any State, ensure the observance of human rights and international humanitarian law during the hostilities, provide redress to victims and bring to justice all those responsible for the violations of international law» (9° considerando).

²² La conclusione dei lavori è stata formalizzata nella c.d. Dichiarazione di Leopoli, approvata il 9 maggio 2025 in occasione del Consiglio Affari Esteri straordinario dell'Unione Europea, alla presenza del Commissario europeo per la democrazia, la giustizia, lo stato di diritto e la tutela dei consumatori, Michael McGrath, e dell'Alta rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Kaja Kallas.

²³ CM/Del/Dec(2026)135/2. Gli Stati del Consiglio d'Europa attualmente aderenti sono Andorra, Austria, Belgio, Croazia, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Islanda, Irlanda, Italia, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Montenegro, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Principato di Monaco, Repubblica ceca, Repubblica di Moldova, Romania, San Marino, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Ucraina, Regno Unito.

²⁴ Il 24 gennaio 2026, il Consiglio d'Europa e l'Unione europea avevano intanto firmato un accordo sul finanziamento di un gruppo preparatorio per la creazione del Tribunale speciale per il crimine di aggressione contro l'Ucraina (STAT), il quale opererà nel quadro del Consiglio d'Europa allo scopo di preparare le basi istituzionali, logistiche e organizzative del Tribunale speciale. In particolare, il progetto congiunto, finanziato dall'UE con un contributo di dieci milioni di euro a valere sugli strumenti di politica estera della Commissione europea e gestito dal Consiglio d'Europa, getterà le basi per l'elezione dei giudici e del pubblico ministero del Tribunale speciale e per l'elaborazione delle regole di procedura e prova del tribunale, come anche del relativo sistema di amministrazione. Inoltre, il gruppo preparatorio sosterrà gli impegni delle parti per rafforzare il sostegno al Tribunale speciale per un periodo massimo di 24 mesi o fino a quando i lavori non potranno essere finanziati attraverso l'Accordo parziale allargato sul Comitato di gestione del Tribunale speciale. Su tale meccanismo, v., per un primo commento, I. MUDRA, A. A. KORYNEVYCH, M. ELLIS, *From Commitment to Action: The Next Steps in Holding Russia's Leaders Accountable for the Crime of Aggression Against Ukraine*, in *Just Security* (online), 18 febbraio 2026.

conclusione del procedimento iniziato con la stipula dell'accordo con l'Ucraina – è stata adottata dal Comitato dei Ministri in composizione ristretta (cioè limitata ai soli Stati membri aderenti all'Accordo), insieme ai rappresentanti di Unione europea, Australia e Costa Rica, la risoluzione CM/Res(2026)5, istitutiva del menzionato accordo parziale allargato e contenente lo Statuto del Comitato di gestione²⁵.

Il Comitato opererà come strumento di cooperazione intergovernativa nell'ambito del Consiglio d'Europa con i compiti di raccogliere tra gli Stati aderenti i finanziamenti per rendere operativo il Tribunale speciale, di favorire la cooperazione tra tali Stati e il Tribunale, di fornire assistenza amministrativa al Tribunale nello svolgimento del suo mandato, anche attraverso lo studio di meccanismi di supporto per gli Stati partecipanti circa l'attuazione delle sentenze o la protezione dei testimoni, l'arresto, il trasferimento e la detenzione degli imputati²⁶.

Va precisato che, come l'entrata in vigore dell'accordo istitutivo del Tribunale è subordinata alla stipula dell'Accordo parziale allargato²⁷, così la risoluzione di quest'ultimo comporta l'estinzione del Tribunale²⁸. A seguito della cessazione delle funzioni del Tribunale, il Comitato di gestione potrà raccomandare il passaggio di parte delle sue funzioni a un meccanismo residuale, adottando un piano dettagliato per la gestione della transizione da parte degli Stati partecipanti all'Accordo parziale allargato, lo Stato di sede e il Presidente del Tribunale, soprattutto con riguardo alla protezione dei testimoni, la supervisione sull'attuazione delle sentenze, la conservazione delle prove raccolte e degli archivi²⁹.

3. *La competenza ratione personae e ratione materiae del Tribunale speciale*

L'istituendo Tribunale sarà competente a indagare, perseguire e processare gli individui “in a position effectively to exercise control over or to direct the political or military action of a State who planned, instigated, ordered or committed, or attempted to commit (...) an act of aggression which, by its character, gravity and scale, constitutes a manifest violation of the Charter of the United Nations”, purché essi “bear the greatest responsibility for the crime of aggression against Ukraine” e senza pregiudizio della responsabilità internazionale dello Stato³⁰. La formulazione appare sufficientemente ampia per estendere la competenza del

²⁵ Previa notifica al Segretario generale del Consiglio d'Europa della volontà di aderirvi, del Comitato possono diventare componenti tutti gli Stati membri o osservatori del Consiglio d'Europa, dell'Unione Europea, del Core Group e qualsiasi altro Stato che abbia votato a favore della risoluzione ES-11/6 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 23 febbraio 2023, *Principles of the Charter of the United Nations underlying a comprehensive, just and lasting peace in Ukraine*. Quest'ultima è stata approvata con 141 voti a favore, i 7 contrari di Russia, Bielorussia, Eritrea, Corea del nord, Nicaragua, Mali e Siria, e 32 astensioni (Algeria, Angola, Armenia, Bangladesh, Bolivia, Burundi, Cina, Congo, Cuba, El Salvador, Etiopia, Gabon, Guinea, India, Iran, Kazakhstan, Kirgizstan, Mongolia, Mozambico, Namibia, Pakistan, Repubblica centroafricana, Repubblica democratica del Laos, Sri Lanka, Sudan, Sud Africa, Tajikistan, Togo, Uganda, Uzbekistan, Vietnam, Zimbabwe).

²⁶ Art. 5, Accordo istitutivo Tribunale, e artt. 1, 2 e 9, Statuto Comitato di gestione.

²⁷ Art. 9, Accordo istitutivo Tribunale.

²⁸ Art. 11, Accordo istitutivo Tribunale.

²⁹ Art. 13, Statuto Comitato, e art. 54, Statuto Tribunale speciale.

³⁰ V., rispettivamente, art. 2, par. 1, art. 1 e art. 4, par. 1, Statuto Tribunale speciale.

Tribunale rispetto a individui bielorussi o nordcoreani, ove si accerti che abbiano svolto un ruolo significativo nella realizzazione dell'aggressione³¹.

La scelta di circoscrivere la competenza *ratione personae* del Tribunale ai massimi responsabili è in linea con la prassi dei Tribunali penali internazionali *ad hoc* per la ex Jugoslavia e per il Ruanda, oltre che con la previsione contenuta negli Statuti di altri tribunali misti, a cominciare dalla Corte speciale per la Sierra Leone (CSSL)³².

La definizione di atto di aggressione ricalca quella contenuta nello Statuto della CPI, essendo intesa come l'uso della forza armata da parte di uno Stato contro la sovranità, l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di un altro Stato, o in qualunque altro modo contrario alla Carta delle Nazioni Unite³³. Tuttavia, un discostamento dallo Statuto CPI si ravvisa nella parte successiva della norma. Infatti, gli atti di aggressione perseguibili dalla Corte penale sono quelli previsti dalla Dichiarazione sulla definizione di aggressione, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con risoluzione 3314 (XXIX) del 14 dicembre 1974³⁴. Quanto al Tribunale speciale, in base al suo Statuto, al fine di determinare se un atto di aggressione, «by its character, gravity and scale, constitutes a manifest violation of the Charter of the United Nations», esso “terrà conto” della Dichiarazione sulla definizione di aggressione e di tutte le altre risoluzioni pertinenti dell'Assemblea generale relative all'Ucraina, «including those recited in the preamble of the Agreement between the Council of Europe and Ukraine on the Establishment of the Special Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine»³⁵.

Orbene, l'accordo istitutivo del Tribunale³⁶ fa inizialmente riferimento all'occupazione della Crimea, avvenuta già nel 2014 ad opera della Russia, richiamando le numerose risoluzioni dedicate dall'Assemblea generale dell'ONU a questa questione; tuttavia le stesse – pur condannando l'occupazione e ricordando l'obbligo di disconoscimento discendente dal diritto internazionale consuetudinario – non utilizzano mai il termine “aggressione”, limitandosi più genericamente a riferirsi al divieto di minaccia o uso della forza in violazione dell'integrità territoriale, dell'unità nazionale, dell'indipendenza politica e della sovranità ucraina. A ciò va aggiunto che lo Statuto non contiene alcuna norma che definisca il *dies a quo* per l'esercizio della giurisdizione del Tribunale, sicché è probabile che un eventuale

³¹ In questo senso, v. la risoluzione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa 2598(2025) del 9 aprile 2025, *Russian war of aggression against Ukraine: the need to ensure accountability and avoid impunity*, nella quale «The Assembly stresses that the special tribunal's jurisdiction should extend to the alleged crimes of aggression committed by the so-called Belarusian leadership, as well as the military and political leadership of North Korea».

³² In argomento, ci sia consentito rinviare al nostro *La Corte speciale per la Sierra Leone*, in *La Comunità Internazionale*, 2002, p. 363 ss., in specie p. 376 ss.

³³ Art. 2, par. 2, Statuto Tribunale speciale.

