



RUSSIA

I rapporti tra l'UE e la Russia si sono deteriorati dopo il 2014 a causa dell'annessione illegale della Crimea da parte della Russia, del sostegno ai gruppi ribelli dell'Ucraina orientale, delle politiche nei paesi di vicinato, delle campagne di disinformazione e degli sviluppi interni negativi. La Russia ha adottato posizioni energiche a livello internazionale e l'intervento russo in Siria ha inasprito le tensioni. Dal 2014 l'UE rinnova sistematicamente le sanzioni nei confronti del paese. UE e Russia restano strettamente interdipendenti e l'UE ricorre al «dialogo selettivo».

BASE GIURIDICA

- Titolo V del trattato sull'Unione europea: «Azione esterna»;
- Articoli 206-207 (politica commerciale) e articoli 216-219 (accordi internazionali) del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE);
- Accordi di partenariato e cooperazione (relazioni bilaterali).

RELAZIONI UE-RUSSIA

Fino allo scoppio della crisi in Ucraina l'UE e la Russia avevano sviluppato un «partenariato strategico» che interessava, tra l'altro, questioni relative al commercio, all'economia, all'energia, ai cambiamenti climatici, alla ricerca, all'istruzione, alla cultura e alla sicurezza, comprese la lotta al terrorismo, la non proliferazione nucleare e la risoluzione del conflitto in Medio Oriente. L'UE ha sostenuto con convinzione l'adesione della Russia all'OMC (conclusasi nel 2012). Negli ultimi anni la questione del vicinato comune è divenuta uno dei principali motivi di frizione tra l'UE e la Russia. L'annessione illegale della Crimea da parte della Russia nel marzo 2014 e le prove secondo cui la Russia sostiene i combattenti ribelli nell'Ucraina orientale hanno innescato una crisi internazionale. L'UE ha rivisto le sue relazioni bilaterali con la Russia, cancellando i vertici bilaterali regolari, e ha sospeso il dialogo su questioni concernenti i visti nonché i negoziati su un nuovo accordo bilaterale in sostituzione dell'accordo di partenariato e cooperazione. Al momento l'Unione segue un duplice approccio riguardo alla Russia, che prevede da un lato sanzioni graduali e dall'altro tentativi di trovare soluzioni diplomatiche al conflitto nell'Ucraina orientale. La partecipazione della Russia agli sforzi compiuti dal gruppo di paesi E3+3 che hanno portato alla conclusione di un accordo nucleare con l'Iran nel luglio 2015 ha suscitato speranze di una maggiore collaborazione sul piano globale. Tuttavia, l'intervento della Russia nella guerra siriana a partire dal settembre 2015 a sostegno del presidente Assad e una forte campagna



di disinformazione alimentata sia all'interno che all'esterno del paese hanno causato ulteriori tensioni con l'Occidente.

Le elezioni presidenziali del 2018 hanno conferito a Vladimir Putin il mandato presidenziale per la quarta volta. Come nelle precedenti occasioni, il Parlamento europeo non è stato invitato a inviare una missione di osservazione elettorale. La legislazione russa approvata a partire dal 2012 ha preso di mira l'opposizione e la società civile. Centinaia di ONG sono state etichettate come «agenti stranieri» e/o «organizzazioni indesiderate» e le autorità hanno inasprito il controllo sui mezzi di comunicazione e sull'uso di Internet. L'Unione europea è preoccupata per lo Stato di diritto, compresa la corruzione. Nel 2017 e nel 2018 si sono svolte in tutta la Russia, su incitamento del politico di opposizione Aleksej Naval'nyj, grandi manifestazioni anticorruzione, alle quali le autorità hanno risposto duramente. La commissione elettorale centrale e la Corte suprema hanno vietato la candidatura di Naval'nyj a causa di una precedente contestata condanna e Naval'nyj ha invitato a boicottare le elezioni.

