



**CONFERENZA INTERPARLAMENTARE PER LA  
POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE E LA  
POLITICA COMUNE DI SICUREZZA E DIFESA**  
*Senato della Repubblica, 5-7 novembre 2014*

**Il Mediterraneo e la crisi alle frontiere esterne dell'Unione europea  
Sfide regionali e globali: l'Ucraina**

La Conferenza interparlamentare sulla Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la Politica comune di difesa e sicurezza (PCDS), tenutasi ad Atene il 3 e 4 aprile scorsi, ha dedicato una sessione di lavoro alla crisi in Ucraina, inquadrandola nell'ambito delle priorità della politica estera e di difesa dell'Unione.

Nelle Conclusioni adottate, la Conferenza ha espresso preoccupazione per la crisi ucraina, chiedendo alla Russia di procedere repentinamente alla *de-escalation*, e di ritirare le truppe dal territorio, riconoscendo il Governo ucraino come legittimo interlocutore e impegnandosi a intraprendere un dialogo bilaterale con il Paese. Inoltre, ha espresso apprezzamento per la firma dei capitoli politici dell'Accordo di associazione tra l'Unione europea e l'Ucraina<sup>1</sup>, ha confermato il sostegno dell'UE sia sul piano politico che su quello economico e ha accolto con favore le sanzioni applicate nei confronti dei responsabili delle azioni di destabilizzazione in Ucraina, sanzioni che dovrebbero essere inasprite nel caso di nuovi disordini o in risposta a nuove minacce all'integrità, alla sovranità e alla sicurezza dei partner orientali.

Dal mese di aprile si è assistito ad un progressivo acuirsi delle tensioni tra Ucraina e Russia che ha portato ad una serie di scontri il cui bilancio è pesante: stando alle stime dell'ONU, al 16 settembre si contavano non meno di 3.517 morti (di cui 36 bambini) e almeno 8.198 feriti<sup>2</sup>.

Tra i principali avvenimenti susseguitisi in Ucraina dal mese di aprile si ricordano le elezioni presidenziali del 25 maggio scorso, vinte da Petro Poroshenko, magnate indipendente e sostenitore delle proteste di piazza Maidan, che il 20 giugno ha presentato un piano di pace articolato in punti che prevedeva, tra l'altro, l'istituzione di un "corridoio" per i mercenari russi che volevano lasciare il Paese, il disarmo delle milizie ribelli,

<sup>1</sup> Si ricorda che la firma dell'Accordo di associazione con l'Unione europea era inizialmente prevista a novembre 2013; anche a seguito del mutato atteggiamento dell'allora presidente Yanukovich una serie di disordini civili avevano avuto inizio a Kiev, in piazza Maidan, la notte del 21 novembre 2013 (noti come Euromaidan). L'Accordo fu poi firmato, nella parte riguardante le disposizioni politiche, il 21 marzo 2014 a Bruxelles a margine del Consiglio europeo, dal presidente Oleksandr Turnicov, in carica a seguito della deposizione del Presidente Yanukovich. La parte politica dell'Accordo comprendeva i capitoli sui valori democratici e sulla politica estera e di sicurezza. La firma dell'Accordo di libero scambio, parte integrante dell'Accordo di associazione, è avvenuta a margine del Consiglio europeo del 26 e 27 giugno 2014 e la sua entrata in vigore è prevista il 1° gennaio 2016. Si ricorda che gli Accordi di associazione rappresentano lo strumento principale sul quale si basano le relazioni bilaterali che l'Unione europea detiene con i paesi del Partenariato orientale (Armenia, Azerbaijan, Bielorussia, Georgia, Moldavia e Ucraina).

<sup>2</sup> Si veda il [Rapporto sul rispetto dei diritti umani](#) pubblicato l'8 ottobre scorso dall'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani. Maggiori dettagli sulla [pagina dedicata all'Ucraina](#) del sito dell'Alto Commissario.



norme per la protezione della lingua russa, nonché la creazione di una zona cuscinetto di 10 chilometri ed elezioni politiche e parlamentari anticipate. Il 15 settembre si sono svolte le prime elezioni in Crimea, che hanno visto affermarsi il partito "Russia unita". La comunità internazionale e l'Unione europea ritengono tali elezioni illegittime. Il **26 ottobre** scorso si sono svolte in Ucraina le **elezioni parlamentari** vinte dalla coalizione formata da partiti filo-occidentali e nazionalisti. Non si è votato in Crimea, mentre l'affluenza nelle regioni orientali in mano ai separatisti filorussi è stata scarsa. Si ricorda che le regioni di Lugansk e Donetsk hanno a loro volta indetto proprie elezioni presidenziali e parlamentari previste per il 2 novembre prossimo<sup>3</sup> e non riconosciute dell'Unione europea.