³⁴ Invero, l'art. 8 *bis* dello Statuto CPI ad oggi è vincolante solo per 49 dei 125 Stati parte della Corte; ciò potrebbe indicare che, a fronte di un comune sentire della Comunità internazionale circa la qualificazione dell'aggressione come un crimine implicante la responsabilità di Stati e individui-organo, non vi sia una corrispondente coesione sulla definizione delle condotte qualificabili come aggressione. Nel senso che la definizione di aggressione contenuta nello Statuto CPI abbia acquisito carattere consuetudinario, v. C. KREB, *Sustainability in the Prosecution of the Crime of Aggression: Reflections in the Wake of Russia's Initiation of a War of Aggression against Ukraine*, in *Cambridge International Law Journal*, 2024, p. 233 ss. Sostiene, invece, che secondo il diritto consuetudinario, il crimine di aggressione debba necessariamente consistere in una guerra di aggressione C. McDUGALL, *The Crime of Aggression Under the Rome Statute of the International Criminal Court*, Cambridge, 2013, p. 139 ss.; ID., *The Crimes against Peace Precedent*, in C. KREB, S. BARRIGA (eds.), *The Crime of Aggression: A Commentary*, Cambridge, 2017, p. 52 ss.

³⁵ Art. 2, par. 3, Statuto Tribunale speciale.

³⁶ Preambolo, 1°-4° considerando.

processo volto ad accertare responsabilità relative ai fatti del 2014 porrà non poche questioni preliminari interpretative dei limiti alla giurisdizione del Tribunale su base temporale, nonché di definizione dell'aggressione come contemplata dallo Statuto³⁷.

La questione interpretativa è oltremodo complessa in quanto il Tribunale potrà giudicare, anzitutto, in base alle norme del suo Statuto e del regolamento di prova e procedura che esso stesso adotterà; quindi, secondo «applicable treaties, customary international law and general principles of law when necessary to ensure compliance with accepted standards of international criminal law», e «failing that, provisions of the substantive criminal law of Ukraine relating to the prosecution and punishment of the crime of aggression»³⁸. Non possiamo non rilevare come la scelta di non indicare quali siano i trattati applicabili (vigenti nei rapporti tra Russia e Ucraina? tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa e/o aderenti al Comitato di gestione? relativi alla punizione di altri crimini?) profila un evidente rischio di violazione del principio di tassatività e determinatezza della fattispecie penale se non, addirittura, del *nullum crimen sine lege*. In aggiunta, non è chiaro se la norma intenda limitare l'applicazione dei principi generali di diritto ai soli casi in cui ciò serva «to ensure compliance with accepted standards of international criminal law», ovvero se tale indicazione valga, altresì, ai fini dell'individuazione e applicazione delle norme convenzionali e consuetudinarie. Se quest'ultima fosse l'interpretazione prevalente, ancora una volta, la norma conferirebbe un'eccessiva discrezionalità ai giudici del Tribunale speciale, in contrasto con il principio di tassatività della fattispecie penale.

Quanto alle norme penali sostanziali ucraine relative al crimine di aggressione, esse andranno presumibilmente identificate con quelle del cod. pen. ucraino che puniscono la «guerra di aggressione» e la cospirazione volta a compiere una «guerra di aggressione», nonché l'intraprendere una guerra o atti militari di aggressione³⁹. A questo riguardo, va rilevato che il successivo par. 4 dell'art. 2 specifica che, ai fini dello Statuto e nel contesto dell'aggressione contro l'Ucraina, «an act of aggression which is determined by its character, gravity and scale to constitute a manifest violation of the Charter of the United Nations, shall

³⁷ Nella già richiamata risoluzione 2598, *Russian war of aggression against Ukraine: the need to ensure accountability and avoid impunity*, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa con riguardo alla giurisdizione *ratione temporis* del Tribunale, richiamando le proprie precedenti risoluzioni 2482(2023) e 2556(2024), affermava che «the full-scale invasion launched on 24 February 2022 constitutes a continuation of the war of aggression by the Russian Federation against Ukraine that began on 20 February 2014» (par. 10).

³⁸ Art. 3, Statuto Tribunale speciale.

³⁹ L'art. 437 cod pen. ucraino, intitolato *Planning, preparation and waging of an aggressive war*, presumibilmente ispirandosi all'art. 6, par. 2 (a), dello Statuto di Norimberga, dedicato ai crimini contro la pace, recita: “1. Planning, preparation or waging of an aggressive war or armed conflict, or conspiring for any such purposes, shall be punishable by imprisonment for a term of seven to twelve years 2. Conducting an aggressive war or aggressive military operations, shall be punishable by imprisonment for a term of ten to fifteen years”. Sembra interpretare i termini guerra di aggressione e atti militari di aggressione come sinonimi e definirli in base alla risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU sulla definizione di aggressione la Grande Camera della Corte Suprema ucraina nella decisione n. 415/2182/20 del 28 febbraio 2024. Nella stessa decisione, la Corte ha anche circoscritto l'applicazione della norma a coloro che siano «able to exercise effective control over political or military actions of a state and/or significantly influence political, military, economic, financial, information and other processes in their ownstate or outside its borders, and/or manage specific directions of political or military actions», conformandosi anche per quest'aspetto alla definizione dell'aggressione come *leadership crime* contenuta nello statuto CPI: <https://court.gov.ua/eng/supreme/pres-centr/news/1564458/>. Per un commento, v. V. S. MASOL, *Are You a Leader? Ukraine's Supreme Court Clarifies the Definition of the Crime of Aggression*, in *EJIL Talk* (online), 22 aprile 2024. Su una precedente applicazione della norma nei confronti di soldati russi accusati di aver intrapreso una guerra di aggressione, v. S. SAYAPIN, *A Curious Aggression Trial in Ukraine. Some Reflections on the Alexandrov and Yerofeev Case*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2018, p. 1093 ss.

also be deemed to constitute a war of aggression». È verosimile che la norma sia stata inserita in raccordo alla previsione contenuta nel cod. pen. ucraino, oltre che per rimarcare che lo Statuto punisca un atto di aggressione che rientra nella definizione consuetudinaria, anche ove se ne accetti l'interpretazione più restrittiva rispetto a quella contenuta nello Statuto CPI⁴⁰. È degno di nota, infine, che la norma si presti altresì a rimarcare la responsabilità internazionale dello Stato russo con riferimento alle questioni risarcitorie dei danni arrecati o delle richieste di riparazione che saranno oggetto di valutazione da parte del citato Meccanismo per le riparazioni, non a caso richiamato dal successivo art. 37⁴¹.

4. (segue) *Le relazioni con la CPI e gli obblighi di cooperazione degli Stati*

Il Tribunale speciale si pone in una posizione di complementarità rispetto alla Corte penale internazionale, con la quale stipulerà accordi di cooperazione reciproca; tuttavia, alla CPI è assicurata la primazia se una persona è dalla stessa già detenuta in attesa di un processo. Lo Statuto fa altresì salvi gli obblighi di cooperazione con la CPI dei suoi Stati parte⁴². Essendo l'Ucraina uno di quelli, anche gli obblighi di cooperazione di tale Stato con la CPI dovranno, dunque, ritenersi prioritari rispetto a quelli di cooperazione con il Tribunale speciale.

A questo riguardo, va ricordato che all'Ucraina è imposto l'obbligo di cooperare con il Tribunale e i suoi organi in ogni fase del procedimento; di facilitare l'accesso ai siti, alle persone o ai documenti rilevanti per le indagini; di adempiere senza ritardo alle richieste di assistenza o alle ordinanze di arresto, rilascio, consegna o detenzione di individui e alle richieste di trasmissione di prove e documenti⁴³. Gli obblighi di cooperazione di cui il Tribunale potrà richiedere l'adempimento sono anche quelli derivanti dal diritto nazionale ucraino e da alcune Convenzioni del Consiglio d'Europa di cui l'Ucraina è parte (come la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale, del 20 aprile 1959, e i suoi Protocolli addizionali) o firmataria (come la Convenzione di Lubiana-L'Aja sulla cooperazione internazionale in materia di indagini e di azione penale per i crimini di

⁴⁰ In questo senso, v. G. NURIDZHANIAN, *The Special Tribunal for the Crime of Aggression*, cit., p. 91. Peraltro, la indiscussa qualificazione della condotta russa come atto di aggressione e guerra di aggressione, anche in base alla definizione più restrittiva, ci sembra riconosciuto ampiamente, oltre che dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite (ris. ES-11/1, del 18 marzo 2022) e dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, (CM/Del/Dec(2022)1426bis/2.3, del 24 febbraio 2022.), dall'UE (*Russia's aggression against Ukraine: Press Statement by High Representative/Vice-President Josep Borrell*, del 24 febbraio 2022), dall'OSCE (*Joint statement by OSCE Chairman-in-Office Rau and Secretary General Schmid on Russia's launch of a military operation in Ukraine*, del 24 febbraio 2022), dalla NATO (*Statement by NATO Heads of State and Government on Russia's attack on Ukraine*, Press Release (2022) 046, del 25 febbraio 2022), dall'Unione Africana (*Statement from Chair of the African Union, H.E. President Macky Sall and Chairperson of the AU Commission H.E. Moussa Faki Mahamat, on the situation in Ukraine*, del 24 febbraio 2022), dall'ECOWAS (*Commission Communique on the War in Ukraine*, del 27 febbraio 2022), dall'Organizzazione degli Stati americani (*Statement from the OAS General Secretariat on the Russian Attack on Ukraine*, Doc E-008/22, del 24 February 2022).

