

**Conferenza degli Organismi parlamentari competenti per gli Affari dell'Unione (COSAC) -
LI Sessione plenaria (Atene, 15 - 17 giugno 2014)**

Scheda n. 38-II/AP

Le sfide per l'Unione europea: la crisi in Ucraina¹

Il 25 maggio 2014 si sono svolte in Ucraina le elezioni presidenziali, vinte da Petro Porošenko, magnate indipendente e sostenitore dell'Euromaidan, ovvero le manifestazioni e i disordini civili iniziati in piazza Maidan la notte del 21 novembre 2013, a seguito della sospensione della firma dell'Accordo di Associazione con l'Unione europea².

Porošenko, sostenuto dalla formazione liberale UDAR dell'ex-pugile Klitchko, leader delle proteste Euromaidan, ha battuto l'ex-Primo Ministro Yulia Tymoshenko (partito Baktyvshyna o "Patria"), che rappresentava l'altra forte candidata alla massima carica statale.

Nel discorso tenuto immediatamente dopo la vittoria, Porošenko ha annunciato che la sua priorità sarà *"mettere fine alla guerra e portare la pace"* e che il suo primo viaggio diplomatico sarà nell'est dell'Ucraina, nelle città occupate dai separatisti filorussi. Porošenko ha aggiunto che l'Ucraina *"non riconoscerà mai l'occupazione della Crimea"*, la regione annessa alla Russia dopo il referendum del 16 marzo 2014. Il nuovo presidente ha promesso poi delle elezioni parlamentari prima della fine dell'anno.

Il 27 maggio 2014 i **Capi di Stato e di Governo dell'Unione europea**, nel corso di una cena informale, hanno discusso i risultati delle elezioni e firmato una [Dichiarazione](#) nella quale hanno accolto con soddisfazione la tenuta delle stesse, espressione della volontà del popolo ucraino. I Capi di Stato e di Governo, sostenitori della sovranità e dell'integrità territoriale dell'Ucraina, hanno espresso condanna per l'annessione illegale della Crimea e di Sebastopoli alla Federazione russa e hanno confermando l'appoggio dell'Unione europea alla Dichiarazione comune di Ginevra, firmata il 17 aprile 2014 dai capi della diplomazia di Usa, Russia, Ucraina, Ue³, e al ruolo svolto

¹ La documentazione è stata curata dall'Ufficio rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati e dall'Ufficio dei Rapporti con le istituzioni dell'Unione europea del Senato della Repubblica.

² L'Accordo è stato 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 comprende 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, dovrebbe avere luogo a margine del prossimo Consiglio europeo del 26 e 27 giugno 2014. 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, Azerbaïjan, Bielorussia, Georgia, Moldavia e Ucraina).

³ Tra i punti previsti dell'accordo figurano: il disarmo di tutti "i gruppi armati illegali" e l'evacuazione da parte dei filorussi dei palazzi governativi occupati nelle città dell'est dell'Ucraina, in cambio della garanzia da parte del governo di Kiev di accordare loro l'amnistia; un ruolo centrale di supervisione all'Osce; lo svolgimento in Ucraina di una riforma costituzionale "inclusiva, trasparente, responsabile", che prenda in considerazione l'immediata creazione di un ampio dialogo nazionale comprensivo delle regioni e delle altre entità territoriali del paese. L'accordo non nomina invece la Crimea, non prevede esplicitamente nè il ritiro delle truppe russe con i suoi 40 mila soldati al confine orientale ucraino, nè un impegno del governo russo al dialogo diretto e continuativo con il governo ad interim di Kiev, di cui Mosca continua a non riconoscere la legittimità.

dall'OSCE in questo ambito. Inoltre, hanno confermato l'impegno dell'Ue a contribuire a stabilizzare la situazione macroeconomica del Paese, con un primo stanziamento di 1,6 miliardi di Euro, e a condurre riforme economiche strutturali. Hanno poi auspicato il raggiungimento di un accordo tra l'Ucraina e la Federazione russa per l'approvvigionamento del gas da parte di quest'ultima. Infine, hanno ricordato e riconfermato la precedente [Dichiarazione](#) del 6 marzo 2014 e le [Conclusioni del Consiglio europeo](#) svoltosi il 21 marzo 2014. Nella Dichiarazione del 6 marzo 2014, tra l'altro, era stata comunicata la decisione di sospendere i colloqui bilaterali con la Federazione russa sulle questioni concernenti i visti. Nelle Conclusioni del 21 marzo 2014 il Consiglio europeo aveva condannato l'annessione illegale della Crimea, non riconoscendo gli esiti del referendum, aveva esortato il rapido dispiegamento in Ucraina di una missione di vigilanza speciale OSCE, aveva annullato il Vertice UE-Russia previsto per giugno 2014 e aveva convenuto di ampliare l'elenco di persone soggette al divieto di rilascio del visto e al congelamento dei beni.

