

SENATO DELLA REPUBBLICA

———— XVIII LEGISLATURA ————

Doc. XXIV

n. 16

RISOLUZIONE DELLA 3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

d’iniziativa del senatore PETROCELLI

approvata l’11 febbraio 2020

*ai sensi dell’articolo 50, comma 2, del Regolamento, a conclusione dell’esame
dell’affare assegnato «Il futuro delle relazioni tra l’Italia e la Federazione russa»*

La Commissione,

ai sensi dell'articolo 50, comma 2, del Regolamento, e a conclusione dell'esame dell'affare assegnato «Il futuro delle relazioni tra l'Italia e la Federazione russa» (n. 47);

premesso che:

l'affare assegnato ha consentito un'ampia riflessione sul tema del futuro delle relazioni tra l'Italia e la Federazione russa nell'ambito dell'attuale scenario geopolitico;

l'attività istruttoria, sia attraverso le audizioni e i documenti acquisiti in tale sede, sia attraverso la missione svolta in Russia, ha permesso di approfondire il quadro politico di riferimento e le problematiche in atto;

le audizioni hanno coinvolto rappresentanti di qualificati istituti di ricerca e di riviste di geopolitica, quali l'Istituto affari internazionali (IAI), il Centro studi internazionali (CeSI), l'Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI), la Rivista italiana di geopolitica «Limes», l'Osservatorio sulla sicurezza internazionale dell'Università LUISS, il *think tank* «Nodo di Gordio», l'istituto «Triageduepuntozero», il Presidente della Società italiana per l'organizzazione internazionale (SIOI), la Federazione italiana diritti umani (FIDU), rappresentanti di importanti realtà produttive e di analisi economica del nostro Paese, quali Confindustria, Eni SpA, ICE-Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane, esperti di questioni geopolitiche, giornalisti ed editorialisti di rilevanti testate nazionali, oltre all'Ambasciatore della Federazione russa in Italia e al Vice presidente del Comitato affari esteri del Consiglio della Federazione russa;

la missione svolta in Russia, in particolare, oltre a fornire ulteriori e importanti elementi di conoscenza circa la volontà russa di contribuire a superare l'attuale fase di instabilità nelle relazioni internazionali al fine di ripristinare condizioni favorevoli allo sviluppo di un partenariato rafforzato con l'Italia e con la stessa Unione europea, ha confermato l'importanza della diplomazia parlamentare quale strumento di rafforzamento dei rapporti bilaterali e di stimolo alle politiche governative;

considerato che:

l'Italia e la Federazione russa sono legate da tradizionali sentimenti di vicinanza e di amicizia, che affondano le loro storiche radici anche nel terreno culturale e religioso, e i loro rapporti bilaterali sono sempre stati improntati al dialogo e al reciproco rispetto;

nell'ambito dei capisaldi della sua proiezione internazionale, saldamente ancorati alle prospettive dell'integrazione europea e della *partnership* euro-atlantica, l'Italia, nel corso degli anni, ha saputo aprire spazi di

cooperazione economica ed energetica con la Russia, cercando, al contempo, di coinvolgere Mosca nel dialogo sulla sicurezza europea e la *governance* internazionale;

la dimensione economica ed energetica costituisce da tempo una delle principali direttrici delle relazioni bilaterali, particolarmente penalizzata a seguito dell'adozione da parte dell'Unione europea delle misure sanzionatorie conseguenti all'annessione della penisola di Crimea ed al conflitto in Donbass, e delle conseguenti contro-sanzioni russe;

l'Italia, nel rispetto del regime sanzionatorio, sta favorendo l'intensificarsi delle relazioni economiche e commerciali con la Russia, nella convinzione che le sanzioni rappresentino uno strumento e non un fine dell'azione politica e che il rafforzamento delle *partnership* economiche costituisca un contributo alla pace ed alla stabilità dell'Europa, nonché all'apertura di ambiti negoziali e di confronto per la ricerca di soluzioni politiche alle perduranti situazioni di violazione della legalità internazionale;