Le elezioni presidenziali sono state contrassegnate dal controllo del regime sui mezzi di comunicazione a favore del presidente Putin e dalle costanti pressioni sugli elettori. Sebbene l'obiettivo iniziale di un'affluenza del 70 % fissato dal Cremlino non sia stato raggiunto (l'affluenza è stata del 67,54 %), Putin ha conseguito una vittoria schiacciante ottenendo il 76,69 % dei voti. Le elezioni parlamentari del settembre 2016 avevano già confermato il dominio della presidenza: la campagna è stata scialba, l'affluenza bassa (47,88 %) e il partito del presidente Putin, Russia Unita, ha ottenuto una grande vittoria.

Nel 2017 l'economia russa si è ripresa dalla recessione e dalle turbolenze nel settore bancario del periodo 2014-2016, beneficiando di un aumento dei proventi derivanti dalle esportazioni di petrolio e materie prime. Le prospettive sono favorevoli ma il clima per gli investimenti nel paese è incerto e i risultati economici continuano a dipendere dal prezzo di petrolio e gas. Il sistema economico è incentrato su pochi settori, mancano investimenti trasformativi mentre le grandi imprese vicine allo Stato dominano il mercato. Nonostante le politiche sanzionatorie l'UE continua ad essere il primo partner commerciale della Russia, mentre la Russia è il quarto partner commerciale per l'Unione. Tuttavia, le relazioni commerciali ed economiche sono complicate da una serie di aspetti problematici, ad esempio l'embargo della Russia nei confronti di diversi prodotti agroalimentari dell'Unione, le controversie con l'OMC e gravi limitazioni alla partecipazione delle imprese dell'Unione agli appalti pubblici russi.

Dal marzo 2014 l'UE ha gradualmente imposto misure restrittive nei confronti della Russia in risposta all'annessione illegale della Crimea e alla destabilizzazione dell'Ucraina. Le sanzioni dell'Unione sono state notevolmente ampliate dopo l'abbattimento del volo MH17 il 17 giugno 2015 sopra un territorio controllato dai ribelli sostenuti dalla Russia nell'Ucraina orientale.

Le misure restrittive dell'UE assumono forme diverse. Le misure diplomatiche consistono nell'esclusione della Russia dal G8, nell'interruzione del processo di adesione del paese all'OCSE e all'Agenzia internazionale per l'energia e nella sospensione dei regolari vertici bilaterali UE-Russia.

Le sanzioni economiche riguardano gli scambi con la Russia in settori economici specifici. Limitano l'accesso ai mercati dei capitali primari e secondari dell'UE da



parte di talune banche e società russe e impongono il divieto di esportazione e di importazione per quanto riguarda il commercio di armi nonché il divieto di esportazione dei beni a duplice uso per scopi militari o utilizzatori finali militari in Russia. Limitano inoltre l'accesso russo a determinati servizi e tecnologie sensibili che possono essere utilizzati per la produzione e la prospezione del petrolio. Si applicano restrizioni specifiche alle relazioni economiche con la Crimea e Sebastopoli, compreso un divieto delle importazioni di beni dalla penisola, un divieto delle esportazioni di taluni beni e tecnologie, restrizioni agli investimenti e il divieto di fornire servizi turistici. Le misure relative alla cooperazione economica comprendono la sospensione di nuove operazioni di finanziamento in Russia da parte della Banca europea per gli investimenti (BEI) e della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS).

Si applicano misure individuali restrittive nei confronti di 150 persone e 38 entità, che sono soggette a un congelamento di beni e a un divieto di viaggio perché le loro azioni hanno compromesso l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina. L'elenco include i presidenti delle due camere dell'Assemblea federale russa (la Duma di Stato e il Consiglio della Federazione), nonché il presidente in carica della delegazione russa alla commissione di cooperazione parlamentare UE-Russia.