⁴¹ La norma prevede che «The Special Tribunal shall order funds collected through fines or confiscation measures to be transferred to an international mechanism, giving priority to a compensation mechanism established in accordance with United Nations General Assembly Resolution A/RES/ES-11/5 of 14 November 2022 for reparation for damage, loss or injury, and arising from the internationally wrongful acts of the Russian Federation in or against Ukraine».

⁴² Art. 46, Statuto Tribunale speciale.

⁴³ Art. 7, par. 1, Accordo istitutivo Tribunale speciale, e art. 48, par. 1, Statuto Tribunale speciale.

genocidio, crimini contro l'umanità, crimini di guerra e altri crimini internazionali, adottata il 26 maggio 2023 e firmata il 14 febbraio 2024)⁴⁴.

La primazia del Tribunale rispetto alle giurisdizioni nazionali ucraine è pure riconosciuta attraverso la previsione del principio del *ne bis in idem* che, secondo quanto già stabilito negli Statuti dei tribunali penali internazionali, è inteso nel senso di escludere la possibilità di riprocessare dinanzi ai giudici nazionali chi già lo sia stato da parte del Tribunale, ma di ammettere un secondo processo dinanzi al Tribunale, ove si ravvisi che il processo nazionale sia servito a evitare quello dinanzi al Tribunale speciale, non sia stato equo e rispettoso del diritto al giusto processo, o non sia stato conforme all'esigenza «to bring the person concerned to justice»⁴⁵.

Sulla base di quanto già affermato con riguardo ai tribunali penali internazionali *ad hoc*, alla CSSL e alla CPI, l'eventuale concessione di un'amnistia al termine di un processo nazionale – peraltro non riconosciuta come un limite all'operatività del Tribunale speciale⁴⁶ – rientra tra le circostanze idonee a consentire la celebrazione di un secondo processo ai sensi dello Statuto. Non possiamo non rilevare, tuttavia, che eventuali amnistie potrebbero rendere problematica l'attuazione degli obblighi di cooperazione da parte dell'Ucraina e degli Stati partecipanti al Comitato di gestione, i quali sono tenuti a «co-operate, within the framework of co-operation agreements or other arrangements and *within the limits of their national legislation and their international obligations*, with the Special Tribunal for the purpose of enabling it to fulfil its mandate»⁴⁷.

La stipula di accordi di cooperazione con altri Stati è prevista nello Statuto del Tribunale all'art. 48, par. 4, che presenta un elenco di casi in cui essa può essere effettuata (tra le altre, consegna, arresto, detenzione degli imputati, programmi di protezione di testimoni, raccolta di prove o documenti, sequestro di proventi o strumenti dei crimini), per poi precisare che essi potranno avere ad oggetto “any other type of assistance which is not prohibited by the law of the requested State, with a view to facilitating the investigation and prosecution of crimes within the jurisdiction of the Special Tribunal”.

È presumibile che in tali accordi saranno inserite norme sulla primazia del Tribunale speciale e sul *ne bis in idem*, in senso analogo a quanto previsto dallo Statuto nei rapporti con l'Ucraina, e che sarà ulteriormente sancita la prevalenza degli obblighi di cooperazione con la CPI rispetto a quelli con il Tribunale; tuttavia, ove quest'ultima previsione difettasse, essa deve intendersi già riconosciuta ad opera della norma dello Statuto sopra richiamata e, dunque, operante nei rapporti tra Tribunale e CPI.

È altresì da rimarcare che un obbligo di cooperazione e assistenza grava anche sul Tribunale nei confronti degli Stati parte del Comitato di gestione, con riferimento ai crimini perseguibili dal Tribunale o a non meglio precisati «serious crime under the national law of the requesting State»⁴⁸. Si tratta di una formula la cui eccessiva vaghezza, ancora una volta, va a discapito della certezza del diritto e lascia profili di discrezionalità troppo ampi, allo Stato richiedente e al Tribunale, nella gestione di tali richieste.

Infine, data la sussistenza di specifici meccanismi deputati direttamente (come il Centro internazionale per il perseguimento del crimine di aggressione in Ucraina – ICPA – che fa parte del *Joint investigation team on Ukraine* di Eurojust) o indirettamente (come le commissioni

⁴⁴ Art. 48, par. 2, Statuto Tribunale speciale.

⁴⁵ Art. 17, Statuto Tribunale speciale.

⁴⁶ Art. 4, par. 3, Statuto Tribunale speciale.

⁴⁷ Art. 7, par. 3, Accordo istitutivo Tribunale, corsivo aggiunto.

⁴⁸ Art. 48, par. 6, Statuto Tribunale speciale.

di inchiesta delle Nazioni Unite) alla raccolta delle prove dei crimini compiuti in Ucraina, inclusa l'aggressione, il Tribunale potrà richiedere «other forms of co-operation and assistance which may be agreed upon with the United Nations, Eurojust or any other relevant organisation or body and which are in accordance with its competence or mandate» o stipulare accordi e intese con tali Organizzazioni o organismi⁴⁹. Allo stesso modo, esso potrà stipulare a riguardo accordi di cooperazione con Stati terzi rispetto al Comitato di gestione⁵⁰.

5. (segue) *Processo in absentia e immunità*

Una peculiarità del Tribunale speciale è data dalla possibilità che esso, a differenza della gran parte dei tribunali penali internazionali, celebri il processo in assenza dell'imputato, qualora sia richiesto nell'interesse della giustizia e a condizione che la persona interessata abbia espressamente rinunciato al suo diritto di partecipare al procedimento o, nonostante ragionevoli sforzi, non sia stato possibile assicurarne la presenza. In quest'ultimo caso, è necessario altresì che l'interessato sia stato informato delle conseguenze della sua mancata comparizione⁵¹. I processi in contumacia dovranno essere accompagnati da specifiche garanzie procedurali riguardo alla rappresentanza legale degli interessi e dei diritti dell'imputato e alla conoscenza dei capi di imputazione, della data del processo, delle conseguenze della mancata comparizione in giudizio. Le persone processate in contumacia avranno, inoltre, il diritto di richiedere un nuovo processo, se successivamente compariranno di persona, davanti al Tribunale speciale o a un "successor mechanism", a meno che non rinuncino a tale diritto o accettino la sentenza già pronunciata⁵².

Trattasi di garanzie che appaiono conformi alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo⁵³ in tema di processo *in absentia* e di diritto al giusto processo e che sottolineano il legame del Tribunale col Consiglio d'Europa e col suo sistema di valori e tutele.

Un punto cruciale, essendo l'aggressione un crimine compiuto da organi di uno Stato, riguardava le immunità di questi ultimi rispetto alla giurisdizione del Tribunale⁵⁴. L'art. 4, par.

⁴⁹ Art. 47, parr. 2 e 3, Statuto Tribunale speciale.

⁵⁰ Art. 48, par. 5, Statuto Tribunale speciale. All'acquisizione delle prove raccolte da Stati e altri organismi internazionali precedentemente all'istituzione del Tribunale sono dedicati gli artt. 31, 33 e 34 dello Statuto.

⁵¹ Art. 28, Statuto Tribunale speciale. Tra i tribunali penali internazionali finora istituiti, solo il Tribunale speciale per il Libano ammette questa possibilità (art. 22 Statuto).

⁵² Si supera così la critica mossa al Tribunale per il Libano, che ammette la ripetizione del processo celebrato *in absentia* solo "before the Special Tribunal" (art. 22, par. 3, Statuto).

⁵³ Tra le altre, v. la sentenza del 1° marzo 2006, *Sejdovic c. Italia*.

⁵⁴ Su immunità e crimini, v., tra gli altri, P. DE SENA, *Diritto internazionale e immunità funzionale degli organi statali*, Milano, 1996; M. FRULLI, *Immunità e crimini internazionali*, Torino, 2007; B. CONFORTI, *In tema di immunità funzionale degli organi stranieri*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, pp. 5 ss.; D. AKANDE, S. SHAH, *Immunities of State Officials, International Crimes, and Foreign Domestic Courts*, in *European Journal of International Law*, 2010, pp. 825 ss.; C. KREB, *The International Criminal Court and Immunities under International Law for States Not Party to the Court's Statute*, in M. BERGSMO, L. YAN (eds.), *State Sovereignty and International Criminal Law*, Beijing, 2012, p. 251 ss.; R. NIGRO, *Le immunità giurisdizionali dello Stato e dei suoi organi e l'evoluzione della sovranità nel diritto internazionale*, Padova, 2018; C. EBOE-OSUJI, *International Law Rejects Immunity for International Crimes — Full Stop*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2023, p. 461 ss. Sul compromesso politico raggiunto a questo riguardo in sede di negoziazione dello Statuto, v. C. WENAWESER, S. ALAVI, *A Special Tribunal for the Crime of Aggression Against Ukraine: Origins, Debates, and Implications*, in *Yale Journal of International Law* (on-line), 7 febbraio 2026; N. QUÉNIVET, *Symposium*

2, dello Statuto, da questo punto di vista, si pone in continuità con quanto previsto dagli Statuti dei Tribunali penali internazionali, oltre che della CPI, negando che l'aver agito nell'esercizio delle funzioni faccia venir meno la responsabilità penale dell'individuo-organo. Inoltre, l'art. 23, par. 4, esclude l'immunità funzionale, salvo precisare, riguardo a quella personale, che "Where the indictment concerns a head of State, head of government or minister of foreign affairs, the Pre-Trial Judge *shall not confirm the indictment and shall order the proceedings be suspended until that person no longer holds that office or an appropriate waiver has been presented to the Special Tribunal*. During the suspension, the Pre-Trial Judge shall not otherwise act upon the indictment"⁵⁵.