la sottoscrizione e la successiva entrata in vigore dell'Accordo di partenariato e di cooperazione (APC) quale base giuridica delle relazioni bilaterali tra l'Unione europea e la Russia hanno visto l'Italia fra i più attivi promotori, nel presupposto che il consolidamento delle relazioni economiche e politiche con Mosca avrebbe potuto contribuire a mitigare i rischi di una rivalità geopolitica tra le due realtà istituzionali e a consolidare le prospettive di pace, di stabilità, di sicurezza e di benessere per tutti i cittadini europei;

nell'ambito dei rapporti fra l'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO) e la Federazione russa, dall'Atto fondatore sulle mutue relazioni, la cooperazione e la sicurezza, stipulato nel 1997, all'adesione di Mosca al Consiglio di partenariato euro-atlantico (EAPC) avvenuta nel 1994, i diversi governi italiani succedutisi nel tempo hanno sostenuto con coerenza ogni sforzo utile a rafforzare le prospettive di cooperazione e di dialogo con Mosca, fino all'istituzione del Consiglio NATO–Russia con la Dichiarazione di Roma del 2002 che rappresenta tuttora l'assise privilegiata di discussione e confronto su tematiche di interesse comune;

ricordato che:

le difficoltà crescenti intervenute nei rapporti fra i Paesi occidentali e la Russia nel corso degli ultimi anni, poi del tutto compromessi a seguito dell'annessione illegale della Crimea nel 2014 (ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 4, della Carta delle Nazioni Unite) e del conflitto nel Donbass, sono tuttavia ascrivibili anche a talune reciproche diffidenze che hanno ostacolato il dialogo e la mutua comprensione, contribuito ad accrescere i fattori divisivi, alimentato la percezione russa di marginalizzazione e subalternità da parte occidentale ed impedito il consolidamento di un pragmatico partenariato economico e strategico con Mosca;

in relazione ad alcuni Paesi della regione del cosiddetto *common neighbourhood*, ed in particolare con riferimento alla Georgia ed all'Ucraina, alcune scelte maturate in seno alla NATO ed all'Unione europea hanno contribuito al deterioramento dei rapporti con Mosca, concorrendo

ad incrinare il clima di collaborazione internazionale instaurato in precedenza;

la NATO, dopo aver ribadito la sua volontà di non riconoscere l'annessione della Crimea e sottolineato al contempo di non poter più considerare la Russia come proprio *partner*, è impegnata dal 2014 in un'azione di rafforzamento della sua presenza militare nei Paesi baltici ed in Polonia con funzioni di deterrenza, ma ha mantenuto attivo il dialogo politico con Mosca proprio mediante il Consiglio NATO-Russia;

l'Italia ha sempre manifestato un atteggiamento positivo rispetto ad ogni eventuale allargamento delle strutture organizzative euro-atlantiche, anche in relazione alle Repubbliche ex sovietiche, purché – in linea con il Trattato di Washington istitutivo dell'Alleanza atlantica – ciò si traduca in una maggiore sicurezza dell'alleanza nel suo complesso. In parallelo l'Italia ha sempre auspicato l'adozione di atteggiamenti più improntati al dialogo ed al continuo confronto con la Russia;

tenuto conto che:

le sanzioni sugli scambi economici con la Federazione russa in determinati settori, adottate dall'Unione europea nel 2014 e prorogate da ultimo fino al 31 luglio 2020, sono finalizzate al pieno rispetto degli accordi di Minsk firmati il 12 febbraio 2015;

l'efficacia di tali misure sanzionatorie, se non in termini di deterrenza, appare ad oggi in discussione in considerazione del fatto che, pur essendosi ridotto il livello di violenza in particolare nella regione del Donbass, gli accordi di Minsk restano largamente inattuati per responsabilità plurali;

al sistema sanzionatorio di natura economica si sono sommate ulteriori misure restrittive a carattere diplomatico – come l'esclusione della Federazione russa dal novero dei Paesi del G8, l'interruzione del suo percorso di adesione all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e all'Agenzia internazionale per l'energia (IEA), nonché la sospensione dei regolari vertici bilaterali – che hanno determinato un ulteriore restringimento degli spazi e delle possibilità di dialogo e di confronto costruttivi;

