RUSSIA

La presente nota tematica illustra le relazioni tra l'UE e la Russia, fortemente deterioratesi a seguito dell'annessione illegale, nel 2014, della Crimea da parte della Russia, della sua invasione e occupazione di parti della regione orientale ucraina del Donbas, delle sue politiche di destabilizzazione in tutta la regione, delle sue operazioni di disinformazione e interferenza e delle sue violazioni dei diritti umani. L'invasione su vasta scala e illegale dell'Ucraina da parte della Russia il 24 febbraio 2022 ha portato alla sospensione di tutta la restante cooperazione politica, culturale e scientifica e all'adozione di sanzioni senza precedenti da parte dell'UE e della comunità internazionale.

BASE GIURIDICA

— Trattato sull'Unione europea: titolo V (azione esterna dell'UE);

— Trattato sul funzionamento dell'Unione europea: articoli 206 e 207 (commercio) e articoli 216-219 (accordi internazionali);

— Accordo di partenariato e cooperazione (relazioni bilaterali).

RELAZIONI UE-RUSSIA

Fino alle proteste del movimento Maidan in Ucraina nel novembre 2013, l'UE e la Russia hanno perseguito un partenariato strategico basato sul dialogo politico, sull'integrazione economica e sulla cooperazione negli affari globali. I negoziati avviati nel 2008 miravano a concludere un nuovo accordo riguardante il commercio, l'energia, l'azione per il clima, la ricerca, la cultura e la sicurezza, mentre il partenariato per la modernizzazione del 2010 mirava a promuovere le riforme, l'innovazione e legami economici più stretti. L'UE ha inoltre sostenuto l'adesione della Russia all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), completata nel 2012.

Questa traiettoria si è interrotta bruscamente nel 2014, quando la Russia ha avviato la sua prima invasione dell'Ucraina, annettendo illegalmente la Crimea e invadendo parti della regione orientale del Donbas ucraino. Questi atti di aggressione hanno minato alle radici le basi del partenariato, innescando una revisione approfondita della politica dell'UE verso la Russia.

In risposta, l'UE ha introdotto le sue prime misure restrittive nei confronti della Russia, tra cui il congelamento dei beni e il divieto di viaggio per funzionari russi e soggetti collegati coinvolti nel minare la sovranità dell'Ucraina. I vertici UE-Russia sono stati sospesi, i negoziati su un nuovo accordo di cooperazione sono stati congelati e la partecipazione della Russia al G8 è stata revocata. Sono seguite sanzioni settoriali più ampie riguardanti il commercio, la finanza, l'energia e la difesa.

Nel 2016 la strategia di sicurezza globale dell'UE ha definito la Russia "una sfida strategica fondamentale", inducendo il Consiglio ad adottare cinque principi guida: 1) attuazione degli accordi di Minsk relativi a un cessate il fuoco nel conflitto in Ucraina orientale 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.

L'invasione su vasta scala dell'Ucraina da parte della Russia il 24 febbraio 2022 ha segnato un altro punto di svolta nelle relazioni UE-Russia e ha innescato una radicale ridefinizione della politica di sicurezza dell'Europa. L'UE ha condannato con la massima fermezza la guerra di aggressione illegale, non provocata e ingiustificata della Russia nei confronti dell'Ucraina, i suoi attacchi deliberati contro i civili e le infrastrutture civili e i suoi tentativi di annessione del territorio ucraino attraverso referendum fittizi nelle zone occupate. L'UE continua a chiedere il ritiro immediato e incondizionato di tutte le forze russe dall'intero territorio dell'Ucraina entro i suoi confini riconosciuti a livello internazionale, sottolineando che la Russia è pienamente responsabile della sua flagrante violazione della Carta delle Nazioni Unite e dei principi fondamentali del diritto internazionale. L'UE ha condannato l'uso da parte della Russia delle forniture alimentari come arma nella guerra contro l'Ucraina e il fatto che tale condotta abbia provocato una crisi mondiale della sicurezza alimentare.

Nel marzo 2022, l'UE ha adottato la propria bussola strategica per la sicurezza e la difesa, identificando la Russia come una minaccia diretta e a lungo termine per la sicurezza europea. Questo ha segnato una svolta decisiva rispetto alle relazioni UE-Russia dal 2016. Il concetto strategico della NATO, adottato nel giugno 2022, ha concordato nel definire la Federazione russa la minaccia più significativa e diretta per la sicurezza degli alleati e per la pace e la stabilità nell'area euro-atlantica. Pertanto, dal 2022 l'approccio dell'UE nei confronti della Russia è guidato dai seguenti principi: 1) la Russia deve essere isolata a livello internazionale e deve essere soggetta a sanzioni per impedirle di muovere guerra; 2) la comunità internazionale deve garantire che lo Stato russo, i singoli responsabili e i loro complici siano chiamati a rispondere delle violazioni del diritto internazionale e dei crimini di guerra commessi in Ucraina; 3) i paesi vicini dell'UE devono essere sostenuti, anche attraverso le politiche di allargamento dell'UE, e i partner di tutto il mondo devono essere aiutati ad affrontare le conseguenze della guerra di aggressione russa nei confronti dell'Ucraina; 4) occorre sostenere la stretta collaborazione con la NATO e i partner di tutto il mondo per difendere l'ordine internazionale basato sulle regole; 5) occorre rafforzare la resilienza dell'UE, in particolare per quanto riguarda la sicurezza energetica e le infrastrutture critiche, nonché contrastare le minacce informatiche e ibride, la manipolazione delle informazioni e le ingerenze da parte della Russia; 6) la società civile, i difensori dei diritti umani e i media indipendenti devono essere sostenuti all'interno e all'esterno della Russia, affrontando al contempo le minacce alla sicurezza e all'ordine pubblico nell'UE.

