



CRISEIDE NOVI*

IL RUOLO DELL'UNIONE EUROPEA NELLA CRISI UCRAINA. I LIMITI AL SISTEMA DI RAPPRESENTANZA ESTERNA DELL'UNIONE E L'AZIONE DI SUPPLENZA SVOLTA DAGLI STATI: GESTIONE COERENTE O IN CONTRASTO CON I TRATTATI ISTITUTIVI?

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Dalla simmetria all'asimmetria: i rapporti tra Unione europea, Ucraina e Russia prima dell'inizio della crisi. 3. – Lo scoppio della crisi ucraina e la prima, prudente, risposta dell'Unione europea. 4. – L'estensione della crisi alle zone orientali dell'Ucraina e l'inasprimento della reazione europea. 5. – Luci ed ombre dell'azione dell'Unione europea: la sostanziale (e non scontata) coerenza dell'azione complessiva e la buona prova offerta con le sanzioni internazionali. – 6. *Segue*: i problemi in materia di rappresentanza esterna ed il ruolo di supplenza svolto da alcuni Stati membri. 7. – Conclusioni: considerazioni sulla compatibilità del metodo di gestione della crisi ucraina con le disposizioni del Trattato relative al “sistema PESC”.

1. *Introduzione*

Nella situazione che, a partire dai primi mesi del 2014, ha portato l'Ucraina a una crescente tensione con la vicina Federazione russa (nel prosieguo: Russia), sfociata prima nella perdita della penisola della Crimea e poi in violenti disordini nelle regioni orientali del Paese, l'Unione europea ha avuto un ruolo di primo piano per diversi motivi.

Al di là dell'evidente prossimità geografica della crisi ai suoi confini, all'origine stessa della situazione descritta vi è la scelta dell'Unione di cercare di instaurare con l'Ucraina relazioni privilegiate e sempre più strette, finalizzate ad avviare un processo di sostanziale “europeizzazione” del Paese. Tale processo è stato vissuto con particolare preoccupazione dalla Russia che considera l'Ucraina come parte della propria area d'influenza. Inoltre, una volta scoppiata la crisi, come prevedibile, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite è stato bloccato dai veti russi e non ha potuto in alcun modo agire, lasciando così alle organizzazioni regionali, e in particolare all'Unione europea, la responsabilità principale della gestione della crisi e dei tentativi finalizzati a cercare di porvi fine.

Per l'Unione, quindi, la situazione venutasi a creare a est del Continente è diventata un importante banco di prova per valutare la sua effettiva capacità di perseguire gli ambiziosi obiettivi di politica estera che si è data e che la vorrebbero impegnata a «consolidare e sostenere la

* Professore associato di Diritto dell'Unione europea, Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Foggia.

democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo e i principi di diritto internazionale» e a «preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza ...»¹. Simili obiettivi, tuttavia, devono fare i conti con un quadro normativo che per quanto riguarda l'azione esterna rimane frammentato e che vede la gestione delle crisi internazionali avvenire per lo più attraverso gli strumenti della Politica estera e di sicurezza comune (PESC), ancora di natura rigorosamente intergovernativa, a cui di solito si affiancano strumenti rientranti nelle competenze esterne dell'Unione di tipo comunitario, con tutti i conseguenti problemi di coordinamento.

A tale proposito, si deve infatti ricordare che il Trattato di Lisbona ha superato solo formalmente la c.d. struttura a pilastri dell'Unione nata nel 1992 con il Trattato di Maastricht, che vedeva la Comunità europea (il primo pilastro), affiancata da due forme di cooperazione date dalla Politica estera e di sicurezza comune e dalla Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (rispettivamente il secondo e terzo pilastro). Se infatti a Lisbona è nata una “nuova” Unione che, in una logica più unificante, si è sostituita alla “vecchia” Unione e alla Comunità europea, nel settore delle relazioni esterne continuano a sopravvivere due diversi “metodi d'azione”, corrispondenti al metodo comunitario per, grosso modo, le relazioni esterne economiche e a un metodo PESC per le relazioni esterne politiche; metodo quest'ultimo che, essendo privo di tutte le peculiarità del sistema di integrazione, rimane una semplice forma di coordinamento volontario tra gli Stati². Questo mentre il compito di garantire una certa unità complessiva all'attività esterna dell'Unione è affidato pressoché interamente al principio di coerenza, consistente in un obbligo di comportamento per Consiglio, Commissione e Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza (nel prosieguo: Alto Rappresentante), chiamati ad assicurare, ognuno per le proprie competenze ed il proprio ruolo, che la loro condotta sulla scena internazionale non sia contraddittoria, ma anzi diretta a produrre una efficace sinergia³.