Orbene, è noto che l'introduzione della norma che esclude le immunità funzionali in caso di crimini nel Progetto di articoli sull'immunità dalla giurisdizione penale straniera degli organi statali è stata controversa⁵⁶ e che, solo in seconda lettura, la Commissione del diritto internazionale ha incluso l'aggressione nell'elenco dei crimini per i quali l'immunità non opera⁵⁷. In questo senso, l'esclusione dell'immunità funzionale per il crimine di aggressione dinanzi al Tribunale speciale potrebbe essere letta come riconoscimento da parte del Consiglio d'Europa della natura consuetudinaria di tale esclusione, a supporto alla scelta compiuta dalla Commissione del diritto internazionale.

Ancora più controversa è la questione del disconoscimento delle immunità personali di capi di Stato, di governo e ministri degli esteri in carica dinanzi ai tribunali penali internazionali⁵⁸. Sebbene in tal senso si siano espresse la Corte internazionale di giustizia dell'ONU, nel caso *Congo c. Belgio*⁵⁹, e la CSSL, nel caso *Taylor*⁶⁰, e ancorché lo Statuto della CPI disponga che «Immunities or special procedural rules which may attach to the official capacity of a person, whether under national or international law, shall not bar the Court from exercising its jurisdiction over such a person» (art. 27, par. 2), quest'ultima norma ha

on Prosecuting Heads of State for International Crimes: The Special Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine and Immunities, in *Opinio Juris* (on-line), 24 marzo 2026.

⁵⁵ Art. 23, par. 5, Statuto Tribunale speciale, corsivo aggiunto.

⁵⁶ Cfr. Report of the International Law Commission, A/77/10 del 12 agosto 2022, *Chapter VI, Immunity of State officials from foreign criminal jurisdiction*, sub commento ad art. 7; *Second report on immunity of State officials from foreign criminal jurisdiction by Claudio Grossman Guiloff, Special Rapporteur*, A/CN.4/780 del 29 gennaio 2025, parr. 34-82.

⁵⁷ Art. 6, *Draft Articles adopted by the Drafting Committee on second reading*, A/CN.4/L.1034 dell'8 maggio 2026, adottato dalla Commissione del diritto internazionale nella 77ª sessione (2026), *Report of the International Law Commission, Seventy-seventh session (27 April–5 June and 29 June–30 July 2026)*, A/81/10, Chapter IV.

⁵⁸ Già nel dibattito svoltosi nell'ambito delle attività della sessione speciale dell'Assemblea generale dell'ONU il 22 giugno 2022 e volto a verificare la possibilità di istituire un Tribunale speciale su raccomandazione della stessa Assemblea generale erano, tra l'altro, state evidenziate le differenti posizioni riguardo alla questione delle immunità. Cfr. A/ES-11/7-S/2022/616, Letter dated 12 August 2022 from the representatives of Latvia, Liechtenstein and Ukraine to the United Nations addressed to the Secretary-General and Annex, *Yale Club Roundtable: A Special Tribunal for the Crime of Aggression Recommended by the UN General Assembly?*

⁵⁹ Corte internazionale di giustizia, sentenza del 14 febbraio 2002, *Affare relativo al Mandato di arresto dell'11 aprile 2000. Repubblica democratica del Congo c. Belgio*, par. 61: «an incumbent or former Minister for Foreign Affairs may be subject to criminal proceedings before certain international criminal courts, where they have jurisdiction. Examples include the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, and the International Criminal Tribunal for Rwanda, [...] and the future International Criminal Court created by the 1998 Rome Convention. The latter's Statute expressly provides, in Article 27, paragraph 2, that '[i]mmunities or special procedural rules which may attach to the official capacity of a person, whether under national or international law, shall not bar the Court from exercising its jurisdiction over such a person'».

⁶⁰ Camera d'appello CSSL, *Prosecutor v. Charles Gbankay Taylor, SCSL-2003-01-I, Decision on immunity from jurisdiction*, del 31 maggio 2004, parr. 43-54.

posto non pochi problemi interpretativi e applicativi alla CPI nel caso *Al Bashir*⁶¹ e, più recentemente, a seguito dell'emissione dei mandati di arresto nei confronti di Putin e Netanyahu⁶². Numerosi Stati hanno, infatti, sostenuto che il disconoscimento dell'immunità operi solo per gli Stati parte della CPI e che, dunque, resti precluso agli stessi Stati, nei rapporti orizzontali, procedere all'arresto di capi di Stato e governo in carica di Stati terzi, seppure al fine di consegnarli alla Corte penale internazionale.

Tutto ciò premesso, l'espressa scelta di riconoscere le immunità personali come limite all'azione del Tribunale speciale si presta a varie interpretazioni. Per un verso, essa potrebbe leggersi come consapevolezza che esso sia una corte interna al sistema giurisdizionale ucraino; per altro, come conferma che le immunità personali valgano anche dinanzi ai tribunali penali internazionali; infine, nel senso che le immunità in questione non operino "esclusivamente" dinanzi a un tribunale "veramente" internazionale, quale la CPI. A questo riguardo, va ricordato che le ultime decisioni della Corte penale relative alla mancata esecuzione del mandato di arresto nei confronti di Putin sanciscono la prevalenza degli obblighi di cooperazione con la Corte – tra i quali rientra l'esecuzione del mandato di arresto – in luogo di altri obblighi bilaterali derivanti per gli Stati parte da altri accordi internazionali, facendo leva sul carattere peculiare della CPI. Le decisioni di quest'ultima, infatti, ne rimarcano la funzione di strumento per conseguire la pace attraverso la lotta all'impunità di crimini previsti da norme cogenti, prescelto da oltre 120 Stati, sostenuto dalle Nazioni Unite attraverso il già praticato deferimento della situazione libica e sudanese alla Corte, subordinato al solo Consiglio di sicurezza, cui lo Statuto conferisce il potere di bloccare una specifica azione della Corte ai fini del mantenimento della pace⁶³.

⁶¹ Da ultimo, v. la sentenza della Camera di Appello del 6 maggio 2019, ICC-02/05-01/09 OA2, *Situation in Darfur, Sudan, Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, Judgment in the Jordan Referral re Al-Bashir Appeal*, par. 113 ss. Cfr. anche, più diffusamente, l'Opinione comune concorrente dei giudici Eboe-Osui, Morrison, Hofmański and Bossa allegata alla sentenza del 6 maggio 2019, ICC-02/05-01/09-397-Anx1, *Joint Concurring Opinion of Judges Eboe-Osui, Morrison, Hofmański and Bossa*, par. 52-174, in particolare, par. 54.

⁶² Il mandato di arresto (il cui testo è secretato) nei confronti di Benjamin Netanyahu e del Ministro della difesa israeliano, Yoav Gallant, è stato emesso, su richiesta del Procuratore della CPI, in data 21 novembre 2024. Cfr. *Statement of ICC Prosecutor Karim A.A. Khan KC: Applications for arrest warrants in the situation in the State of Palestine*, del 20 maggio 2024, e *Situation in the State of Palestine: ICC Pre-Trial Chamber I rejects the State of Israel's challenges to jurisdiction and issues warrants of arrest for Benjamin Netanyahu and Yoav Gallant*, ICC Press Release, 21 novembre 2024.

⁶³ Cfr., da ultimo, la decisione della Pre-Trial Chamber II del 9 giugno 2026, ICC-01/22, *Situation in Ukraine, Public redacted version of 'Response to submissions of a State Party under article 97 of the Rome Statute'*: «since the moment the Statute was signed and came into force, the Court acts in the interest of the international community for the benefit of humanity (...) The role of the Court exercising its jurisdiction in the interest of the international community is also implied by the powers of the United Nations Security Council (the 'UNSC'), acting under Chapter VII, to refer situations to the Prosecutor and to request the deferral of investigation or prosecution. The Chamber also recalls that the Office of the Prosecutor reports regularly to the UNSC on the situations in Darfur and Libya, with none of the Members objecting to the role of the Court, its mandate, or its international character» (par. 25). V. anche par. 26-29. In precedenza, la Corte aveva già affermato «the International Criminal Court is not only indisputably international in nature but also inherently independent of State influence. It performs functions that align with the general interests of the international community by exercising jurisdiction over the most serious international crimes, which include grave breaches of fundamental norms of international law. As recognised in the Statute's Preamble, the crimes falling within the Court's jurisdiction are 'of concern to the international community as a whole' since they 'threaten the peace, security and well-being of the world'. This high aim is shared and upheld by the 124 States that have ratified the Rome Statute, a number that represents about two-thirds of the international community. This confirms the commitment to prosecute the most serious crimes of concern to the international community and, in doing so, putting an end to impunity for the perpetrators of these crimes. (...) since the moment the Statute was signed and came into force, the Court has progressively evolved to the effect that it acts in the interests of the

Va ricordato che, sia nell'accordo istitutivo del Tribunale, che nello Statuto, sono contenute clausole di salvaguardia rispetto a «existing or developing rules of international law»⁶⁴. Esse, a nostro parere, potrebbero essere lette come idonee ad aprire al consolidamento nella prassi di una norma che escluda l'immunità personale per crimini o ad eventuali obblighi di cooperazione riguardo al perseguimento dei crimini dinanzi ai tribunali penali internazionali. A quest'ultimo riguardo, è da rilevare che, già nel caso *Al Bashir*, la CPI aveva affermato che l'obbligo di cooperazione degli Stati parte, nel quale rientra quello di dare esecuzione ai mandati di arresto in applicazione dell'art. 27 Statuto, “reinforces the obligation *erga omnes* to prevent, investigate and punish crimes that shock the conscience of humanity, including in particular those under the jurisdiction of the Court”⁶⁵. Sicché, anche nel caso del Tribunale speciale, l'esecuzione di un eventuale mandato di arresto nei confronti di Putin potrebbe configurarsi come strumento di attuazione dell'obbligo *erga omnes* di punire il crimine di aggressione contro l'Ucraina, perpetrato in violazione di una norma cogente.