In risposta all'invasione russa, gli Stati membri dell'UE hanno adottato immediatamente sanzioni severe senza precedenti in stretta collaborazione con i partner, compresi Stati Uniti, Regno Unito, Canada, Australia e Giappone. A partire dal 24 febbraio 2022, l'UE ha notevolmente ampliato le misure restrittive settoriali attraverso 20 pacchetti consecutivi di sanzioni contro la Russia (fino a maggio 2026) e ha aggiunto all'elenco delle sanzioni un numero importante di persone ed entità così da accrescere

ulteriormente la pressione sulla Russia e porre fine alla guerra. Le misure restrittive sono volte a indebolire le fondamenta economiche della Russia, privandola delle tecnologie e dei mercati essenziali, riducendo fortemente la sua capacità bellica.

La rapida successione di 20 pacchetti di sanzioni dell'UE contro la Russia, in quella che è già stata definita una "rivoluzione sanzionatoria", ha portato a una serie senza precedenti di misure che prendono di mira settori chiave dell'economia russa e le élite politiche del paese. Ogni pacchetto di sanzioni ha modificato e ampliato progressivamente la portata dei regimi sanzionatori adottati a partire dal 2014, con l'aggiunta del nuovo regime di divieto di importazione nell'UE di merci provenienti dai territori illegalmente annessi di Donetsk, Luhanks, Kherson e Zaporizhzhia. I pacchetti di sanzioni sono destinati a colpire duramente e con effetti di vasta portata i settori finanziario, energetico, tecnologico, dei trasporti e dello spazio aereo, della consulenza, della radiodiffusione, dei metalli, del lusso e di altri beni. I divieti di esportazione riguardano circa il 54 % delle esportazioni pre-belliche verso la Russia, mentre i divieti di importazione riguardano il 58 % delle importazioni pre-belliche. Nel marzo 2025 l'UE ha inoltre imposto dazi su prodotti agricoli e fertilizzanti provenienti da Russia e Bielorussia. Nella classifica dei principali partner commerciali dell'UE, la Russia è scesa dal 5° posto nel 2021 al 15° posto nel 2024. Oltre alle sanzioni economiche e a quelle individuali, sono state imposte successive sanzioni diplomatiche, compresa la sospensione della facilitazione del rilascio dei visti tra UE e Russia. Insieme ad altri membri dell'OMC, l'UE ha deciso di negare il trattamento della nazione più favorita per i prodotti e i servizi russi sui mercati dell'UE. Sono in corso i preparativi per il 21° pacchetto di sanzioni. Si prevede che questo imminente pacchetto colpisca ulteriormente la "flotta ombra" russa, istituzioni finanziarie, imprese del settore militare-industriale e società coinvolte nel commercio di cereali ucraini sottratti illegalmente.

A fine maggio 2026 l'elenco delle sanzioni comprende oltre 2 700 persone ed entità. Tra le persone sanzionate c'è il presidente della Federazione russa, Vladimir Putin, il ministro degli Affari esteri russo, Sergey Lavrov, i 351 membri della Duma di Stato che hanno appoggiato il riconoscimento dei territori temporaneamente occupati di Donetsk e le regioni di Luhansk, gli alti funzionari e il personale militare, i soggetti dediti alla disinformazione, i responsabili di attacchi missilistici contro civili e infrastrutture civili di cruciale importanza e della deportazione illegale, del trasferimento coatto e dell'adozione illegale di bambini ucraini, nonché della loro militarizzazione e indottrinamento ideologico. Diversi membri di alto livello dell'organizzazione mercenaria Wagner Group sono stati inclusi nell'elenco delle sanzioni.

Dopo la morte del leader dell'opposizione russa e vincitore del premio Sacharov Alexei Navalny in un carcere siberiano nel febbraio 2024, e in risposta alla crescente repressione politica in Russia, il 27 maggio 2024 il Consiglio ha istituito un nuovo regime di sanzioni nei confronti delle persone e delle entità responsabili di violazioni e abusi dei diritti umani, della repressione della società civile e dell'opposizione democratica e di azioni che compromettono la democrazia e lo Stato di diritto in Russia. Questo nuovo regime di sanzioni va a integrare quello complessivo dell'UE in materia di diritti umani, consentendo all'UE di adottare ulteriori misure specifiche per la Russia in risposta alle violazioni dei diritti umani e alla repressione interna. Al maggio 2026 in

totale sono 135 le persone e 37 le entità sanzionate, tra cui giudici, pubblici ministeri e membri della magistratura, che hanno svolto un ruolo chiave nella detenzione e nell'omicidio di Alexei Navalny.