Premesso quanto sopra, nel prosieguo, dopo aver considerato l'evoluzione dei rapporti instaurati dall'Unione europea con Ucraina e Russia dalla fine della Guerra fredda, si descriveranno brevemente gli avvenimenti legati alla crisi e la reazione europea. Alla luce di questa ricostruzione si valuterà quindi come la prova dell'Unione possa essere considerata nel complesso positiva, anche se non mancano alcune zone d'ombra. Se infatti, da un lato, le principali critiche mosse alla sua attività di gestione della crisi, tutte dirette contro l'Alto Rappresentante, sono in massima parte infondate, dall'altro, si deve rilevare come in questa stessa gestione si sia comunque prodotto un “vuoto” corrispondente a quello che, si ritiene, sarebbe dovuto essere il ruolo del Presidente del Consiglio europeo, che non ha saputo, o potuto, esprimere e guidare l'azione dell'Unione ai più alti livelli. Questo vuoto è stato meno evidente perché esso è stato pragmaticamente “riempito” da alcuni Stati membri, i quali si sono assunti il compito di elaborare e farsi portavoce di una politica che ben presto è stata percepita come riconducibile all'intera Unione europea e che è stata da quest'ultima condivisa e fatta propria. In questo modo si è posto in essere un “metodo” di gestione delle crisi internazionali, apparentemente in contrasto con la lettera delle disposizioni PESC così come contenute nel Trattato di Lisbona, ma, a ben vedere, ancora “compatibile”, sebbene con qualche cautela, con lo spirito che continua ad animare l'elaborazione e l'attuazione della politica estera europea.

¹ Art. 21, par. 2, TUE, rispettivamente lett. b) e c).

² Sul concetto di coordinamento volontario cfr. S. FABBRINI, *The European Union and the Libyan Crisis*, in *Int. Pol.*, 2014, p. 177 ss., p. 180.

³ Il principio di coerenza nelle relazioni esterne è disciplinato dall'art. 21, par. 3 TUE, il cui secondo capoverso prevede: «L'Unione assicura la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche. Il Consiglio e la Commissione, assistiti dall'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, garantiscono tale coerenza e cooperano a questo fine». Più in generale, il principio di coerenza è previsto dall'art. 7 TFUE che prevede: «L'Unione assicura la coerenza tra le sue varie politiche e azioni, tenendo conto dell'insieme dei suoi obiettivi e conformandosi al principio di attribuzione delle competenze». In argomento ci si permette di rinviare a E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI, *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, Torino, 2012, p. 27.

2. Dalla simmetria all'asimmetria: i rapporti tra Unione europea, Ucraina e Russia prima dell'inizio della crisi

Già all'indomani della dichiarazione d'indipendenza dell'Ucraina del 1991⁴, l'Unione europea ha cercato di stringere stretti rapporti con tale Paese, inserendoli però in una strategia più ampia, diretta a creare lo stesso tipo di relazioni con (quasi) tutti gli Stati di nuova indipendenza (NIS) nati dalla dissoluzione dell'Unione sovietica, compresa la Russia⁵. L'obiettivo perseguito era quello di supportare Paesi in cui era in corso una complessa transizione da sistemi economici statuali a sistemi aperti al libero mercato e verso istituzioni democratiche, in modo da stabilizzare l'area, pur senza prevedere (ma nemmeno senza esplicitamente escludere) una futura adesione all'Unione⁶.

Punto di partenza e "nocciolo duro" di tali rapporti è stata la conclusione di una serie di accordi di partenariato e cooperazione (ACP), il cui scopo era creare un legame stabile con ciascuno Stato dell'area, passibile di ulteriore evoluzione, ma sempre alternativo all'adesione⁷. Gli ACP erano incentrati sull'instaurazione di rapporti commerciali basati sulla clausola della nazione più favorita, sulla libertà di transito per le merci e sul divieto di restrizioni quantitative e tasse di effetto equivalente, a cui si aggiungevano disposizioni in varie materie quali capitali, investimenti, energia e una dimensione di carattere politico-strategico basata sull'instaurazione di dialoghi periodici e a vari livelli, destinati a permettere una convergenza sulle questioni internazionali di reciproco interesse⁸. A partire dalla seconda metà degli anni Novanta del secolo scorso sono stati conclusi 10 accordi di partenariato e cooperazione con i Paesi dell'Europa centrale e orientale, del Caucaso meridionale e dell'Asia centrale. Tra questi, l'accordo con la Russia è stato concluso il 1° dicembre 1997, mentre quello con l'Ucraina il 1° marzo 1998⁹.