**L'Unione europea ha risposto alla crisi ucraina condannando fortemente la politica di annessione condotta dalla Federazione russa nei confronti della Crimea e di Sebastopoli e sostenendo in più occasioni la sovranità, l'indipendenza e l'integrità territoriale dell'Ucraina.**

Nelle varie sedi istituzionali ha inoltre ribadito il proprio **impegno a favore del dialogo e di una soluzione pacifica della crisi**, appoggiando il piano di pace presentato dal Presidente Poroshenko.

In risposta all'annessione della Crimea e di Sebastopoli e all'*escalation* degli scontri ha poi adottato, sin dal marzo 2014 e da ultimo lo scorso settembre, una serie di **sanzioni nei confronti della Russia**, che prevedono:

- misure diplomatiche (cancellazione del summit UE-Russia del giugno 2014 e sospensione dei colloqui bilaterali sui visti);
- misure restrittive (congelamento di beni e restrizioni di viaggio nei confronti di un elenco di persone ed entità responsabili di azioni ai danni dell'integrità territoriale dell'Ucraina);
- restrizioni nei confronti della Crimea e di Sebastopoli (divieto di importazione delle merci provenienti da queste regioni se sprovviste di certificazione del governo ucraino);
- sanzioni "economiche" alla Russia (tra cui embargo sull'importazione ed esportazione di armi, divieto di esportazione in Russia di beni a duplice uso e di tecnologie ad uso militare);
- misure riguardanti la cooperazione economica (sospensione dei nuovi programmi di finanziamento alla Federazione russa, eventuale sospensione dei programmi bilaterali di cooperazione regionale)<sup>4</sup>.

L'Unione ha sempre ribadito la reversibilità delle sanzioni stesse in base all'evoluzione della crisi ucraina e all'attuazione del piano di pace<sup>5</sup>.

L'Unione europea, inoltre, ha incoraggiato l'Ucraina nel suo percorso "europeo", che ha portato alla firma dell'**Accordo di associazione**, ratificato dal Parlamento europeo e da Kiev il 16 settembre scorso e **incoraggia il Paese a portare avanti il processo di riforme che ne consegue**<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Le elezioni potrebbero essere rimandate al mese dicembre.

<sup>4</sup> Per maggiori dettagli sulle sanzioni alla Russia si rimanda all'apposita [pagina](#) sul sito dell'Unione europea.

<sup>5</sup> Si segnala che a sua volta la Russia ha imposto alcune "controsanzioni" che riguardano il divieto di importazione per alcuni prodotti agricoli provenienti dall'UE, segnatamente quelli ortofrutticoli e lattiero caseari.

<sup>6</sup> Si ricorda che gli Accordi di associazione rientrano nel quadro del Partenariato orientale che prevede un sostanziale potenziamento del livello di impegno politico, un'integrazione approfondita nell'economia dell'UE, regole più semplici per i cittadini dei paesi *partner* che si recano in viaggio nell'Unione – a condizione che vengano rispettati determinati requisiti di sicurezza –, intese rafforzate in materia di sicurezza energetica e un'accresciuta assistenza finanziaria. Il Partenariato orientale è basato su un impegno comune a rispettare le leggi internazionali, i valori fondamentali - democrazia, diritti umani e libertà fondamentali - l'economia di mercato, lo sviluppo sostenibile e la buona *governance*.



L'impegno di Bruxelles nei confronti dell'Ucraina prevede inoltre: **assistenza finanziaria** (per un totale a breve termine di **11 miliardi di euro**); **aiuti alla popolazione colpita dal conflitto** (per un totale di **63 milioni di Euro**); ruolo attivo nei **colloqui trilaterali** (UE-Ucraina-Federazione russa), in materia di accesso dell'Ucraina alla **zona di libero scambio** e in quelli **volti al raggiungimento di un accordo Ucraina-Russia sul gas**.