L'8 ottobre 2024 il Consiglio ha adottato un nuovo regime di sanzioni in risposta agli sforzi destabilizzanti compiuti dalla Russia nell'UE e nel mondo per minare i processi democratici, incitare o sostenere manifestazioni violente, intimidire le voci critiche, manipolare le informazioni e compiere attacchi informatici o sabotaggi contro le infrastrutture critiche.

Nel maggio 2025 il Consiglio ha esteso l'ambito di applicazione delle sue misure restrittive autonome ad attivi tangibili quali navi, aeromobili, beni immobili e componenti della rete di comunicazione, nonché alle operazioni che coinvolgono fornitori di servizi finanziari e per le cripto-attività. L'elenco delle sanzioni comprende 69 persone e 19 entità.

L'UE ha inoltre intensificato l'applicazione delle norme per prevenire l'elusione delle sanzioni attraverso terzi non UE. Le misure riguardano la riesportazione di beni a duplice uso, componenti critici e tecnologie avanzate. Oltre alla chiusura dello spazio aereo dell'UE a tutti gli aeromobili russi e dei porti dell'UE a tutte le navi russe, disposizioni specifiche affrontano l'espansione della "flotta ombra" russa di navi utilizzate per eludere le sanzioni, includendo divieti di ingresso nei porti, restrizioni alla fornitura di servizi e un monitoraggio più rigoroso delle vendite di navi a paesi terzi. Il numero totale delle navi soggette a sanzioni supera le 600.

Per rafforzare l'applicazione delle misure, il 9 giugno 2023 il Consiglio ha aggiunto la violazione delle sanzioni dell'UE all'elenco dei reati riconosciuti dall'UE. Ciò ha consentito agli Stati membri di armonizzare le sanzioni penali e migliorare la cooperazione nelle indagini e nel perseguimento delle violazioni delle sanzioni.

Nel settembre 2022 gli Stati membri dell'UE hanno completamente sospeso l'accordo di agevolazione in materia di visti UE-Russia del 2007. Sebbene siano stati emanati orientamenti sull'attuazione della sospensione dei visti per garantire che la sospensione non colpisse le persone bisognose di protezione e le persone che viaggiano per motivi essenziali, come giornalisti, dissidenti e rappresentanti della società civile, nel novembre 2025 la Commissione ha adottato norme più rigorose in materia di visti a causa dei maggiori rischi per la sicurezza derivanti dalla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina, tra cui la strumentalizzazione della migrazione, atti di sabotaggio e il potenziale uso improprio dei visti.

In ritorsione, il governo russo ha designato come "Stati ostili" tutti gli Stati membri dell'UE, il Regno Unito, gli Stati Uniti e altri paesi che hanno adottato un regime sanzionatorio contro la Russia. Le contromisure restringono attualmente un'ampia gamma di transazioni commerciali e finanziarie con persone ed entità provenienti da questi paesi.

Il 31 marzo 2022 le autorità russe hanno ampliato notevolmente il proprio "elenco di esclusione" per inserirvi i vertici dell'UE, una serie di commissari europei e capi di corpi militari dell'UE, nonché la stragrande maggioranza dei deputati al Parlamento europeo, negando loro il diritto d'ingresso nel territorio russo. L'elenco non è pubblicato ufficialmente, il che impedisce qualsiasi possibilità di ricorso giurisdizionale, contrariamente al divieto di viaggio dell'UE. L'elenco di esclusione russo comprende

anche funzionari di alto livello dei governi di alcuni Stati membri dell'UE e membri dei parlamenti nazionali, nonché personalità pubbliche ed esponenti dei media.

Riconoscendo la continua violazione da parte della Russia del diritto internazionale e della Carta delle Nazioni Unite, l'UE continua a sostenere gli sforzi internazionali volti a garantire che siano accertate le responsabilità per i crimini di guerra e altri crimini gravi commessi, compreso il crimine di aggressione, nonché per i danni ingenti causati. Le basi giuridiche di un tribunale speciale per il reato di aggressione contro l'Ucraina sono state stabilite nel febbraio 2025 dalla Commissione, dal Consiglio d'Europa e dall'Ucraina. Il tribunale, istituito formalmente il 25 giugno 2025, indagherà e perseguirà i crimini di aggressione commessi dalla Russia contro l'Ucraina dai vertici politici e militari della Federazione Russa e dai suoi alleati, in particolare la Bielorussia. Nel maggio 2026 la Commissione europea ha inoltre ratificato, a nome dell'UE, la Convenzione che istituisce una Commissione internazionale per le richieste di risarcimento a favore dell'Ucraina, cui competerà il riesame, la valutazione e la determinazione delle richieste di risarcimento per i danni, le perdite e le lesioni causati dalla Russia all'Ucraina e al popolo ucraino. Sarà inoltre incaricata di determinare l'importo del risarcimento dovuto in ciascun caso. Il registro dei danni causati dall'aggressione della Federazione russa nei confronti dell'Ucraina è stato ufficialmente aperto il 2 aprile 2024 per la presentazione di domande di risarcimento, come primo passo verso l'attuazione del meccanismo di compensazione. Dall'inizio dell'invasione su vasta scala sono state avviate in Ucraina oltre 140 000 indagini su crimini di guerra. Sono stati conferiti a Eurojust nuovi poteri per preservare, analizzare e conservare le prove per semplificare ulteriori indagini sui crimini di guerra, sul genocidio e sui crimini contro l'umanità commessi sul territorio ucraino. Nel 2023, con la squadra investigativa comune dell'UE, è stato istituito presso Eurojust il Centro internazionale per il perseguimento del crimine di aggressione contro l'Ucraina (ICPA).