All'interno di questo contesto, i rapporti con l'Ucraina e con la Russia sono stati tenuti in una considerazione particolare dall'Unione e, almeno inizialmente, si sono sviluppati in modo

⁴ La scelta d'indipendenza dell'Ucraina, decretata con un voto il 1° dicembre 1991, ha di fatto posto fine all'Unione Sovietica che ha ufficialmente cessato di esistere il 25 dicembre dello stesso anno.

⁵ Gli Stati di nuova indipendenza, denominati NIS, comprendono, oltre alla Russia quattro raggruppamenti: i Paesi baltici (Estonia, Lettonia, Lituania); i Paesi dell'Europa centrale e orientale (Bielorussia, Moldavia, Ucraina); i Paesi del Caucaso meridionale (Armenia, Azerbaijan, Georgia) e i Paesi dell'Asia centrale (Kazakistan, Kirghizistan, Tajikistan, Turkmenistan, Uzbekistan).

⁶ L'Unione europea ha sviluppato una politica differente per i Paesi NIS rientranti nel gruppo dei Paesi baltici, per i quali è stata prevista fin da subito la possibilità di adesione, poi concretizzatasi nel 2004.

⁷ Cfr. C. HILLION, *Institutional Aspects of the Partnership between the European Union and the Newly Independent States of the Former Soviet Union: Case Studies of Russia and Ukraine*, in *Comm. M. Law Rev.*, 2000, p. 1211 ss., p. 1216 ss.

⁸ Va ricordato inoltre che ogni accordo ACP ha dato vita a un proprio apparato istituzionale destinato a gestirlo, incentrato su un Consiglio di cooperazione, formato da membri del Consiglio dell'Unione (di solito il Presidente di turno o l'Alto Rappresentante), dalla Commissione e da membri del governo del Paese partner. Il Consiglio di cooperazione si riunisce una volta l'anno ed è assistito dal Comitato di cooperazione, organo più operativo che si divide in sub-comitati per materia. Inoltre è anche previsto un Comitato parlamentare di cooperazione. Sugli accordi di partenariato e cooperazione conclusi con l'Ucraina e con la Russia v. C. HILLION, *Partnership and Cooperation Agreements between the European Union and the New Independent States of the Ex Soviet Union*, in *Eur. For. Aff. Rev.*, 1998, p. 399 ss.

⁹ Rispettivamente: accordi di partenariato e cooperazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri da una parte e la Federazione russa dall'altra, *GUCE* L 324 del 28 novembre 1997 e accordo di partenariato e di cooperazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri da una parte e l'Ucraina dall'altra, *GUCE* L 49 del 19 febbraio 1998. L'Unione ha concluso accordi APC anche con: Bielorussia (concluso nel 1995, anche se il processo di ratifica è congelato per la situazione politica nel Paese); Moldavia; Kazakistan; Kirghizistan; Tajikistan; Turkmenistan (concluso nel 1998 ma non ancora ratificato); Uzbekistan; Armenia; Azerbaijan; Georgia. Tra questi, gli accordi conclusi con Russia, Ucraina, Bielorussia e Moldavia (ovvero conclusi con quei Paesi che, già all'epoca, si pensava sarebbero potuti diventare Stati confinanti di un'Unione allargata) contenevano una *evolutionary clause* che prevedeva la possibilità di valutare le circostanze e decidere se iniziare i negoziati per accordi di libero scambio. Cfr. ancora C. HILLION, *Institutional Aspects of the Partnership*, cit., p. 1216.

simmetrico. Entrambi i Paesi erano considerati partner strategici e ad essi il Consiglio europeo, nel 1999, ha dedicato le prime due strategie comuni adottate dopo l'introduzione di questo strumento da parte del Trattato di Amsterdam¹⁰.