Il Consiglio «Affari esteri» dell'UE del marzo 2016 ha illustrato i cinque principi guida alla base dei rapporti tra UE e Russia, come indicato dal VP/AR Federica Mogherini: 1) attuazione dell'accordo di Minsk quale condizione chiave per qualsiasi cambiamento sostanziale nella posizione dell'UE rispetto alla Russia; 2) rafforzamento delle relazioni con i partner orientali dell'Unione e con gli altri paesi vicini, compresa l'Asia centrale; 3) rafforzamento della resilienza dell'UE (ad esempio, sicurezza energetica, minacce ibride o comunicazione strategica); 4) dialogo selettivo con la Russia su questioni di interesse per l'UE; 5) necessità di impegnarsi nei contatti interpersonali e sostenere la società civile russa. Il primo principio collega implicitamente la durata di alcune sanzioni dell'UE ai progressi verso una risoluzione pacifica del conflitto nell'Ucraina orientale.

Dall'agosto 2014 la Russia reagisce con una rappresaglia alle sanzioni imposte dall'UE e dai paesi occidentali, compresi USA, Canada e Australia, imponendo controsanzioni su prodotti agricoli, materie prime e prodotti alimentari, per presunte violazioni delle norme in materia di sicurezza alimentare. Ciò ha rafforzato la politica russa di sostituzione delle importazioni nel settore agricolo. La Russia applica inoltre una lista di esclusione nei confronti dei cittadini dell'Unione e statunitensi che hanno criticato le sue azioni, negando loro l'ingresso nel territorio russo (sono compresi 18 deputati al PE). A differenza di quanto avviene con il divieto di viaggio dell'UE, le persone presenti nella suddetta lista non possono presentare ricorso giurisdizionale.

ACCORDI IN VIGORE

La base giuridica per le attuali relazioni UE-Russia è rappresentata dall'accordo di partenariato e cooperazione firmato nel giugno 1994. Inizialmente valido per 10 anni, da allora l'accordo è stato rinnovato automaticamente ogni anno. Esso enuncia i principali obiettivi comuni e stabilisce il quadro istituzionale per i contatti bilaterali (incluse consultazioni regolari sui diritti umani e vertici presidenziali semestrali, attualmente congelati).



In occasione del vertice di San Pietroburgo tenutosi nel maggio 2003, l'UE e la Russia hanno rafforzato la cooperazione reciproca mediante la creazione di quattro «spazi comuni»: lo spazio economico; lo spazio per la libertà, la sicurezza e la giustizia; lo spazio per la sicurezza esterna; lo spazio per la ricerca, l'istruzione e la cultura. A livello regionale l'UE e la Russia, unitamente a Norvegia e Islanda, hanno istituito nel 2007 la nuova politica della Dimensione settentrionale, incentrata sulla cooperazione transfrontaliera nelle regioni del Baltico e di Barents. Nel luglio 2008 hanno avuto inizio i negoziati relativi a un nuovo accordo UE-Russia che doveva includere impegni giuridicamente vincolanti in ambiti quali il dialogo politico, la giustizia, la libertà, la sicurezza, la cooperazione economica, la ricerca, l'istruzione, la cultura, il commercio, gli investimenti e l'energia. Nel 2010 è stato avviato un partenariato per la modernizzazione. I negoziati relativi a un accordo per la facilitazione del rilascio dei visti si sono conclusi nel 2011. L'intervento della Russia in Crimea ha portato tuttavia alla sospensione di tutti questi negoziati e processi. Nel 2014 il Consiglio europeo ha congelato la cooperazione con la Russia (ad eccezione della cooperazione transfrontaliera e dei contatti interpersonali), come pure i nuovi finanziamenti dell'UE a favore del paese attraverso istituzioni finanziarie internazionali.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

A norma del trattato di Lisbona, il Parlamento deve «approvare» qualsiasi nuovo accordo, come avvenuto per il precedente accordo di partenariato e cooperazione. Anche gli accordi più specifici (come la facilitazione dei visti) richiedono l'approvazione del Parlamento. Il Parlamento non definisce direttamente le esigenze strategiche o i programmi d'azione, esso legifera insieme al Consiglio sugli obiettivi e le priorità del sostegno finanziario dell'UE, incluso lo strumento europeo di vicinato attraverso il quale viene finanziata la cooperazione regionale dell'UE con la Russia. Il Parlamento ha inoltre il diritto di esaminare i documenti che guidano l'attuazione dello strumento europeo di vicinato prima della loro adozione, nell'ambito di una procedura nota come «controllo democratico».