le misure collaterali adottate con modalità ultronee, come il congelamento dei prestiti della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS) a favore delle piccole e medie imprese russe, ed in generale la sospensione di nuove operazioni di finanziamento in Russia da parte della BERS e della Banca europea per gli investimenti (BEI) rischiano di ostacolare non solo lo sviluppo di solidi rapporti economici fra aziende dei settori privati della Federazione russa e dei Paesi membri dell'Unione europea, ma anche le possibilità di crescita del confronto fra le società civili delle due realtà, necessaria premessa per la ripresa del dialogo a livello politico;

gli spazi di dialogo a livello parlamentare si sono ulteriormente ridotti a causa della decisione del Parlamento europeo di interrompere dal 2014 le relazioni interparlamentari con l'Assemblea federale russa, con

l'unica eccezione della delegazione presso la Commissione parlamentare di cooperazione bilaterale;

la valutazione complessiva del sistema sanzionatorio deve tenere conto che dalla sua introduzione non si sono determinati effettivi elementi di discontinuità in relazione alle possibilità effettive di ripristino della legalità internazionale da parte della Federazione russa;

il mantenimento di un rigido schema sanzionatorio nei confronti della Federazione russa, lungi dal facilitare la ripresa del dialogo e la ricerca di soluzioni diplomatiche condivise alle violazioni del diritto internazionale perpetrate, rischia di alimentare un approccio pragmatico da parte degli Stati membri dell'Unione europea nei confronti di Mosca che, a ben vedere, indebolisce la capacità della stessa Unione europea di incidere efficacemente nello scenario internazionale;

valutato altresì che:

fino al 2014 l'Unione europea e la Russia avevano sviluppato un partenariato strategico che interessava, tra gli altri, gli ambiti relativi al commercio, all'economia, all'energia, ai cambiamenti climatici, alla ricerca, all'istruzione, alla cultura ed alla sicurezza, incluse la lotta al terrorismo, la non proliferazione nucleare e la risoluzione del conflitto in Medio Oriente;

il superamento dell'attuale scenario di tensioni geopolitiche e di lesione del diritto internazionale discende dalla possibilità di favorire il ripristino di condizioni favorevoli alla ripresa di un dialogo articolato e strategico in primo luogo fra l'Unione europea e la Federazione russa, scevro da pregiudizi e fraintendimenti, pienamente rispettoso dei principi che informano la comunità internazionale e dei principi sanciti dalla Carta delle Nazioni Unite del 1945, dall'Atto finale di Helsinki del 1975 e dalla Carta di Parigi dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) del 1990;

l'Unione europea e la Federazione russa avrebbero tutto l'interesse a costruire le condizioni per una solida cooperazione economica bilaterale, fondata sulla stabilizzazione delle frontiere continentali e su una soluzione equilibrata ed in linea con il diritto internazionale della crisi con l'Ucraina, premessa per un impegno condiviso a favore della sicurezza e della lotta contro la criminalità e il terrorismo internazionali, nonché per affrontare in modo sinergico le sfide globali del cambiamento climatico, dell'ambiente e della sicurezza energetica;

le tensioni e gli scontri attualmente persistenti fra l'Unione europea e la Federazione russa non sono nell'interesse delle due Parti, giacché rinnovate divisioni continentali rischiano di compromettere la sicurezza di entrambe le realtà territoriali;

la Russia è il principale fornitore esterno di gas naturale dell'Unione europea e l'energia continua a svolgere un ruolo centrale e strategico nelle relazioni bilaterali;

l'Unione europea stessa, come evidenziato dalla risoluzione del Parlamento europeo del 12 marzo 2019 sullo stato delle relazioni politiche

bilaterali, pur auspicando il ripristino delle condizioni di legalità internazionale, continua ad essere disponibile ad un partenariato rafforzato e al dialogo con la Federazione russa, nonché alla ripresa di relazioni di piena cooperazione, una volta che le autorità russe si siano conformate ai loro obblighi internazionali e giuridici;

fra i cinque principi guida posti alla base dei rapporti tra Unione europea e Federazione russa, il Consiglio Affari esteri del marzo 2016 ha incluso la necessità di un dialogo selettivo con la Russia su questioni di interesse per l'Unione europea, nonché di un impegno nell'ambito dei contatti interpersonali a sostenere la società civile russa;