Il 17 marzo 2023 la Corte penale internazionale (CPI) ha emesso un mandato di arresto nei confronti del presidente Vladimir Putin e di Maria Lvova-Belova, commissaria per i diritti dei minori presso l'Ufficio del presidente della Federazione russa, confermando che vi sono fondati motivi per ritenere che siano entrambi penalmente responsabili della deportazione e del trasferimento illeciti di minori ucraini dalle zone ucraine occupate alla Federazione russa. Il 5 marzo 2024 la CPI ha spiccato mandati di arresto nei confronti di due comandanti militari russi di alto grado.

L'UE sta inoltre lavorando in stretto coordinamento con i partner del G7 per garantire che le entrate derivanti dai beni sovrani russi congelati contribuiscano agli sforzi di ricostruzione e alle spese militari dell'Ucraina, conformemente al diritto dell'UE e al diritto internazionale. Dei 260 miliardi di EUR di attività della banca centrale russa in tutto il mondo, 210 miliardi di EUR sono immobilizzati all'interno dell'UE. Nel maggio 2024 il Consiglio ha adottato un quadro giuridico che consente di utilizzare i proventi generati da tali beni per sostenere l'Ucraina. Nell'ottobre 2024 i paesi del G7 hanno raggiunto un accordo sull'utilizzo dei proventi straordinari generati dagli attivi per coprire il servizio e il rimborso di un prestito ERA (Extraordinary Revenue Acceleration – accelerazione delle entrate straordinarie) da 50 miliardi di USD a favore dell'Ucraina, cui l'UE contribuirà con 18,1 miliardi di EUR. Parallelamente, tra gli Stati membri prosegue il complesso dibattito sulla legalità e sui relativi rischi dell'utilizzo del capitale principale. Invece, nell'aprile 2026 l'UE ha adottato un prestito di sostegno

all'Ucraina pari a 90 miliardi di EUR per il periodo 2026-2027, che sarà finanziato tramite l'emissione congiunta di titoli sui mercati dei capitali e sarà garantito dal bilancio dell'UE. L'Ucraina è giuridicamente tenuta a rimborsare il capitale del prestito solo se la Russia le versa riparazioni di guerra.

Sotto Vladimir Putin, in particolare dal 2012, lo spazio per azioni individuali e collettive è diminuito gradualmente ma in modo sistematico, attraverso restrizioni legislative e intimidazioni mirate nei confronti degli oppositori. Nel corso degli anni le autorità russe hanno introdotto notevoli restrizioni normative nei confronti di "agenti esteri" e organizzazioni "indesiderate" ed "estremiste", prendendo di mira centinaia di organizzazioni non governative (ONG), mentre la censura dei media, di internet e dei social media cresceva in modo significativo. Attori della società civile, difensori dei diritti umani, accademici e giornalisti indipendenti sono tacciati di essere "agenti stranieri" e per questo subiscono vessazioni e pene detentive, mentre vengono chiuse le organizzazioni per i diritti umani e fortemente ridotte le libertà di espressione, di riunione pacifica e di associazione. Anche il giornalismo investigativo e quello basato sull'analisi dei dati sono stati presi di mira, mentre i media controllati dallo Stato hanno incessantemente diffuso l'immagine di una "fortezza assediata" sotto l'attacco dell'"Occidente collettivo". Anche la libertà accademica è stata drasticamente ridotta.

Inoltre, le elezioni parlamentari del 2016 e del 2021 e le elezioni regionali del settembre 2022 si sono svolte in un contesto politico e mediatico restrittivo e hanno portato a una grande vittoria per il partito Russia Unita di Putin. Gli osservatori elettorali (fino al 2016) e i media indipendenti hanno riscontrato che le elezioni continuavano a non rispettare gli standard internazionali e risultavano viziate da frodi, mobilitazione sui posti di lavoro, esclusione sistematica dell'opposizione e altre irregolarità. Nel settembre 2023 la Federazione russa ha tenuto elezioni regionali, anche nei territori occupati dell'Ucraina, che sono state condannate dall'UE e ritenute illegali e illegittime. Gli osservatori elettorali delle organizzazioni per i diritti degli elettori Russian Election Monitor e Golos hanno dichiarato che le elezioni sono state ancora meno eque e libere di quelle precedenti. Il diritto di voto dei cittadini russi si è deteriorato al punto che queste elezioni possono considerarsi prive di autentici principi democratici.