Tale elenco era stato approntato dal **Consiglio dei Ministri dell'UE**, nella sua formazione "Affari esteri", che più volte ha discusso la questione dell'Ucraina dallo scoppio della crisi. Si vedano al riguardo le [Conclusioni](#) del 3 marzo 2014 e, in particolare, le [Conclusioni](#) del 17 marzo 2014, nelle quali il Consiglio "Affari esteri" aveva fermamente condannato lo svolgimento del referendum in Crimea, tenutosi *"alla presenza manifesta di soldati armati, con l'intimidazione degli attivisti civili e dei giornalisti, l'oscuramento dei canali della televisione ucraina e il blocco del traffico civile in entrata e in uscita dalla Crimea"*. In linea con la Dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo del 6 marzo il Consiglio aveva deciso di imporre *"misure supplementari, tra cui restrizioni di viaggio e il congelamento dei beni, avverso persone responsabili di azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina - comprese azioni sul futuro status di qualsiasi parte del territorio contrarie alla costituzione ucraina - nonché persone ed entità ad esse associate"*. Il Consiglio ha inoltre affermato l'impegno dell'Unione europea a sostenere l'agevolazione del dialogo tra l'Ucraina e la Russia e Catherine Ashton, Alto rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza e presidente del Consiglio "Affari esteri", ha esortato la leadership russa a *"a non prendere iniziative per l'annessione della Crimea e ad adottare piuttosto misure per allentare la crisi"*. Nella riunione tenutasi il 14 e 15 aprile 2014, come si legge nelle relative [Conclusioni](#), il Consiglio ha ribadito il proprio sostegno a favore dell'unità, della sovranità e dell'indipendenza dell'Ucraina, invitando la Russia a fare altrettanto e 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, ha confermato la disponibilità dell'Unione europea a vagliare soluzioni per assistere l'Ucraina per quanto concerne la garanzia dell'approvvigionamento energetico, ha adottato dei tagli delle tariffe doganali sulle merci ucraine, in anticipo sull'applicazione dell'Accordo di associazione UE-Ucraina⁴. Infine, ha rafforzato le sanzioni dell'UE nei confronti delle persone responsabili dell'appropriazione indebita di fondi dello Stato ucraino e ha applicato il congelamento dei beni ad altre quattro persone. Nelle [Conclusioni](#) del 12 maggio 2014 il Consiglio "Affari esteri" ha espresso preoccupazione per i continui sforzi dei separatisti filorussi volti a destabilizzare l'Ucraina orientale e meridionale, ha condannato gli eventi tragici di Odessa del 2 maggio, che hanno portato alla morte e al ferimento di molte persone, ha espresso sostegno per lo svolgimento delle elezioni presidenziali programmate per il 25 maggio e ha reiterato l'invito alla Russia a ritirare le truppe dal confine ucraino. Inoltre, ha elogiato l'Osce per la missione di monitoraggio speciale in Ucraina, ha ricordato la disponibilità dell'UE ad assistere l'Ucraina in materia di riforme del settore della sicurezza civile e ha deciso di ampliare ulteriormente l'elenco delle persone soggette a misure restrittive. Infine, ha ribadito la ferma condanna dell'annessione illegale della Crimea e di Sebastopoli da parte della Federazione russa e ha espresso preoccupazione per il deterioramento dei diritti umani in Crimea.

Anche il **Parlamento europeo** si è pronunciato sulla questione ucraina adottando alcune risoluzioni, tra cui la [Risoluzione sull'invasione dell'Ucraina da parte della Russia](#) e la [Risoluzione sulle pressioni esercitate dalla Russia sui paesi del Partenariato orientale](#) adottate rispettivamente, il

⁴ Le misure enunciate rientrano nell'ambito del Pacchetto di sostegno, di cui si parlerà più avanti nella scheda, presentato dalla Commissione europea al Consiglio europeo il 6 marzo 2014,.

13 marzo e il 17 aprile scorsi. Nella prima, il Parlamento europeo condanna l'operato della Russia in Crimea e chiede una soluzione pacifica della crisi, insistendo sull'importanza della mediazione internazionale da parte delle Nazioni Unite, dell'Osce e del Consiglio d'Europa. Nella seconda, tra l'altro, esprime preoccupazione per il deterioramento della situazione e per gli spargimenti di sangue nell'Ucraina meridionale e orientale, esorta la Russia a cessare il proprio sostegno ai separatisti violenti, invita il Consiglio a rafforzare le sanzioni nei confronti della Russia e ad applicare quanto prima l'embargo sulle armi e tecnologie di duplice uso e chiede l'introduzione di restrizioni economiche, commerciali e finanziarie nei confronti della Crimea e dei suoi leader separatisti. Infine, esprime sostegno nei confronti della popolazione ucraina e nei confronti del governo per gli sforzi volti a garantire la tutela dei diritti della popolazione russofona e delle minoranze e incoraggia l'Ucraina a proseguire nel cammino delle riforme, in particolare della riforma costituzionale.