6. *La creazione di un Tribunale misto come strumento (regionale) di attuazione dell'obbligo di cooperare per porre fine alle gravi violazioni di norme imperative*

Come si è detto, il riconoscimento dell'immunità funzionale di capi di Stato e di governo e di ministri degli esteri dinanzi al Tribunale speciale potrebbe dipendere dalla classificazione dello stesso come tribunale interno all'ordinamento giudiziario ucraino o non propriamente internazionale.

Data la sua istituzione a mezzo di accordo internazionale, la sua composizione internazionale (trattandosi di un tribunale formato da giudici di nomina internazionale e aventi la nazionalità di qualsiasi Stato⁶⁶) e la competenza a giudicare in base al diritto internazionale e ucraino, esso – a nostro parere – può iscriversi nella categoria dei tribunali

international community as a whole» (decisione della Pre-Trial Chamber II del 24 ottobre 2024, ICC-01/22, *Situation in Ukraine, Finding under article 87(7) of the Rome Statute on the non-compliance by Mongolia with the request by the Court to cooperate in the arrest and surrender of Vladimir Vladimirovich Putin and referral to the Assembly of States Parties*, par. 31). Su queste basi, in tale decisione, la Corte aveva, infine, ricondotto la violazione dell'obbligo della Mongolia di eseguire il mandato di arresto alla violazione di una «international obligation towards the Court and towards the international community as a whole» (par. 40). Per una valutazione critica dell'interpretazione fornita dalla CPI sul rapporto tra gli obblighi derivanti dagli artt. 27 e 98 Statuto CPI, v. C. MILO, *L'omessa cooperazione della Mongolia nell'esecuzione del mandato di arresto di Putin*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2025, p. 533 ss.

⁶⁴ Art. 1, par. 4, Accordo, e art. 5, Statuto Tribunale speciale.

⁶⁵ CPI, sentenza del 6 maggio 2019, cit., par. 123: «The Appeals Chamber notes in this regard that the obligation of States Parties to cooperate with the Court when exercising its jurisdiction over crimes listed in article 5 of the Statute (the crime of genocide, crimes against humanity, war crimes and the crime of aggression) relates to breaches of fundamental norms of international law that have, such as the prohibition of genocide, the character and force of *jus cogens*. The obligation to cooperate with the Court reinforces the obligation *erga omnes* to prevent, investigate and punish crimes that shock the conscience of humanity, including in particular those under the jurisdiction of the Court and it is this *erga omnes* character that makes the obligation of States Parties to cooperate with the Court so fundamental».

⁶⁶ In base allo Statuto (artt. 6-10), i membri del Comitato di gestione redigeranno una lista di 15 candidati al ruolo di giudice che non dovranno avere necessariamente la nazionalità di tali Stati. Un *panel* consultivo indipendente individuerà più meritevoli, i quali saranno eletti dal Comitato di gestione a maggioranza assoluta e a scrutinio segreto per un periodo di nove anni. Stessa procedura si seguirà per la nomina del Procuratore e del Vice-Procuratore, i quali resteranno in carica per sette anni senza la possibilità di essere rieletti.

misti⁶⁷, il cui archetipo è rappresentato dalla CSSL. Ancorché i numerosi tribunali di questo genere, ad oggi istituiti, presentino ciascuno alcune proprie peculiarità, come abbiamo già sostenuto in altra sede⁶⁸, essi sono accomunati dalla *ratio* di perseguire il duplice obiettivo di contrastare l'impunità di efferati crimini che offendono, per la loro odiosità, la Comunità internazionale nel suo complesso, rendendo giustizia alle vittime attraverso processi imparziali ed equi, e di assolvere un'importante funzione pedagogica rispetto al sistema giudiziario dello Stato interessato, in termini di educazione alla legalità, consolidamento della *rule of law* e rafforzamento degli standard del giusto processo.

Orbene, – seppure con i limiti già evidenziati – questi sono appunto gli obiettivi che l'Istituto Tribunale intende perseguire. Anzitutto, esso nasce «as a collaborative effort», in quanto rappresenta «the most suitable solution to determine criminal accountability in the case of those individuals who bear the greatest responsibility for the crime of aggression against Ukraine»⁶⁹. Quanto alla funzione pedagogica e di rafforzamento della *rule of law* e del *due process*⁷⁰, il Tribunale speciale seguirà gli standard riconosciuti a livello internazionale in materia di giusto processo; apprenderà una specifica tutela ai testimoni e alle vittime dei crimini; infine, come già i precedenti tribunali penali internazionali, non applicherà la pena di morte, peraltro, definitivamente abolita, tanto in tempo di pace quanto di guerra, nell'ambito del Consiglio d'Europa, dal Protocollo n. 13 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo⁷¹.

Altri elementi depongono a favore della natura mista del Tribunale speciale. Anzitutto, esso avrà sede in uno degli Stati partecipanti all'Accordo allargato, anziché in Ucraina⁷². Inoltre, è previsto che l'Ucraina garantirà, a giudici, procuratori e cancellieri, immunità e privilegi analoghi a quelli concessi ai diplomatici dalla Convenzione del 1961 sulle relazioni diplomatiche e, al restante personale, quelli previsti dall'Accordo generale sui privilegi e le immunità del Consiglio d'Europa⁷³. Infine, va considerato che lo Statuto stabilisce che il Tribunale possa richiedere alle Nazioni Unite di fornire informazioni e documenti “including in accordance with any existing agreements and arrangements between the Council of Europe and the United Nations”⁷⁴. Dell'autonomia negoziale del Tribunale e della sussistenza di specifici obblighi di cooperazione del Governo ucraino in base ad alcune

⁶⁷ C. P. R. ROMANO, A. NOLLKAEMPER, J. K. KLEFFNER (eds.), *Internationalized Criminal Courts and Tribunals (Sierra Leone, East Timor, Kosovo and Cambodia)*, Oxford, 2004; E. CIMIOTTA, *I tribunali penali misti*, Padova, 2009; C. RAGNI, *I tribunali penali internazionalizzati*, Milano, 2012; S. WILLIAMS, *Hybrid and Internationalised Criminal Tribunals*, Oxford-Portland, 2012.

⁶⁸ Sul punto, si veda il nostro *L'istituzione delle Camere straordinarie africane in attuazione della sentenza della Corte internazionale di giustizia Belgio c. Senegal*, in *La Comunità internazionale*, 2013, p. 545 ss., in particolare p. 561 ss.

⁶⁹ Accordo istitutivo Tribunale, 13° considerando.

⁷⁰ Esprime perplessità rispetto alla funzione pedagogica del Tribunale, P. I. LABUDA, *Countering Imperialism in International Law: Examining the Special Tribunal for Aggression Against Ukraine through a Post-Colonial Eastern European Lens*, in *Yale Journal of International Law*, 2024, p. 270 ss., secondo il quale (p. 304): «Given that the STA would only hold a small number of trials, it is doubtful that the training given to Ukrainian experts on aggression could be re-used elsewhere in the future. Moreover, in contrast to most hybrid tribunals, advocates acknowledge that the STA would be located outside of Ukraine (most likely in The Hague), which raises further questions about its potential spillovers for domestic institutions. As a result, while hybrids are in theory supposed to blend the best of two worlds and thereby overcome the shortcomings of domestic and international trials, it is unclear what benefits a hybrid tribunal offers in this case».

⁷¹ Cfr., rispettivamente gli artt. 16-20, 21-22 e 36, Statuto Tribunale speciale. Il Protocollo n. 13 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, del 3 maggio 2002, è stato ratificato da tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa, ad eccezione dell'Azerbaijan.

⁷² Art. 2, Accordo istitutivo Tribunale.

⁷³ Art. 7, parr. 4 e 5, Accordo istitutivo Tribunale.

⁷⁴ Art. 47, par. 1, Statuto Tribunale speciale.

Convenzioni del Consiglio d'Europa di cui l'Ucraina è parte o firmataria già si è detto⁷⁵. Tutto ciò fa propendere per la natura non meramente interna dello stesso e ad escludere, dunque, che si tratti di una corte speciale istituita con la cooperazione del Consiglio d'Europa, ma nell'ambito dell'apparato giurisdizionale ucraino, sul modello delle Camere straordinarie africane che hanno processato Habré⁷⁶.