Dopo aver ottenuto il suo quarto mandato presidenziale nel 2018, nel 2020 Vladimir Putin ha orchestrato alcune modifiche costituzionali in modo da rimanere al potere oltre il 2024 (teoricamente fino al 2036). Nel marzo 2024 Vladimir Putin ha ottenuto il suo quinto mandato presidenziale, con l'87,28 % dei voti e un'affluenza alle urne del 77,44 % degli aventi diritto, in un'elezione ritenuta antidemocratica. Queste "elezioni" presidenziali si sono svolte in un contesto molto vincolato e di intensa propaganda. L'Unione europea ha rilasciato una dichiarazione sulle elezioni presidenziali russe, ribadendo che non riconosce e non riconoscerà mai né lo svolgimento di queste cosiddette "elezioni" nei territori ucraini, né i loro risultati. Josep Borrell, l'allora vicepresidente della Commissione/alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (VP/AR), aveva dichiarato che le elezioni poggiavano su leggi repressive ed erano caratterizzate dall'assenza di una competizione credibile e di media indipendenti, da detenzioni arbitrarie e dalla persecuzione di leader politici dell'opposizione, di rappresentanti della società civile e di giornalisti, e sono state inoltre segnate dall'improvvisa morte di Alexei Navalny mentre era detenuto

in una delle più dure carceri russe. Inoltre, è stata la seconda volta consecutiva che l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) non ha potuto osservare le elezioni nella Federazione russa (dopo le elezioni parlamentari del 2021).

Dopo un decennio di restringimento della sfera pubblica sotto Vladimir Putin, nel gennaio 2021 è iniziata una nuova spirale di repressione politica interna a seguito del ritorno di Alexei Navalny in Russia, che si è intensificata notevolmente con l'invasione su vasta scala dell'Ucraina da parte della Russia nel febbraio 2022. Ogni forma di dissenso o scostamento dalla versione ufficiale dei fatti viene punita e le voci critiche vengono sempre più criminalizzate. L'indice di democrazia 2024 dell'EIU (Economist Intelligence Unit) definisce la Russia come un paese "autoritario", che si colloca al 150° posto su 167 paesi. Nell'indice 2026 sulla libertà di stampa nel mondo, la Russia si colloca al 172° posto su 180 paesi per libertà dei media, avendo vietato o sottoposto a censura militare tutti i media indipendenti. Mariana Katzarova, relatrice speciale delle Nazioni Unite sulla situazione dei diritti umani nella Federazione russa, ha sottolineato in numerose occasioni che la situazione dei diritti umani in Russia è peggiorata in modo significativo dall'invasione dell'Ucraina, con un chiaro schema di repressione dei diritti civili e politici.

Dal 24 febbraio 2022, in Russia sono stati arrestati 20 000 manifestanti contro la guerra e secondo OVD-Info attualmente i prigionieri politici sono oltre 6 500. L'UE ha condannato il giro di vite sistematico sulle ONG, le organizzazioni della società civile, i difensori dei diritti umani e i giornalisti indipendenti sia all'interno che all'esterno della Russia, e continua a sostenere i russi che si sono espressi o hanno protestato contro la guerra in Ucraina. L'UE ha ripetutamente affermato la propria solidarietà a tutti i russi che sono stati perseguiti, incarcerati o fatti oggetto di intimidazioni per aver continuato a battersi per i diritti umani e a rivelare la verità sulle azioni illegali del regime.

Nel 2024-2025 lo smantellamento delle libertà civili è proseguito e si è ampliato con nuove leggi che consentono il perseguimento penale di minori di appena 14 anni per reati di "sabotaggio", la confisca di beni per dichiarazioni contro la guerra, pene più severe per tradimento, cause penali fabbricate ricorrendo a tortura, minacce e provocazioni, persecuzione di espressioni private, principalmente su internet, divieto a tutti gli "agenti stranieri" di svolgere qualsiasi attività educativa, compresa la pubblicazione di libri e lezioni. A partire dal 2026 la censura di internet ha raggiunto livelli senza precedenti, con un maggiore controllo statale sulle infrastrutture internet che impedisce l'accesso alle applicazioni di messaggistica globali e alle piattaforme di social media, criminalizzando progressivamente l'uso di VPN, costringendo gli utenti a utilizzare applicazioni controllate dallo Stato e imponendo perturbazioni e chiusure diffuse di internet mobile.

ACCORDI IN VIGORE

L'accordo di partenariato e di cooperazione (APC), firmato nel giugno 1994, rimane la base giuridica delle relazioni UE-Russia. Originariamente valido per 10 anni, è stato rinnovato annualmente per tacito accordo. L'APC ha istituito un quadro per il dialogo politico e la cooperazione, che comprende consultazioni periodiche sui diritti umani e vertici presidenziali semestrali. Tuttavia, dal 2014 tutti i dialoghi istituzionali nell'ambito dell'APC sono stati sospesi.