**Di seguito una panoramica sulla risposta delle istituzioni europee all'evoluzione della crisi ucraina dal mese di aprile ad oggi.**

Il **Consiglio europeo**, nella riunione del [26 giugno](#) scorso ha espresso il proprio sostegno al piano di pace annunciato dal Presidente Poroshenko, invitando entrambe le parti a consolidare la cessazione delle attività militari. Ha poi elencato **una serie di azioni da intraprendere a favore del piano di pace**, tra cui un accordo su un meccanismo di verifica, monitorato dall'OSCE, per il cessate il fuoco ed efficaci controlli alle frontiere; la restituzione alle autorità ucraine di alcuni posti di frontiera; il rilascio degli ostaggi e l'avvio di negoziati sostanziali sull'attuazione del piano di pace del presidente Poroshenko. Tuttavia, nella riunione straordinaria tenutasi il [16 luglio](#), il Consiglio europeo, rammaricandosi del fatto che la Russia e i separatisti non avessero compiuto i passi richiesti, **ha convenuto di imporre alla Russia una nuova serie di misure restrittive**, volte ad ampliare l'elenco di entità e persone responsabili di azioni contro l'Ucraina, nonché a sospendere alcune operazioni di finanziamento della Bei nella Federazione Russa e predisporre l'eventuale sospensione dei programmi di bilaterali e regionali di cooperazione con la Russia. Infine, nella sessione straordinaria tenutasi lo scorso [30 agosto](#), preoccupato per il protrarsi dei combattimenti nell'Ucraina orientale, ha invitato la Federazione Russa a ritirare i propri mezzi e le proprie truppe nella zona, e ha ribadito la *"necessità di una soluzione politica sostenibile basata sul rispetto della sovranità, dell'integrità territoriale, dell'unità e dell'indipendenza dell'Ucraina"*.

Anche il **Consiglio "Affari esteri"** dell'Unione europea ha più volte discusso la questione dell'Ucraina dallo scoppio della crisi. Nella riunione tenutasi il [14 e 15 aprile](#) scorsi ha ribadito il proprio sostegno a favore dell'unità, della sovranità e dell'indipendenza dell'Ucraina, invitando la Russia a ritirare le proprie truppe dal territorio ucraino. Sempre in quella data il Consiglio **ha approvato un'assistenza macrofinanziaria all'Ucraina, per un totale di 1,6 miliardi di Euro**, a sostegno della stabilizzazione economica e delle riforme strutturali. Inoltre, su indicazione della Commissione europea, ha adottato tagli delle tariffe doganali sulle merci ucraine, in anticipo sull'applicazione dell'Accordo di associazione UE-Ucraina. Il [23 giugno](#), condannando l'annessione illegale della Crimea e di Sebastopoli **ha deciso di vietare le importazioni nell'UE di merci provenienti da queste due zone e prive di certificato d'origine del governo ucraino** e di fornire finanziamenti o assistenza finanziaria connessi all'importazione di tali merci. Al fine di assistere l'Ucraina nelle riforme in materia di sicurezza civile, compresi polizia e stato di diritto, ha istituito una missione nell'ambito della Politica di sicurezza e di difesa. Infine, il Consiglio **ha ribadito l'impegno dell'Unione a favore del processo di liberalizzazione dei visti nei confronti dei cittadini ucraini**. Nella riunione del [22 luglio](#) ha condannato l'abbattimento del volo MH17, sostenendo l'appello delle Nazioni Unite e dell'OSCE per un'inchiesta internazionale e in questo contesto ha esortato la Federazione russa a esercitare attivamente la sua influenza sui gruppi armati illegali. Successivamente, rispondendo alla richiesta del Consiglio europeo, il Consiglio "Affari esteri"



ha lavorato ad una nuova serie di sanzioni contro la Russia, adottate il [31 luglio scorso](#) e **aventi per oggetto la cooperazione settoriale e gli scambi con il Paese**. Esse prevedono, tra l'altro, un limitato accesso ai mercati di capitale europei per gli enti finanziari russi e un embargo sugli scambi di armi e di tecnologia a duplice uso con la Russia. Lo scorso settembre le suddette sanzioni sono state ulteriormente rafforzate, ampliando l'elenco dei destinatari delle stesse, come si legge nel relativo [Comunicato stampa](#)<sup>7</sup>. E' stato inoltre aggiornato l'elenco delle persone soggette a congelamento e a restrizioni di viaggio, che raggiunge quindi 119 persone e 23 entità. Queste ultime misure restrittive sono state applicate anche a persone ed entità che collaborano con i gruppi separatisti della regione di Donbas.

L'ultima riunione del Consiglio "Affari esteri" si è tenuta il [20 ottobre scorso](#)<sup>8</sup> e in quella sede è stata accolta con favore la firma del Protocollo di Minsk e del relativo Memorandum ed è stata ribadita l'importanza della missione OSCE per monitoraggio dell'attuazione degli stessi. Per quanto riguarda la vicenda del volo MH17, il Consiglio ha invitato a consentire l'accesso alla zona del disastro per riprendere le indagini e per procedere al rimpatrio delle salme. Circa l'impatto umanitario della crisi, ha ribadito il sostegno dell'Unione a favore della popolazione colpita dal conflitto. Tale sostegno si è tradotto con lo stanziamento di **63 milioni di Euro** da parte della Commissione europea e degli Stati membri. Ha accolto inoltre con favore la ratifica, da parte del Parlamento europeo, dell'Accordo di associazione siglato. Per quanto riguarda poi la Crimea e Sebastopoli, ha dichiarato che l'Unione europea non riconosce le elezioni tenutesi lo scorso 14 settembre.