La simmetria è venuta meno nel 2004 quando, in seguito all'allargamento dell'Unione europea a Est, l'Ucraina è diventata un Paese confinante dell'Unione. In conseguenza di ciò, essa è stata invitata ed ha accettato di entrare a far parte della Politica europea di vicinato (PEV), nata durante il Consiglio europeo di Salonicco del giugno 2003 allo scopo di creare una zona di stabilità intorno all'Unione. Attraverso la PEV, l'Unione offre agli Stati partecipanti molti dei vantaggi solitamente previsti dalle strategie di pre-adesione per i Paesi candidati, anche se, in questo caso, tali vantaggi sono concessi, non in previsione, bensì in alternativa all'adesione stessa, in quanto rivolti a Paesi per i quali l'Unione ritiene una tale opzione non possibile o, per lo meno a medio termine, non auspicabile¹¹. La PEV, che solo a partire dal Trattato di Lisbona ha trovato una specifica base giuridica nel diritto primario¹², inizialmente si è sviluppata attraverso documenti politici e programmatici della Commissione e del Consiglio europeo diretti a definire il quadro strategico generale dei rapporti che l'Unione intendeva avere con l'insieme dei Paesi che si trovano intorno ai suoi confini¹³. All'interno di questo quadro è stato poi previsto lo sviluppo di rapporti bilaterali tra l'Unione e i singoli Stati, inizialmente incentrati sui preesistenti accordi di partenariato e cooperazione, ma destinati ad approfondirsi ulteriormente attraverso la conclusione dei nuovi accordi di associazione (AA). Questi sono ancora caratterizzati da una dimensione politica, data dalle disposizioni relative al dialogo politico e da una dimensione economica che però, rispetto agli accordi precedenti, appare particolarmente rafforzata. Il cuore degli accordi di associazione è infatti costituito da un accordo (distinto e per molti aspetti autonomo) di libero scambio globale e approfondito (DCFTA), destinato, a creare una zona di libero scambio riguardante beni e servizi, ma specialmente a operare un ravvicinamento progressivo della legislazione dello Stato partner alle regole e alla legislazione dell'Unione europea in numerose materie¹⁴. Nel 2009, inoltre, tra la

¹⁰ Strategia comune sull'Ucraina dell'11 dicembre 1999, 1999/877/PESC, in *GUCE* L 331 del 23 dicembre 1999 e Strategia comune sulla Russia del 4 giugno 1999, 1999/414/PESC, in *GUCE* L 157 del 24 giugno 1999. La strategia comune, prevista dall'art. 13 TUE nella versione del Trattato di Amsterdam, era un atto elaborato dal Consiglio europeo relativo a determinate regioni, Paesi o a specifici temi. Sul ruolo e caratteristiche delle Strategie comuni nell'Unione pre-Lisbona ci si permette di rinviare a C. NOVI, *La politica di sicurezza esterna dell'Unione europea*, Padova, 1995, p. 169 ss. Con il Trattato di Lisbona questo strumento è stato sostituito dalle decisioni del Consiglio europeo sugli interessi e obiettivi strategici dell'Unione previste dall'art. 22 TUE.

¹¹ Cfr. la Comunicazione della Commissione *Europa ampliata-prossimità: un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali*, dell'11 marzo 2003, Com(2003)104 def. In argomento R. ALCARO, M. COMELLI, *La politica europea di vicinato*, in *Quaderni dell'Istituto Affari Internazionali*, n. 22, marzo 2005.

¹² Art. 8 TUE, collocato tra le disposizioni comuni. Tale collocazione, separando l'art. 8 dalle disposizioni relative all'adesione (art. 49 TUE, posto tra le disposizioni finali), conferma che tale politica è distinta da ogni eventuale processo di adesione. Cfr. C. HILLION, *The EU Neighbourhood Competence under Article 8 TUE*, Policy Paper n. 69, 19 February 2013, Swedish Institute for European Policy Studies. V. anche M. CREMONA, *The European Neighbourhood Policy: More than a Partnership?*, in M. CREMONA (ed.), *Developments in EU External Relations Law*, Oxford, 2008, p. 244 ss., p. 254 ss.