è interesse di tutti contribuire anche al ripristino della piena collaborazione tra l'Unione europea, gli Stati membri e la Russia nell'ambito delle organizzazioni internazionali e multilaterali di cui la stessa Federazione russa è tuttora Parte, inclusi il Consiglio d'Europa e l'OSCE;

dalla ripresa di un dialogo fattivo ed articolato con Mosca e tra i diversi attori coinvolti negli scenari di instabilità del quadro internazionale nell'Europa orientale, potrebbero concretamente derivare possibili sviluppi per una risoluzione pacifica delle tensioni e dei conflitti in corso;

è interesse condiviso dell'Italia e della Federazione russa la costruzione di un'area di sicurezza dal Mediterraneo al Caucaso che contribuisca al rafforzamento degli scambi economici e alla stabilizzazione politica dell'intero quadro regionale;

la Russia costituisce tuttora un *partner* essenziale, per l'Italia e per l'Unione europea stessa, per la soluzione delle crisi regionali e per la stabilità del Medio Oriente e dell'area del Mediterraneo, per una più efficace azione di collaborazione nei settori strategici dell'economia, dell'energia, della lotta ai cambiamenti climatici, della tutela delle minoranze religiose, della sicurezza, anche cibernetica, nonché per il contrasto al terrorismo internazionale e alle organizzazioni criminali transnazionali,

impegna il Governo:

a promuovere, nell'ambito dell'Unione europea, ed in stretto raccordo con gli altri Stati membri, un cambio di passo nelle relazioni con la Federazione russa, funzionale alla ripresa di un dialogo bilaterale strutturato, all'ampliamento degli spazi di cooperazione costruttiva, alla valutazione dell'efficacia, della sostenibilità, delle finalità del sistema sanzionatorio e al suo ripensamento, all'adozione di provvedimenti mirati che non mortifichino la società civile russa e la ripresa degli scambi commerciali bilaterali;

a contribuire alla costruzione di un nuovo approccio da parte dell'Unione europea nei confronti della Federazione russa in materia di politica estera e di sicurezza, maggiormente aderente agli interessi ed alle esigenze di sicurezza dell'intero continente, nel pieno rispetto del diritto internazionale e dei principi sanciti dalla Carta delle Nazioni Unite del 1945, dall'Atto finale di Helsinki del 1975 e dalla Carta di Parigi dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) del 1990;

a moltiplicare gli sforzi diplomatici per favorire, a tutti i livelli, la piena ripresa del dialogo fra i Paesi occidentali e la Federazione russa, agevolando al contempo la partecipazione attiva ai tavoli di confronto sull'Ucraina e sulla Georgia;

a sostenere ogni iniziativa adottata in seno all'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) utile a favorire la piena attuazione degli Accordi di Minsk;

a contribuire, anche in sede di Consiglio d'Europa, al rafforzamento dei dialoghi tra la Federazione russa e, rispettivamente, l'Ucraina e la Georgia;

a porre le basi per il rilancio, a livello bilaterale, di un dialogo articolato e strategico con la Federazione russa nei settori di reciproco interesse;

ad inaugurare una nuova stagione di apertura alla società civile russa, agevolando le condizioni per favorire la conoscenza reciproca, a partire dai settori linguistico, delle università e turistico e a promuovere ogni iniziativa utile a favorire gli scambi culturali;

a facilitare la crescita dell'interscambio economico bilaterale con la Federazione russa, anche nei settori più colpiti dalle contro-sanzioni russe, pur nel rispetto delle decisioni assunte nell'ambito delle organizzazioni internazionali di cui il nostro Paese è Parte;

a favorire, in collaborazione con le competenti autorità russe, il rafforzamento delle attività economiche fra le piccole e medie imprese dei due Paesi, quale fattore imprescindibile di crescita e di stabilità;

a verificare le condizioni per consentire il ripristino dei prestiti della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS) a favore delle piccole e medie imprese russe.