Al vertice di San Pietroburgo del 2003, l'UE e la Russia hanno convenuto di approfondire la loro cooperazione attraverso la creazione di quattro "spazi comuni" che coprono: 1) l'economia; 2) la libertà, la sicurezza e la giustizia; 3) la sicurezza esterna; 4) la ricerca, l'istruzione e la cultura. Parallelamente, la politica della dimensione settentrionale tra l'UE, la Russia, la Norvegia e l'Islanda è stata rinnovata nel 2007 e ha promosso la cooperazione transfrontaliera nelle regioni del Baltico e di Barents. Nel 2008 sono stati avviati 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'invasione della Crimea da parte della Russia ha portato tuttavia alla sospensione di tutti questi negoziati e processi. Nel 2014 il Consiglio europeo ha sospeso la cooperazione con la Russia (ad eccezione della cooperazione transfrontaliera e dei contatti interpersonali), nonché i nuovi finanziamenti dell'UE a seguito dell'invasione su vasta scala dell'Ucraina da parte della Russia nel febbraio 2022. L'eventuale cooperazione rimanente è stata sospesa.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Nel 1997 il Parlamento europeo ha approvato l'accordo di partenariato e cooperazione nel quadro della "procedura del parere conforme".

Il Parlamento ha adottato una serie di risoluzioni sull'Ucraina che condannano l'annessione illegale della Crimea da parte della Russia nel 2014 e il ruolo di quest'ultima nel destabilizzare l'Ucraina orientale. Nelle sue risoluzioni dell'11 giugno 2015 sulla situazione militare strategica nel bacino del Mar Nero dopo l'annessione illegale russa della Crimea e del 12 marzo 2019 sullo stato delle relazioni politiche tra l'Unione europea e la Russia, il Parlamento ha appoggiato le sanzioni dell'UE e ha sottolineato la necessità di fornire un'assistenza finanziaria più ambiziosa dell'UE alla società civile russa e di promuovere i contatti interpersonali nonostante le difficili relazioni. La risoluzione del 2019 sullo stato delle relazioni politiche tra l'Unione europea e la Russia ha espresso profonda preoccupazione per la condotta della Russia a livello internazionale, in particolare nei paesi del partenariato orientale. La risoluzione ha criticato inoltre il deterioramento dei diritti umani e delle libertà fondamentali in Russia e ha proposto che la Russia non sia più considerata un "partner strategico" dell'UE. Nel settembre 2021 il Parlamento ha approvato una raccomandazione sulla direzione delle relazioni politiche UE-Russia, che impone all'UE di "garantire che qualsiasi ulteriore impegno con il Cremlino debba dipendere dalla promessa di quest'ultimo di porre fine alle sue aggressioni interne contro il suo stesso popolo, di interrompere la repressione sistematica dell'opposizione, [...] dei prigionieri politici e delle organizzazioni della società civile, di abrogare o modificare tutte le leggi incompatibili con le norme internazionali, come la legislazione sugli "agenti stranieri" [...] e di porre fine alle sue aggressioni esterne contro i paesi vicini". Chiede che l'UE abbia punti fermi ben definiti e che si astenga dal perseguire la cooperazione con la Russia unicamente allo scopo di mantenere aperti i canali di dialogo. Chiede inoltre una visione e una strategia sul futuro delle relazioni dell'UE con una Russia libera, prospera, pacifica e democratica.

Prima del 2014, il Parlamento vedeva con favore un nuovo accordo globale con la Russia, fondato su valori e interessi condivisi. Ciononostante, il Parlamento ha più volte espresso profonde preoccupazioni in merito al rispetto dei diritti umani, allo Stato di diritto e alle condizioni della democrazia in Russia, per esempio per quanto concerne le leggi contro la "propaganda" LGBTQ+, la depenalizzazione della violenza domestica non aggravata, la repressione delle ONG indipendenti o di quelle che ricevono finanziamenti da fonti esterne alla Russia, eccetera. Il Parlamento ha condannato in particolare il livello senza precedenti di abusi dei diritti umani perpetrati nei confronti degli abitanti della Crimea, in particolare i tatari di Crimea. Nel 2018 ha chiesto il rilascio del regista ucraino Oleh Sentsov, che si era opposto all'annessione illegale della Crimea, e gli ha conferito il premio Sacharov. Sentsov è stato liberato nel 2019 nell'ambito di uno scambio di prigionieri tra Russia e Ucraina. Il Parlamento ha condannato fermamente il tentato omicidio di Alexei Navalny nel 2020.

Sin dall'inizio della guerra russa di aggressione nei confronti dell'Ucraina, il Parlamento ha approvato numerose risoluzioni che condannano l'aggressione russa e i crimini perpetrati nell'ambito della stessa e ha espresso il suo convinto sostegno all'indipendenza dell'Ucraina, alla sua sovranità e integrità territoriale all'interno dei confini riconosciuti a livello internazionale.