¹³ Più precisamente: Paesi del Medio Oriente, Nord Africa, Caucaso meridionale e Centro ed Est Europa. Per il Medio Oriente e Sud Africa la PEV coinvolge: Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Palestina, Siria, Tunisia; per il Caucaso meridionale e l'Europa centrale e orientale v. *supra* nota n. 5. La Russia è stata invitata a partecipare alla politica europea di vicinato, ma ha rifiutato, ritenendo che nella PEV l'Unione detenga un ruolo di guida mentre i partner avrebbero spazi limitati. Cfr. M. COMELLI, *Le sfide della Politica europea di vicinato*, in A. ALCARO, M. COMELLI, *La politica europea di vicinato*, cit., p. 7 ss., p. 10. Va altresì precisato che molti dei Paesi che partecipano alla PEV non condividono una frontiera con l'Unione, e che quindi la nozione di vicinato va intesa in senso ampio e relativo.

¹⁴ Tra queste materie vi sono: le regole sanitarie; la proprietà intellettuale; gli appalti pubblici e le regole di concorrenza. Per l'approccio europeo v. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio *Partenariato orientale*, Com(2008) 823 def., del 3 dicembre 2008. In generale sulle nuove tipologie di

dimensione globale della PEV e quella bilaterale tra Unione e singoli Stati si è inserita una dimensione intermedia regionale, che per i Paesi dell'Europa centrale e orientale e del Caucaso meridionale ha assunto il nome di Partenariato orientale¹⁵ e che consiste in un forum multilaterale di cooperazione e di discussione, organizzato in riunioni a diversi livelli¹⁶.

È in questo complesso quadro che si collocano i nuovi rapporti tra Unione europea e Ucraina; rapporti destinati ad andare oltre la mera cooperazione per giungere, grazie specialmente ai nuovi accordi di associazione e di libero scambio globale e approfondito (i cui negoziati sono iniziati, rispettivamente, nel 2007 e nel 2008), a una integrazione concepita come la più stretta forma di relazione che l'Unione europea possa instaurare con uno Stato terzo senza concedere la piena *membership*.

Fondamento di tali rapporti è stata la condivisione di principi e valori, che, conformemente a quanto stabilito nell'art. 21 TUE, coincidono inevitabilmente con quelli dell'Unione¹⁷, e che per l'Ucraina si sono concretizzati nell'impegno ad effettuare riforme economiche, costituzionali e giudiziarie, nel quadro di un programma concordato con le istituzioni europee. Il rispetto di tale programma è considerato condizione e presupposto per il procedere del processo di avvicinamento dell'Ucraina all'Unione che, una volta conclusi ed entrati in vigore i nuovi accordi, dovrebbe portare alla condivisione di ampie parti dell'*acquis communautaire*, principalmente in ambito economico (con l'estensione a questo Paese del mercato interno), ma anche in campo politico, attraverso l'accettazione delle posizioni espresse dall'Unione in materia di Politica estera e di sicurezza¹⁸. Due

accordi commerciali dell'Unione v. C. DI TURI, *La strategia commerciale dell'Unione europea tra "regionalismo economico" e multilateralismo: quale ruolo per gli accordi di libero scambio di nuova generazione?*, in *St. integr. eur.*, 2014, p. 81 ss.

¹⁵ Il processo di creazione del Partenariato orientale è fondato su tre documenti di *soft law* dell'Unione: la già citata Comunicazione Com(2008) 823 def.; la dichiarazione del Consiglio europeo sul partenariato orientale del 20 marzo 2009 e la dichiarazione congiunta rilasciata al termine del vertice di avvio del partenariato tenutosi a Praga il 7 maggio 2009 tra l'Unione europea, i suoi Stati membri e i sei Stati partner orientali. La Russia non fa parte nemmeno del Partenariato orientale anche se può prendere parte a specifiche attività. Sul punto A. LANG, *Il quadro giuridico delle relazioni tra Unione europea e paesi della Csi*, in C. Filippini (a cura di), *La Comunità di Stati indipendenti a più di venti anni dalla dissoluzione dell'URSS*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2014, p. 37 ss., p. 43.

¹⁶ Il Partenariato orientale è incentrato su diverse "piattaforme tematiche" riguardanti: democrazia; buon governo e stabilità; integrazione economica e convergenza sulle politiche settoriali dell'Unione europea; sicurezza energetica e contatti tra i popoli. A queste si aggiungono una serie di "iniziative faro" tra cui: piccole e medie imprese; mercati elettrici regionali; prevenzione, e risposta ai disastri naturali e causati dall'uomo; ambiente. Cfr. X. KUROWSKA, P. PAWLAK, *The Ea's Eastern Partnership-More of More of the Same?*, in *YB. Pol. Eur. St.*, 2011, p. 109 ss. Gli incontri avvengono a livello di capi di Stato e di governo, a livello di Ministri degli esteri e a livello di alti funzionari. V. ancora la dichiarazione congiunta rilasciata al termine del vertice di Praga del 7 maggio 2009, punti 9-12.