Né vale richiamare in senso contrario la previsione, contenuta nell'Accordo istitutivo, che impone all'Ucraina l'adozione delle modifiche costituzionali, legislative, amministrative necessarie per consentire la piena operatività del Tribunale⁷⁷. Tale norma va intesa come riferita alle modifiche necessarie ai fini di una piena cooperazione (ad es., per garantire l'acquisizione delle prove nel territorio ucraino, o la condivisione di quelle raccolte, ovvero la consegna degli accusati), in quanto, vigendo in Ucraina la legge marziale – che impedisce una riforma costituzionale volta a creare tribunali speciali – è da escludersi che tale divieto possa essere superato attraverso la stipula di un accordo col Consiglio d'Europa o coinvolgendo quest'ultimo nell'organizzazione del Tribunale⁷⁸.

Neppure la definizione della giurisdizione del Tribunale come «based on the territorial jurisdiction of Ukraine»⁷⁹ depone contrariamente alla classificazione del Tribunale come misto. La norma si limita a stabilire che esso giudicherà sui crimini di aggressione rientranti nella giurisdizione dell'Ucraina, in quanto compiuti nell'ambito del suo territorio, seppure eventualmente iniziati altrove⁸⁰.

Al contempo, la sussistenza di un legame privilegiato con l'Ucraina – testimoniato, anzitutto, dal ruolo attribuito al Procuratore generale ucraino ai fini della promozione dell'azione penale (la quale sembrerebbe non possa essere iniziata *motu proprio* dal Procuratore del Tribunale speciale)⁸¹; quindi, dalla previsione che i condannati possano scontare la pena nelle carceri di quello Stato, seppure in assenza di altri accordi⁸² – è connotata allo stesso carattere misto del Tribunale.

Ciò che pare difettare a quest'ultimo è il carattere universale e, quindi, “veramente” internazionale.

Già si è detto che la CPI abbia più volte invocato le proprie peculiarità, derivanti dall'essere essa uno strumento attraverso il quale la più gran parte degli Stati della Comunità internazionale assicura la pace, contrastando l'impunità dei più gravi crimini. Con riferimento

⁷⁵ *Supra*, par. 4.

⁷⁶ Sul punto, v. il nostro *L'istituzione delle Camere straordinarie africane*, cit.

⁷⁷ Art. 1, par. 3, Accordo istitutivo Tribunale.

⁷⁸ In argomento, cfr. A. KOMAROV, O. A. HATHAWAY, *Ukraine's Constitutional Constraints: How to Achieve Accountability for the Crime of Aggression*, in *Just Security* (on-line), 5 aprile 2022.

⁷⁹ Art. 1, Statuto Tribunale speciale.

⁸⁰ *Contra*, nel senso che la norma in questione sarebbe espressione di una sorta di delega da parte del Governo ucraino del suo potere di esercitare la giurisdizione sul crimine di aggressione in base alle norme nazionali, idonea a rendere il Tribunale parte del sistema giurisdizionale nazionale, v. H. LOBEL, N. MILANINIA, *Building a Special Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine*, in *EJIL Talk* (on-line), 25 luglio 2025. Secondo questa lettura, la composizione mista e il richiamo anche alle norme internazionali per definirne la competenza *ratione materiae* sarebbero, dunque, la conseguenza della sua specialità derivante dalla creazione attraverso un accordo con una organizzazione regionale, mentre il suo carattere di tribunale interno giustificerebbe, altresì, la permanenza dell'immunità personale per capi di Stato e governo e ministri degli esteri.

⁸¹ Art. 23, Statuto Tribunale speciale. Nel senso che la formulazione della norma sia volutamente ambigua a causa dei dissensi sul ruolo del Procuratore del Tribunale speciale emersi nel Core Group, ma che essa potrebbe essere interpretata dal Tribunale in modo da consentire altresì un'azione *motu proprio*, v. C. WENAWESER, S. ALAVI, *A Special Tribunal for the Crime of Aggression Against Ukraine*, cit.

⁸² Art. 49, par. 3, Statuto Tribunale speciale.

specifico al carattere internazionale dei tribunali misti, pare utile ricordare la citata decisione della CSSL relativa al caso *Taylor*. In essa, in sintonia con quanto affermato dalla CPI, la Corte speciale aveva asserito di essere un tribunale internazionale, «established to fulfil an international mandate and (...) part of the machinery of international justice»⁸³, in quanto nato da un accordo stipulato dalle Nazioni Unite in base ad un mandato del Consiglio di Sicurezza, agente ai sensi del capitolo VII della Carta per il mantenimento della pace e sicurezza internazionali, nella convinzione che «a credible system of justice and accountability for the very serious crimes committed there would end impunity and would contribute to the process of national reconciliation and to the restoration and maintenance of peace»⁸⁴. In altri termini, il coinvolgimento della quasi totalità degli Stati al mondo, attraverso l'ONU o un accordo internazionale, sarebbe condizione essenziale per rendere un tribunale misto “veramente” internazionale⁸⁵.

Ed è questa connotazione che manca nel caso del Tribunale speciale, al punto che la stessa Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha rimarcato come la scelta di utilizzare lo strumento dell'Accordo parziale allargato serva ad assicurare «cross-regional support and international legitimacy» e che “the model of the tribunal envisaged by the Core Group, with the participation of international judges and the application of international law, contains features that make it sufficiently international»⁸⁶. In proposito, l'Assemblea non ha, altresì, mancato di rilevare che attraverso la creazione del Tribunale, «the Council of Europe will not only support its member State, Ukraine, in its efforts to ensure accountability, but will also uphold the international legal order, on the premise that the pursuit of peace based on justice and international co-operation is vital for the preservation of human society and civilisation, as recalled in the Preamble to its Statute», e che l'inerzia dinanzi ai crimini russi creerebbe «the preconditions for their repetition in the future thus causing a serious threat to the maintenance of international peace and security»⁸⁷.

Il Tribunale è, dunque, chiamato ad operare come uno strumento “collettivo” di attuazione dei primari obiettivi e di riaffermazione dei valori del Consiglio d'Europa, indubbiamente gravemente offesi dall'aggressione della Russia ai danni dell'Ucraina, o, per dirla con le parole dello stesso Accordo istitutivo “to unite around the values embodied by the Council of Europe and against the war in Ukraine, which they consider to be ‘a flagrant

⁸³ CSSL, *Taylor*, cit., par. 39.

⁸⁴ Risoluzione 1315 del 14 agosto 2000, 6° e 7° considerando.

⁸⁵ Questa è la ragione per la quale, in dottrina, era stata avanzata da molti la proposta che il Tribunale fosse creato con il coinvolgimento dell'Assemblea generale dell'ONU, agendo ai sensi della *Uniting for Peace* o raccomandando al Segretario generale la stipula di un accordo per un tribunale misto con l'Ucraina. Cfr., tra gli altri, O.A. HATHAWAY, *The Case for Creating an International Tribunal to Prosecute the Crime of Aggression Against Ukraine (Part I)*, in *Just Security* (on-line), 20 settembre 2022; J. TRAHAN, *The Need for an International Tribunal on the Crime of Aggression Regarding the Situation in Ukraine*, in *Fordham International Law Journal*, 2023, p. 671 ss.; C. MC DOUGALL, *Why Ukraine Needs an International – not Internationalized – Tribunal to Prosecute the Crime of Aggression Committed against It*, in *Polish Review of International and European Law*, 2023, p. 63 ss.; B. OLLEY, *Prosecuting Putin: The Case For An Ad Hoc International Tribunal To Prosecute Russian Crimes Of Aggression Against Ukraine*, in *Temple International and Comparative Law Journal*, 2025, p. 55 ss.

⁸⁶ Risoluzione 2598 (2025), cit., *Russian war of aggression against Ukraine: the need to ensure accountability and avoid impunity*, corsivo aggiunto.

⁸⁷ Ivi, corsivo aggiunto. In questo senso, v., in dottrina, P. R. WILLIAMS, S. BETA, *Toward Justice for Ukraine: Designing a Tribunal for the Crime of Aggression*, in *PILPG Journal of Frontline Scholarship* (on-line), vol. 1, November 2025, p. 35 ss., in specie p. 57.

violation of international law and everything [the Council of Europe] stand[s] for', in order to preserve and protect the bedrock of freedom, peace, prosperity and security for Europe"⁸⁸.

A nostro parere, date queste premesse, il Tribunale si configura, altresì, come uno strumento per adempiere l'obbligo di cooperazione per porre fine alle gravi violazioni di norme imperative che, ai sensi dell'art. 41, par. 1, del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati per fatto illecito internazionale, si impone a tutti i soggetti della Comunità internazionale e, dunque, anche alle organizzazioni internazionali, quali il Consiglio d'Europa, e ai suoi Stati membri⁸⁹. In altri termini, supportando l'Ucraina nella creazione e organizzazione del Tribunale attraverso la stipula dell'Accordo istitutivo e dell'Accordo parziale allargato, il Consiglio d'Europa e gli Stati aderenti a tale Accordo contribuiscono alla punizione di una grave violazione di una norma cogente, così adempiendo al suddetto obbligo di cooperazione per porvi fine.