Il Parlamento ha adottato una serie di risoluzioni sull'Ucraina che condannano l'annessione illegale della Crimea da parte della Russia e il ruolo di quest'ultima nel destabilizzare l'Ucraina orientale. Il Parlamento ha approvato una risoluzione sullo stato delle relazioni UE-Russia nel giugno 2015, in cui appoggia le sanzioni dell'Unione e sottolinea la necessità di fornire un'assistenza finanziaria maggiormente ambiziosa alla società civile russa e di promuovere i contatti interpersonali, nonostante le difficili relazioni. Altre risoluzioni successive hanno accolto favorevolmente gli sforzi delineati dalla Commissione a favore di un'Unione dell'energia intesa a ridurre la dipendenza dalle importazioni energetiche dalla Russia e di misure volte a contrastare la propaganda aggressiva da parte della Russia e altri soggetti terzi. Tuttavia il PE ha chiesto la cooperazione con la Russia su questioni quali la lotta al terrorismo e il processo di pace in Medio Oriente ma ha criticato l'intervento della Russia in Siria.

Prima del 2014, il Parlamento vedeva con favore un nuovo accordo globale con la Russia, fondato su valori e interessi condivisi. In diverse relazioni d'iniziativa il Parlamento ha tuttavia espresso una forte preoccupazione per quanto concerne il rispetto dei diritti umani, lo Stato di diritto e la democrazia in Russia. Le leggi contro



la «propaganda» LGTBQ e la repressione nei confronti delle ONG indipendenti o di quelle che ricevono finanziamenti da fonti al di fuori della Russia costituiscono i migliori esempi. Nell'aprile 2017 il Parlamento ha approvato una risoluzione in cui condanna l'arresto di Naval'nyj. Nel 2016 il Parlamento ha condannato fermamente i livelli senza precedenti di abusi dei diritti umani perpetrati ai danni di coloro che vivono in Crimea, in particolare dei tatars. Nel marzo 2017 il Parlamento ha chiesto alla Russia di liberare oltre 30 cittadini ucraini che si trovavano in prigione o erano sottoposti a misure di limitazione della libertà.

Dal 1997 al 2014 le relazioni con i legislatori russi sono state sviluppate principalmente nell'ambito della commissione parlamentare di cooperazione, un forum interparlamentare istituito dall'accordo di partenariato e cooperazione UE-Russia del 1994. Tra il 1997 e l'inizio del 2014 la commissione parlamentare di cooperazione UE-Russia ha rappresentato una piattaforma stabile per lo sviluppo della cooperazione e del dialogo tra le delegazioni del PE e l'Assemblea federale russa. Dal marzo 2014 il Parlamento ha tuttavia interrotto le relazioni interparlamentari con l'Assemblea federale russa, conformemente alle misure diplomatiche restrittive adottate in risposta alla crisi ucraina. La delegazione del Parlamento europeo alla commissione parlamentare di cooperazione UE-Russia continua comunque a riunirsi periodicamente per discutere temi relativi alle relazioni tra l'UE e la Russia. Mantiene inoltre un canale di discussione e di scambio con i rappresentanti della società civile russa, le organizzazioni non governative e i media.

Il Parlamento non è invitato dalla Russia a osservare le elezioni dal 1999 e non conduce altre attività inerenti nel paese.

Fernando Garcés de los Fayos
10/2018