La situazione in Ucraina è stata discussa anche nel corso della **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 scorsi⁵. Nelle Conclusioni adottate⁶, la Conferenza esprime preoccupazione per la crisi ucraina, chiede alla Russia di procedere repentinamente alla *de-escalation*, ritirando le truppe dal territorio, riconoscendo il Governo ucraino come legittimo interlocutore e impegnandosi a intraprendere un dialogo bilaterale con il Paese. Inoltre, esprime apprezzamento per la firma dei capitoli politici dell'Accordo di associazione tra l'Unione europea e l'Ucraina e conferma il sostegno dell'UE sia sul piano politico che su quello economico e accoglie 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.

Anche la **Conferenza dei Presidenti dei parlamenti dell'Unione europea** tenutasi a Vilnius il 6-8 aprile scorsi ha affrontato la questione ucraina⁷. Nelle Conclusioni⁸ i Presidenti hanno espresso preoccupazione per la crisi nel Paese e per le sue conseguenze sulla sicurezza internazionale, condannando l'intervento militare e l'adesione illegale della Crimea da parte della Russia. Inoltre, hanno manifestato il loro sostegno alla sovranità, all'indipendenza e all'integrità territoriale dell'Ucraina, invitando le autorità, i partiti politici e la società civile del Paese ad instaurare un dialogo e una cooperazione a livello nazionale basati sull'inclusione, sul rispetto delle diversità regionali e sulla difesa dei diritti delle minoranze. Infine, hanno espresso apprezzamento per il pacchetto di sostegno finanziario all'Ucraina presentato dalla Commissione europea e approvato dal Consiglio europeo il 6 marzo e per le sanzioni adottate dall'Unione europea nei confronti di ufficiali russi direttamente responsabili dell'intervento militare in Crimea.

Per quanto riguarda la **Commissione europea**, come già accennato, il 5 marzo 2014 ha approvato un [Pacchetto di sostegno](#) all'Ucraina, presentato al Consiglio europeo del 6 marzo 2014. Il pacchetto prevede misure concrete per sostenere l'Ucraina dal punto di vista economico e finanziario per complessivi 11 miliardi di euro. L'11 marzo 2014, il presidente della Commissione europea José Manuel Barroso e il Commissario europeo per il commercio, Karel De Gucht hanno presentato un'iniziativa, adottata come già visto dal Consiglio "Affari esteri" del 14-15 aprile 2014, volta ad aprire le porte del mercato europeo ai prodotti in arrivo dall'Ucraina attraverso una soppressione unilaterale, anche se temporanea fino al 1° novembre 2014, da parte dell'UE delle barriere che ostacolano il libero scambio, entrata in vigore il 23 aprile 2014. Inoltre, il 19 aprile 2014 la Commissione europea 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

⁵ La crisi in Ucraina è stata affrontata nell'ambito della sessione dedicata alle priorità della politica estera, di sicurezza e di difesa comune dell'Ue.

⁶ Le Conclusioni sono disponibili in lingua inglese.

⁷ La questione è stata affrontata nell'ambito del tema riguardante la cooperazione interparlamentare con i paesi del partenariato orientale.

⁸ Le conclusioni sono disponibili in lingua inglese.

del processo di ristabilizzazione. Il 27 maggio 2014 ha presentato un rapporto sul piano d'azione per la liberalizzazione dei visti tra l'Unione europea e l'Ucraina, nel quale ha constatato che il Paese ha adottato le misure legislative e definito il quadro istituzionale ed amministrativo richieste dalla Commissione europea e chiesto che si possa procedere alla fase successiva del piano d'azione volto a valutare l'applicazione di tali misure. Il dialogo tra l'Ue e l'Ucraina per la liberalizzazione dei visti era stato avviato dalla Commissione europea nel 2009 e il piano d'azione nel novembre 2010.

Il Servizio per l'azione esterna dell'UE – che assiste l'Alto Rappresentante per la politica estera dell'UE Catherine Ashton e lavora sotto la sua direzione - sulla base del mandato conferito dal Consiglio "Affari esteri" del 14 aprile 2014, ha presentato, il 7 maggio 2014, il Quadro politico per l'approccio alla crisi ucraina, documento elaborato anche in vista della possibilità di avviare nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa (PSDC) dell'UE una missione civile relativa al sostegno all'Ucraina in materia di riforme del settore della sicurezza civile, sostegno della polizia e stato di diritto. Tale documento individua alcune priorità a breve, medio e lungo termine. Tra le priorità a breve termine l'attuazione dell'Accordo di Ginevra del 17 aprile scorso, il coinvolgimento della Russia negli sforzi di distensione, il sostegno alla missione di vigilanza dell'OSCE e il sostegno alle riforme costituzionali e della giustizia. Tra le priorità del medio e lungo termine, la piena attuazione dell'Accordo di associazione UE-Ucraina, compreso l'Accordo di libero scambio, l'abolizione dei visti di breve durata, la lotta contro la corruzione, la tutela della minoranze nazionali, l'approvvigionamento stabile di energia. Infine, sulla base del mandato conferito dal Consiglio "Affari esteri" del 12 maggio 2014, il SEAE il 3 giugno 2014 ha presentato un documento relativo al concetto di gestione della crisi per una missione civile dell'UE relativa al sostegno all'Ucraina in materia di riforme del settore della sicurezza civile, sostegno della polizia e stato di diritto.