Nel periodo successivo all'invasione su vasta scala dell'Ucraina, il Parlamento europeo è stato un convinto sostenitore di sanzioni dell'UE forti ed efficaci quale strumento fondamentale nei confronti della Federazione russa, della Bielorussia e degli alleati della Federazione russa. Ha invocato la confisca dei beni russi congelati dall'UE e l'utilizzo degli stessi per contribuire alla ricostruzione dell'Ucraina e al risarcimento delle vittime dell'aggressione russa. Per quanto concerne la collaborazione sulle sanzioni a livello mondiale, il Parlamento ha chiesto ai propri partner di allinearsi a tali sanzioni e si è detto preoccupato che diversi paesi terzi collaborino con la Russia per aiutarla a eluderle.

Nella sua risoluzione del 23 novembre 2022, il Parlamento ha riconosciuto la Russia come Stato sostenitore del terrorismo e come Stato che ricorre a mezzi terroristici, invitando la comunità internazionale a unirsi nell'accertamento delle responsabilità per i crimini di guerra, i crimini contro l'umanità e il crimine di aggressione. In diverse risoluzioni il Parlamento ha chiesto che il presidente Putin, altri dirigenti russi e i loro alleati bielorussi siano chiamati a rispondere del reato di aggressione da loro commesso. Nella risoluzione del 19 gennaio 2023, il Parlamento sostiene la creazione di un tribunale internazionale speciale per perseguire il crimine di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina, perpetrato dalla leadership politica e militare della Federazione russa e dai suoi alleati, in particolare la Bielorussia. Sostiene inoltre appieno le indagini in corso da parte del procuratore della CPI sulla situazione in Ucraina e i presunti crimini di guerra, crimini contro l'umanità e genocidio. Il Parlamento ha inoltre accolto con favore i mandati di arresto emessi dalla Corte penale internazionale nei confronti di Vladimir Putin e Maria Lvova-Belova, commissaria per i diritti dei minori per il Presidente russo, in relazione alle deportazioni illegali di minori ucraini nel territorio russo. Nel maggio 2025 il Parlamento ha condannato fermamente la "strategia di genocidio" attuata dalla Russia, con il sostegno della Bielorussia, concepita per cancellare l'identità ucraina, con il trasferimento e la deportazione forzati di minori ucraini, la loro adozione illegale,

l'omicidio e la russificazione e militarizzazione forzate. Nel marzo 2026 il Parlamento europeo ha condannato il reclutamento coercitivo da parte della Russia di cittadini stranieri, provenienti in particolare dall'Africa, in quanto grave violazione dei diritti umani e del diritto internazionale.

Il Parlamento ha condannato inoltre la falsificazione sistematica della storia da parte del regime russo per giustificare la sua guerra illegale contro l'Ucraina, la sua incapacità di stabilire le responsabilità per i crimini sovietici, la sua glorificazione del totalitarismo stalinista nonché il suo deliberato ostruzionismo alla ricerca storica, e respinge gli sforzi volti a minare la storia e l'identità dell'Ucraina.

Nella raccomandazione dell'8 giugno 2022 sulla politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Unione europea dopo la guerra di aggressione contro l'Ucraina da parte della Russia, il Parlamento ha sollecitato l'allora VP/AR Josep Borrell a perseguire un approccio olistico nei confronti della Federazione russa e ad abbandonare qualsiasi dialogo selettivo con Mosca, a fronte delle atrocità e dei crimini di guerra orchestrati dalle élite politiche russe e perpetrati dalle truppe russe, nonché dai loro mandatari e mercenari in Ucraina e altrove.

Nella sua risoluzione del 16 febbraio 2023, il Parlamento ha riconosciuto che la guerra di aggressione russa ha modificato radicalmente la situazione geopolitica in Europa e ha quindi invitato l'UE a prendere decisioni politiche, di sicurezza e finanziarie audaci, coraggiose e globali e a portare avanti l'isolamento internazionale della Federazione russa.

Il Parlamento, come ha già affermato nella sua risoluzione del 6 ottobre 2022 sull'escalation della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina, ritiene che la Commissione, il Servizio europeo per l'azione esterna e gli Stati membri debbano iniziare a riflettere su come rapportarsi con la Russia in futuro e aiutarla nella transizione da un regime autoritario a un paese democratico che rinunci a politiche revisioniste e imperialistiche.

Prima dell'inizio della guerra di aggressione, il Parlamento aveva per anni condannato la repressione interna da parte del regime russo e il crescente deterioramento della situazione dei diritti umani nel paese. Quando la Russia ha dato inizio alla sua guerra di aggressione contro l'Ucraina, il Parlamento ha ribadito la sua più ferma condanna, in particolare per le gravi restrizioni imposte alla libertà di opinione e di espressione, al diritto di riunione pacifica e di associazione, e per la sistematica repressione delle organizzazioni della società civile, dei difensori dei diritti umani, dei media indipendenti, degli avvocati e dell'opposizione politica. Il Parlamento ha inoltre deplorato la legislazione russa assolutamente repressiva, in particolare quella relativa ad "agenti stranieri" e "organizzazioni indesiderate", le modifiche al codice penale e la legge sui mass media, che vengono usate per compiere vessazioni giudiziarie nei confronti delle voci di dissenso nel paese e all'estero e per indebolire i media indipendenti. Ha inoltre denunciato la continua e crescente censura in Russia.