Ne deriva che siamo di fronte a un tribunale misto per composizione e competenza, creato sulla base di un accordo con una organizzazione regionale per assolvere a una funzione pedagogica e di correzione dei limiti (di competenza, procedurali, relativi alla tutela del *due process*) del sistema giurisdizionale ucraino e ristabilire, contrastando l'impunità, la pace attraverso la giustizia. Al contempo, esso diviene strumento, per una parte della Comunità internazionale (rappresentata da numerosi Stati parte del Consiglio d'Europa e da alcuni Stati terzi), per esercitare collettivamente il proprio *ius puniendi* nei confronti di un crimine gravissimo, quale l'aggressione, in attuazione dell'obbligo di cooperare per porre fine a violazioni gravi di norme cogenti, previsto dal Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati per fatto illecito internazionale.

Tuttavia, il coinvolgimento di un numero limitato di Stati, peraltro per lo più europei e occidentali, nel processo di formazione del Tribunale, anche attraverso l'Accordo speciale allargato, esclude che esso possa agire nell'interesse dell'intera Comunità internazionale⁹⁰ o come strumento di quest'ultima nell'attuazione delle azioni per la punizione di crimini internazionali e giustifica la permanenza delle immunità personali dinanzi al Tribunale⁹¹.

⁸⁸ Preambolo, 18° considerando.

⁸⁹ Cfr., in tal senso, il citato dibattito in seno all'Assemblea generale, *Yale Club Roundtable: A Special Tribunal for the Crime of Aggression Recommended by the UN General Assembly?*, nel quale la creazione di un tribunale internazionale per perseguire il crimine di aggressione è stata giustificata sulla base della condivisibile osservazione che tale crimine viola una norma cogente offendendo la Comunità internazionale tutta. V. altresì la cit. risoluzione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa 2598: «Many wrongful acts committed by the Russian Federation, including the act of aggression itself, the attempted annexation of Ukrainian territories and the attempt to commit genocide against the Ukrainian nation – as evidenced, inter alia, by the deportation of Ukrainian children, the systematic destruction of cultural identity and the targeted mass killings of civilians – violate *erga omnes* obligations and peremptory norms of general international law. Thus, these acts affect not only Ukraine, but the entire international community and entail a duty for all States to co-operate in order to bring such serious breaches of international law to an end and to avoid impunity» (corsivo nostro). In generale, sull'inquadramento della reazione della Comunità internazionale rispetto al conflitto ucraino con riferimento al regime della responsabilità per illecito internazionale, v. A. TANCREDI, *Conflitto in Ucraina e tutela della legalità internazionale*, in *Archivio giuridico online*, vol. IV, n. 1 2025, p. 722 ss.

⁹⁰ G. NURIDZHANIAN, *International Enough? A Council of Europe Special Tribunal for the Crime of Aggression*, in *Just Security* (on-line), 3 giugno 2024.

⁹¹ *Contra*, nel senso che la previsione di una norma che esclude l'immunità potrebbe essersi resa necessaria per derogare alla norma consuetudinaria che l'avrebbe esclusa dinanzi al Tribunale speciale, in quanto internazionale, v. P.J. SIEGLE, *The Special Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine: An Ad Hoc Response to the ICC's Accountability Gap*, in TOAEP Policy Brief Series n. 205 (on-line), 2026.

7. Il Tribunale e gli altri meccanismi di riparazione per le vittime come meccanismi di transitional justice: luci ed ombre

Come si è accennato, il Tribunale si iscrive in un più ampio procedimento volto, altresì, a garantire la riparazione alle vittime dei crimini compiuti dalla Russia.

Non è una novità il coinvolgimento delle organizzazioni internazionali, anche di carattere regionale⁹², nel supporto ai meccanismi (non solo giurisdizionali) volti a contrastare l'impunità dei crimini, contribuendo alla ricostruzione della verità anche come forma di riparazione per le vittime. Con riferimento al conflitto russo-ucraino, l'impegno in questo senso del Consiglio d'Europa emerge altresì nelle parole del Commissario per i diritti umani, Michael O'Flaherty, il quale, nel *Memorandum on human rights elements for peace in Ukraine* dell'8 luglio 2025, ha ribadito che l'accertamento della responsabilità degli autori di gravi violazioni del diritto internazionale in materia di diritti umani e di crimini internazionali debba essere un elemento chiave di qualsiasi negoziazione sulla pace⁹³.

Pertanto, il Tribunale speciale e il Meccanismo per la riparazione dei danni si aggiungono all'espulsione della Federazione russa dal Consiglio d'Europa⁹⁴ e al Piano per la ricostruzione dell'Ucraina⁹⁵, in un approccio comprensivo volto a favorire un futuro di pace fondato sulla costruzione della democrazia e dello stato di diritto, sulla punizione dei crimini internazionali e sulla riparazione a favore delle vittime⁹⁶.

Se, come si è detto, la reazione (di una parte) della Comunità internazionale dinanzi a un illecito gravissimo, quale l'aggressione, e a una pluralità di efferati crimini di guerra nei confronti dei civili è indubbiamente legittima alla luce del diritto internazionale e, in particolare, delle conseguenze che il Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati fa discendere dalla violazione grave di norme imperative, si pone la questione di valutarne l'efficacia sul piano della giustizia di transizione.

Orbene, l'accertamento della verità e l'individuazione dei responsabili dei crimini è uno degli elementi essenziali sul quale costruire una pace duratura al termine di un conflitto. Inoltre, pur essendo il Tribunale e la Commissione due istituzioni autonome e indipendenti, lo Statuto del primo apre alla possibilità di una riparazione alle vittime, richiamando la

⁹² In argomento, con particolare riferimento al ruolo dell'Unione africana, ci sia consentito rinviare al nostro *Transitional Justice in Africa: Between the Fight Against Impunity and Peace Maintenance*, in G. CELLAMARE, I. INGRAVALLO (eds.), *Peace Maintenance in Africa. Open Legal Issues*, New York-Torino, 2018, p. 135 ss.

⁹³ Nello stesso senso, v. la risoluzione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa 2605 (2025) del 24 giugno 2025, *Legal and human rights aspects of the Russian Federation's aggression against Ukraine*, par. 8.

⁹⁴ Sulla problematica espulsione della Russia da Consiglio d'Europa, v. G. RAIMONDI, *L'espulsione della Federazione russa dal Consiglio d'Europa. Quale impatto sulla Convenzione europea dei diritti dell'uomo?*, in *I diritti dell'uomo. Cronache e battaglie*, 2022, p. 277 ss.; A. SACCUCCI, *Le conseguenze dell'espulsione della Russia dal Consiglio d'Europa sui trattati stipulati nell'ambito dell'organizzazione*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2022, p. 211 ss.; C. ZANGHÌ, *La problematica partecipazione della Federazione russa al Consiglio d'Europa: dall'ammissione alla perdita dello status di membro*, in questa *Rivista*, 2022, p. 311 ss.; L. BORLINI, *L'espulsione della Federazione russa dal Consiglio d'Europa e le conseguenze giuridiche della cessazione della qualità di membro*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2023, p. 5 ss.

⁹⁵ *Council of Europe Action Plan for Ukraine "Resilience, Recovery and Reconstruction" 2023-2026*, CM(2022)187 del 29 novembre 2022, approvato dal Comitato dei Ministri il 14 dicembre 2022 (CM/Del/Dec(2022)1452/2.4).

⁹⁶ V., altresì, la dichiarazione del Segretario generale del Consiglio d'Europa del 23 febbraio 2026, in occasione del quarto anniversario dell'inizio del conflitto russo-ucraino: «La pace non sarà garantita da semplici dichiarazioni. Sarà garantita dal diritto, dalle istituzioni e da un impegno politico sostenuto. Il Consiglio d'Europa sta modellando le basi giuridiche e istituzionali su cui poggeranno la pace e la ripresa dell'Ucraina, dai meccanismi per il riconoscimento delle responsabilità alla riforma democratica e dalla protezione dei diritti umani alle norme anticorruzione».

risoluzione dell'Assemblea generale su cui si fonda l'istituzione del Meccanismo di riparazione; per parte sua, la Convenzione istitutiva della Commissione per i reclami estende la competenza di quest'ultima a tutti i danni derivanti dagli illeciti compiuti dalla Russia, inclusa l'aggressione. Ne deriva un'interessante apertura verso i risarcimenti individuali per un crimine, l'aggressione, rispetto al quale, di norma, un obbligo di riparazione è stato garantito nelle sole relazioni interstatali.

Oltre a questo elemento di novità rispetto a meccanismi simili o pregressi, giova sottolineare che l'istituzione del Tribunale e del Meccanismo per la riparazione dei danni avviene *durante bello* anziché, come accade di solito, al termine del conflitto. Ciò alimenta il rischio che tali strumenti possano allontanare le prospettive di pace, polarizzando ulteriormente gli animi, soprattutto in una situazione, quale quella attuale, in cui sul campo non c'è una reale prevalenza di una parte sull'altra⁹⁷. D'altro canto, se è vero che non può esservi una pace duratura se non vi è giustizia, come si è ricordato, lo stesso Statuto CPI, all'art. 16, riconosce al Consiglio di sicurezza – che agisca ai sensi del capitolo VII della Carta – il potere di “congelare” per dodici mesi (rinnovabili) un'indagine o un'azione della Corte ove sia utile per il mantenimento o il ripristino della pace internazionale.