Anche il **Parlamento europeo** si è pronunciato più volte sulla questione ucraina adottando alcune risoluzioni. Si ricorda in particolare la [Risoluzione sulla situazione in Ucraina e lo stato delle Relazioni Ue-Russia](#) del 18 settembre scorso. In essa il Parlamento accoglie con favore la firma dell'accordo di Minsk e invita al rispetto del cessate il fuoco. Inoltre, oltre a condannare la Federazione russa per la *"guerra ibrida non dichiarata all'Ucraina"*, ribadisce il proprio impegno a favore dell'indipendenza, della sovranità, dell'integrità e dell'inviolabilità delle frontiere dell'Ucraina, nonché *"il diritto del paese di compiere una scelta europea"* e ricorda che *"la comunità internazionale non riconoscerà l'annessione illegale della Crimea e di Sebastopoli né i tentativi di istituire pseudo repubbliche nel Donbas"*. Sostiene poi le sanzioni adottate nei confronti della Federazione russa e invita la Commissione europea a valutare l'impatto delle "controsanzioni" russe, che prevedono restrizioni al commercio per alcune tipologie di prodotti Ue, segnatamente quelli lattiero caseari e ortofruttili, esortando l'esecutivo europeo a studiare misure in grado di sostenere i produttori colpiti da tali restrizioni. Per quanto riguarda l'emergenza umanitaria nell'Ucraina orientale, plaude alla decisione della Commissione europea di mobilitare 22 milioni di Euro in aiuti umanitari ed esorta all'avvio di azioni urgenti. Si ricordano poi la [Risoluzione sulla situazione in Ucraina](#) del 17 luglio scorso nella quale, tra l'altro, il Parlamento ha accolto con favore la firma delle disposizioni restanti dell'Accordo di associazione, compresa la zona di libero scambio, ribadendo che l'Accordo non costituisce l'obiettivo finale delle relazioni tra i due paesi e sostenendo la possibilità per l'Ucraina, come per gli altri paesi del Partenariato orientale, di presentare domanda di adesione.

---

<sup>7</sup> Il Comunicato è disponibile in lingua inglese.

<sup>8</sup> Le Conclusioni sono disponibili in lingua inglese.



Per quanto riguarda la **Commissione europea**, si ricorda che il 5 marzo scorso ha approvato un [Pacchetto di sostegno](#) all'Ucraina che prevede misure concrete dal punto di vista economico e finanziario per complessivi **11 miliardi di euro**. Il 19 aprile scorso la Commissione ha istituito [un gruppo di supporto](#) per l'Ucraina volto ad assicurare alle autorità del Paese tutto l'aiuto possibile, sia dal punto di vista politico che economico, a sostegno del processo di ristabilizzazione.

La Commissione è impegnata inoltre in una serie di **colloqui trilaterali** con la Russia e l'Ucraina, che vertono sul tema dell'accesso di quest'ultima alla **zona di libero scambio**. Ad esito dei colloqui che si sono svolti a metà settembre l'Unione europea ha deciso il rinvio al 1° gennaio 2016 dell'attuazione dell'Accordo di libero scambio con l'Ucraina, al fine di disporre di maggior tempo per svolgere le consultazioni trilaterali volte a rispondere alle preoccupazioni espresse da Mosca, nel quadro del processo di pace complessivo.

La Commissione è poi attivamente impegnata nel ruolo di mediatore nei **colloqui trilaterali** con Mosca e Kiev per la soluzione della questione relativa alla **fornitura di gas** dalla Russia all'Ucraina. Lo scorso 26 settembre è stato raggiunto a Berlino un accordo di massima che prevede la ripresa delle forniture russe a Kiev, dopo l'interruzione decisa dalla Russia nel mese di giugno dovuta al rifiuto ucraino del prezzo imposto da Mosca. Dopo un lungo e intenso negoziato il 30 ottobre scorso è stato firmato ufficialmente a Bruxelles l'Accordo tra Russia, Ucraina e Commissione europea, che comprende un protocollo vincolante che assicura le forniture a Kiev sino a marzo 2015.