In particolare, il Parlamento ha ripetutamente condannato la Russia per la pena detentiva inflitta ad Alexei Navalny, insignito nel 2021 del premio Sacharov del Parlamento europeo. Dopo l'arresto e l'incarcerazione di altri attivisti, il Parlamento ha adottato una risoluzione il 7 aprile 2022 sulla crescente repressione in Russia e una risoluzione il 20 aprile 2023 sulla repressione in Russia, in particolare i casi di Vladimir

Kara-Murza e Alexei Navalny. Nell'ambito della campagna "Free Navalny", nel giugno 2023 il Parlamento ha installato davanti all'edificio del Parlamento a Bruxelles una copia completa della cella di punizione (shizo) in cui Alexei Navalny stava scontando una pena di 19 anni. Il 29 febbraio 2024 il Parlamento ha adottato una risoluzione a seguito della morte improvvisa di Alexei Navalny, qualificandola come "omicidio" di cui il governo russo e Vladimir Putin personalmente hanno la responsabilità penale e politica, e ha denunciato l'escalation delle violazioni dei diritti umani da parte del regime russo.

Il Parlamento ha espresso solidarietà e sostegno alla popolazione russa e bielorussa che protesta contro la guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina e ha chiesto agli Stati membri di proteggere e dare asilo ai russi e ai bielorussi perseguitati per essersi espressi contro la guerra, nonché ai disertori e agli obiettori di coscienza russi e bielorussi. Ha inoltre chiesto alle istituzioni dell'UE di dialogare con i leader democratici e la società civile della Russia e sostiene la creazione di un laboratorio democratico per la Russia in seno al Parlamento europeo. La Presidente del Parlamento europeo ha incontrato rappresentanti dell'opposizione russa nel 2022 e la sottocommissione per i diritti dell'uomo ha regolari scambi di opinione con giornalisti indipendenti russi, rappresentanti della società civile e dell'opposizione. Nel giugno 2023 alcuni deputati hanno inoltre organizzato una tavola rotonda sul futuro di una Russia democratica che ha riunito rappresentanti delle istituzioni dell'UE, deputati al Parlamento europeo e rappresentanti di spicco dei mezzi di comunicazione liberi e dell'opposizione politica in Russia.

Il 14 febbraio 2024 il gruppo per il sostegno alla democrazia e il coordinamento elettorale e la delegazione del Parlamento per le relazioni con la Russia hanno organizzato una conferenza cui sono stati invitati rappresentanti dell'opposizione russa e avvocati per i diritti umani a discutere sul significato delle elezioni presidenziali.

Il 25 aprile 2024, prima della sospensione dei lavori, il Parlamento ha tenuto un'importante votazione concludendo che le cosiddette elezioni presidenziali in Russia dal 15 al 17 marzo erano illegittime e antidemocratiche, e ha condannato in modo inequivocabile le "elezioni" illegali tenute nei territori temporaneamente occupati dell'Ucraina. Il Parlamento ha esortato inoltre gli Stati membri dell'UE e la comunità internazionale a non riconoscere come legittimo l'esito delle elezioni presidenziali, dal momento che non sono state né libere né eque, non hanno rispettato le fondamentali norme elettorali internazionali e pertanto sono state prive di legittimità democratica.

Sin dall'inizio della decima legislatura nel luglio 2024, il neoeletto Parlamento europeo ribadisce il costante sostegno all'Ucraina e condanna l'aggressione russa attraverso una serie di risoluzioni.

Le relazioni con i legislatori russi hanno avuto luogo principalmente nell'ambito della commissione parlamentare di cooperazione, un forum interparlamentare istituito dall'accordo di partenariato e cooperazione UE-Russia. Tra il 1997 e il 2014 la commissione parlamentare di cooperazione è stata una piattaforma stabile per lo sviluppo della cooperazione e del dialogo tra le delegazioni del Parlamento europeo e l'Assemblea federale russa. Dal marzo 2014 il Parlamento ha tuttavia interrotto tali incontri interparlamentari, conformemente alle misure restrittive dell'Unione adottate in risposta alla crisi ucraina. Ciò nonostante, la delegazione del Parlamento alla commissione parlamentare di cooperazione UE-Russia continua a

riunirsi regolarmente per analizzare e discutere l'impatto a livello mondiale e nazionale della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina e in particolare l'intensificarsi della repressione della società civile russa da parte delle autorità russe. In questo contesto la delegazione intrattiene regolari scambi di opinione con i rappresentanti dell'opposizione russa, i difensori dei diritti umani, la società civile, le ONG e i giornalisti indipendenti, oltre che con esperti internazionali. Nel giugno 2025 la delegazione ha tenuto una riunione congiunta con la commissione per gli affari esteri con la partecipazione di Yulia Navalnaya e due ex prigionieri politici, Vladimir Kara-Murza e Ilya Yashin.

È dal 1999 che la Russia non invita il Parlamento a seguire le elezioni come osservatore.

DG EXPO
05/2026