Di conseguenza, se, per un verso, la creazione del Tribunale e del Meccanismo per la riparazione dei danni, volti ad accertare verità e responsabilità, potrebbe rappresentare uno strumento per garantire alle vittime che esse avranno in ogni caso giustizia⁹⁸; per altro, non è escluso che un eventuale negoziato di pace si “accontenti” del ritiro dal territorio ucraino come forma di riparazione di ogni danno e per tutte le vittime, rendendole così inefficaci.

Inoltre, l'istituzione del Tribunale e del Meccanismo di riparazione rischiano di alimentare le accuse di *double standard* già rivolte al sistema della giustizia penale internazionale⁹⁹.

Ed invero, la scelta di creare un tribunale *ad hoc* per perseguire il crimine di aggressione nel solo caso ucraino è indicativo della volontà di ignorare alcuni (altrettanto gravi) recenti eventi che vedono un sempre più frequente ricorso (unilaterale e illegittimo) all'uso della forza contro uno Stato sovrano da parte di Stati che, come gli USA e Israele, non sono parti della CPI e, dunque, i cui leader non potrebbero essere giudicati da tale Corte. Ciò rischia di vanificare uno degli obiettivi che si vorrebbe perseguire attraverso la creazione del Tribunale speciale, ossia l'effetto deterrente rispetto a future aggressioni. Inoltre, siffatta scelta rimarca ulteriormente la spaccatura della Comunità internazionale sulla necessità di perseguire penalmente il crimine di aggressione, favorendo i sospetti che la creazione con queste modalità di un tribunale *ad hoc* ed *ex post* violi il principio del giudice naturale precostituito per legge ed enfatizzando le accuse di una giustizia penale internazionale *à la carte* o, peggio,

⁹⁷ Così anche U. VILLANI, *Possibili vie di pace per la guerra in Ucraina*, in *La Comunità Internazionale*, 2023, p. 399 ss., al quale si rinvia pure per una dettagliata analisi degli strumenti utilizzabili per perseguire l'obiettivo della pace in Ucraina.

⁹⁸ In generale, sulla necessità che il processo di pace garantisca la riparazione a favore delle vittime di crimini, v. S. FURUYA, *Reparations for Victims of the Conflicts in Ukraine and Gaza*, in *Questions of International Law*, Zoom-in (on-line), 2025, p. 29 ss.

⁹⁹ Sull'intrinseco *double standard* della giustizia penale internazionale, v. J. A. GOLDSTON, *International Crimes and Double Standards. Old Wine in Many Bottles*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2024, p. 241 ss.; O. BA, *International Criminal Justice. The Future is the Past*, ivi, 2025, p. 23 ss. V. inoltre, a favore dell'istituzione di meccanismi di inchiesta permanenti da parte dell'Assemblea generale dell'ONU col mandato di raccogliere prove su crimini commessi in particolare nei territori sui quali la CPI non possa esercitare l'azione penale, per evitare le accuse di *double standard* che possono colpire gli organismi *ad hoc*, F. D'ALESSANDRA, *UN Accountability Mandates*, in *International Justice*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2023, p. 551–578.

di carattere “coloniale”¹⁰⁰ ad opera di quella parte (per lo più “occidentale”) della Comunità internazionale¹⁰¹, composta dagli stessi (numerosi) Stati cui si deve la limitazione della giurisdizione della CPI rispetto al crimine di aggressione¹⁰²!

Alle accuse di perpetuare il *double standard* “occidentale”, proprio di numerosi meccanismi di giustizia penale internazionale, si aggiungono i già descritti limiti alla giurisdizione del Tribunale speciale derivanti dal riconoscimento dell’immunità personale. Invero, *rebus sic stantibus*, l’istituendo Tribunale potrà processare Putin¹⁰³ solo al termine del suo mandato, ove sia destituito, oppure allorché la Federazione russa rinunci all’immunità, ossia in circostanze che ne renderebbero possibile un processo dinanzi alle corti ucraine o di qualsiasi altro Stato che riconosca la competenza dei propri tribunali a processare l’autore del crimine di aggressione in base al principio della giurisdizione universale¹⁰⁴.

A nostro parere, la stessa apertura alla celebrazione di processi *in absentia* potrebbe nascondere la preoccupazione che, in caso contrario, il Tribunale non riuscirà a celebrare alcun processo! In altri termini, dato il riconoscimento delle immunità personali come limite all’esercizio della giurisdizione – che ne riduce oltremodo l’efficacia, oltre che l’autorevolezza anche politica – resta alto il rischio che il Tribunale si riveli un’istituzione di scarso successo, un inutile e costoso organismo, destinato a celebrare esclusivamente processi “simbolici”, in assenza dell’imputato.

¹⁰⁰ Sulle accuse in tal senso mosse dagli Stati africani alla CPI, ci sia consentito rinviare – anche per ulteriori indicazioni bibliografiche – al nostro *La posizione delle organizzazioni regionali africane e degli Stati africani nei confronti della Corte penale internazionale*, in questa Rivista, *Gli Speciali* (on-line) luglio 2020, p. 135 ss.

¹⁰¹ Su questi aspetti v. le osservazioni di T. DANNENBAUM, *A Special Tribunal for the Crime of Aggression?*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2022, p. 859 ss.; K.J. HELLER, *Creating a Special Tribunal for Aggression Against Ukraine Is a Bad Idea*, in *Opinio Juris* (on-line), 7 marzo 2022; P. BARGIACCHI, *Guerra e giustizia in Ucraina: l’Occidente, gli “altri” e tre elefanti nella stanza*, in *DPCE online*, 1/2023, p. I ss. Per una ricognizione di come il *double standard* degli Stati occidentali possa aver inciso sulla “tiepida” reazione di molti Stati africani, orientali e del Sud del Mondo rispetto all’aggressione contro l’Ucraina, cfr. K. AMBOS, *Ukraine and the Double Standards of the West*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2022, p. 875 ss. Ma nel senso che «some non-Western states generously invoking the charge of Western double standards – but seemingly unwilling to propose alternative standards to replace the Western ones – it remains to be seen how the ‘Ukraine moment’ redefines international criminal law», V.P. LABUDA, *Double Standards in International Criminal Law After the ‘Ukraine Moment’. Is the Glass Half Full or Half Empty?*, in J. GIBLIN, O. CHUB, P. BUTCHARD, O. SENATOROVA (eds.), *International Law After the Ukraine War*, London-New York, 2026, p. 160 ss., in specie p. 187. Secondo lo stesso Autore (*Countering Imperialism in International Law: Examining the Special Tribunal for Aggression Against Ukraine through a Post-Colonial Eastern European Lens*, in *Yale Journal of International Law*, 2024, p. 270 ss.), un siffatto Tribunale servirebbe anzi «to revive the crime of aggression, confront Nuremberg’s harmful legacy of partial justice, and decolonize the Russian neo-imperial psyche».

¹⁰² I lavori per un superamento delle suddette restrizioni alla giurisdizione della CPI con riferimento a crimine di aggressione, pur avviati, si sono arenati per mancanza di supporto da parte di numerosi Stati, tra i quali molti firmatari dell’Accordo parziale allargato per il Tribunale speciale. La sessione speciale dell’Assemblea degli Stati parte, tenutasi a New York dal 7 al 9 luglio 2025 ha, infine, deciso di ridiscutere della questione nel 2029.

¹⁰³ Sull’imputabilità di Putin per il crimine di aggressione v., per tutti, P. SANDS, *Putin’s Use of Military Force is a Crime of Aggression*, in *Revue Belge de Droit International*, 2022, n. 1–2, p. 184.

¹⁰⁴ Sulla (controversa) applicabilità della giurisdizione universale in caso di crimine di aggressione, v. R. CLARK, *Complementarity and the Crime of Aggression*, in C. STAHN, M. EL ZEIDY (eds.), *The International Criminal Court and Complementarity*, Cambridge, 2014, p. 721 ss.; P. WRANGE, *The Crime Of Aggression, Domestic Prosecutions and Complementarity*, in C. KREB, S. BARRIGA (eds.), *The Crime of Aggression*, cit., p. 704 ss. C. MCDUGALL, *The Crime of Aggression Under the Rome Statute of the International Criminal Court*, cit.; ID., *The Imperative of Prosecuting Crimes of Aggression Committed against Ukraine*, in *Journal of Conflict and Security Law*, 2023, p. 203 ss.; D. BIELBY, *An Analysis of the Potential Jurisdiction of an International Criminal Tribunal for the Prosecution of the Crime of Aggression in the Russo-Ukrainian War*, in *Melbourne Journal of International Law*, 2025, p. 1 ss.

Né appare attualmente votato a maggior successo il Meccanismo per la riparazione dei danni, dato che la Convenzione istitutiva della Commissione per i reclami non individua alcuna copertura finanziaria per dare esecuzione ai risarcimenti per le vittime degli illeciti russi.

Tutto ciò incide negativamente sull'efficacia dell'intero sistema nell'ottica della giustizia di transizione. Tribunale e Meccanismo di riparazione rischiano, cioè, di ridursi a esprimere un monito di carattere politico, più che realizzare concretamente una forma di giustizia sulla quale fondare la pace, o, addirittura, di alimentare aspettative di una forma di giustizia e riparazione per le vittime che restando, nei fatti, disattese, creino frustrazioni, escludano una reale efficacia deterrente *pro futuro* e minino la fiducia nel processo – di per sé già arduo – di *transitional justice*.