¹⁷ Secondo il primo paragrafo dell'art. 21 TUE: «L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale. L'Unione si adopera per sviluppare relazioni e istituire partenariati con i Paesi terzi e con le organizzazioni internazionali, regionali o mondiali, che condividono i principi di cui al primo comma...».

¹⁸ Cfr. la Comunicazione della Commissione *Europa ampliata-prossimità: un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali*, Com(2003)104 def. dell'11 marzo 2003. Sull'accordo di associazione e sull'accordo di libero scambio globale e approfondito tra Unione europea e Ucraina v., da vari punti di vista: R. SCHWOK, C. NAJY, *Le traité historique entre l'Union européenne et l'Ukraine : au-delà des controverses, la réalité du texte*, in *Rev. Un. eur.*, 2015, p. 93 ss.; R. DRAGNEVA, K. WOLCZUK, *The EU-Ukraine Association Agreement and the Challenges of Inter-Regionalism*, in *Review of Central and East European Law*, 2014, p. 213 ss.; A. LANG, *Il quadro giuridico*, cit.; A. LANG, *L'accordo di associazione tra Ucraina e Unione europea*, testo scritto dell'intervento «*The Association Agreement between the EU and Ukraine*» svolto durante il Convegno «*The Ukrainian Question: Juridical, Historical, Political and Economic Aspects*», Università degli Studi di Milano, 27 novembre 2014, in corso di pubblicazione; C. HILLION,

aspetti in particolare di questo processo meritano di essere sottolineati. Anzitutto, il ravvicinamento delle posizioni in ambito politico e strategico assume una rilevanza particolare alla luce del parallelo processo di avvicinamento dell'Ucraina alla NATO, che ha visto l'avvio di colloqui preliminari (come si vedrà poi interrotti) relativi alla possibile adesione del Paese all'Alleanza Atlantica. Inoltre, in ambito economico, l'accordo di libero scambio globale e approfondito negoziato con l'Ucraina ha introdotto specifiche disposizioni dirette a rafforzare la cooperazione in materia di energia¹⁹, inserendosi abbastanza prepotentemente in un quadro di relazioni tra Russia, Ucraina e Stati dell'Unione europea segnato da una forte interdipendenza e particolarmente delicato²⁰.

Le relazioni tra Unione europea e Russia, invece, hanno seguito una direzione del tutto opposta. Grazie anche a una ripresa dalla profonda crisi economica in cui era caduta dopo la fine della Guerra fredda e che l'aveva resa particolarmente dipendente dal sostegno occidentale, la Russia ha ritrovato tutta la sua antica ostilità verso l'Europa e il processo di integrazione europeo²¹ e in conseguenza di ciò ha assunto posizioni di sempre minore apertura nei confronti dell'Unione, accettando con quest'ultima di instaurare solo rapporti di tipo bilaterale, fondati su impegni di natura meramente politica. Il rapporto di partenariato si è quindi "involuta" nei c.d. quattro spazi comuni, concepiti come semplici ambiti di dialogo, collaborazione e scambio di opinioni, peraltro da istituire a lungo termine²². Nel 2010, i quattro spazi sono stati inglobati nel partenariato per la modernizzazione (P4M), considerato (teoricamente) il nuovo contesto entro cui sviluppare in modo coerente l'insieme delle relazioni tra i due partner. Nel 2008, alla luce dell'oramai evidente

Mapping-Out the New Contractual Relations between the European Union and Its Neighbours: Learning from the EU-Ukraine "Enhanced Agreement", in *Eur. For. Aff. Rev.*, 2007, p. 169 ss.

¹⁹ Il Capo I del Titolo V dell'accordo è intitolato: «Cooperazione in materia di energia, incluse le questioni nucleari». Esso si apre con l'art. 337 in cui si legge che «Le parti decidono di proseguire l'attuale cooperazione nel campo dell'energia e rafforzare la sicurezza, la competitività e la sostenibilità energetiche», in particolare attraverso la previsione di una sempre maggiore integrazione delle infrastrutture energetiche ucraine con quelle europee. Una cooperazione in materia energetica era prevista anche dall'accordo di partenariato e cooperazione del 1998, all'art. 61, sebbene in forma molto più generica.

²⁰ La Russia è uno dei principali fornitori di gas ai Paesi europei (di alcuni addirittura l'esclusivo come Paesi baltici e Repubblica Ceca, per altri comunque uno dei più importanti, come Germania, Grecia, Austria e anche Italia), dipendendo a sua volta da questi, che rappresentano il suo principale ed economicamente più vantaggioso mercato di esportazione. La Russia, infatti, esporta gas naturale anche in Ucraina e negli altri Paesi membri della Comunità degli Stati indipendenti, ma a un prezzo di favore e quindi molto meno remunerativo di quello praticato agli Stati europei. L'importanza strategica dell'Ucraina, invece, risiede nel fatto che attraverso il suo territorio passano i principali gasdotti che portano il gas dalla Russia all'Europa. Dalla fine degli anni Novanta del secolo scorso, ciascuno di questi attori ha promosso riforme della propria politica energetica che hanno complicato ulteriormente i rapporti. La Russia ha cercato di ottenere un pieno controllo politico delle proprie risorse naturali per utilizzarle come strumento politico nei confronti degli Stati in cui esporta (su questo aspetto cfr. R. YAKEMTCHOUK, *Gasprom-Partenaire stratégique de l'Union européenne*, in *Rev. M. comm.*, 2007, p. 146 ss.); l'Unione europea ha dato vita a una completa riforma della propria politica energetica con la c.d. "Unione energetica" (Comunicazione della Commissione COM(2015) 80 def. del 25 febbraio 2015), che tra le altre cose si propone di bloccare la politica russa; l'Ucraina ha avviato una politica di diversificazione nell'approvvigionamento di energia, finalizzato ad affrancarsi dalla dipendenza dalla Russia e ad attirare investitori europei (tra cui l'italiana ENI). Non vi è quindi dubbio che, in un contesto come quello descritto, il rafforzamento della cooperazione tra Unione europea e Ucraina in campo energetico prevista dall'accordo di libero scambio globale e approfondito sia diventato un ulteriore elemento d'instabilità, in quanto sposta o cerca di spostare equilibri già abbastanza precari. Per ulteriori approfondimenti cfr. S. CUENDET, *Les aspects énergétiques de la crise en Ukraine*, in *Rev. gén. dr. int. pub.*, 2014, p. 841 ss.

²¹ Cfr. L. PICCARDO, *The European Union and Russia: Past, Present and Future of a Difficult Relationship*, in F. BINDI (ed.), *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe's Role in the World*, Washington, 2010, p. 119 ss.

²² Durante il Summit di San Pietroburgo del maggio 2003 è stata presa la decisione di dare vita, a lungo termine, alla creazione di quattro spazi comuni relativi a: economia; libertà, sicurezza e giustizia; sicurezza esterna; ricerca ed educazione. Nel 2005, durante il Summit di Mosca, è stata definita la *Road Map* per la progressiva implementazione degli spazi.

inadeguatezza dell'accordo di partenariato e cooperazione, si è iniziato a discutere di come rimpiazzarlo.

In questo difficile contesto, come anticipato, le aspirazioni dell'Unione europea sull'Ucraina hanno preoccupato la Russia²³ che, per reazione, ha cercato di coinvolgere questo Paese nel suo progetto diretto alla creazione di un'Unione doganale euro-asiatica (EAU), concretamente istituita nel 2007 e diventata operativa nel 2010 tra Russia, Bielorussia e Kazakistan. L'EAU è stata presentata come un'alternativa agli accordi con l'Unione, particolarmente allettante in quanto priva di ogni forma di condizionamento della cooperazione economica e commerciale al rispetto di particolari standard relativi ai diritti umani o ai principi democratici, ritenuti espressione dell'imperialismo europeo. Essa, inoltre, è parte di un progetto più ampio e ambizioso che, in un'ottica sempre di contrapposizione al processo d'integrazione europea, dovrebbe portare alla costituzione di un'Unione economica euroasiatica, il cui Trattato è stato firmato nel maggio 2014 dalla Russia e da altri quattro Stati²⁴.

3. *Lo scoppio della crisi ucraina e la prima, prudente, risposta dell'Unione europea*

Nella precaria situazione appena descritta, un punto di svolta si è avuto nel febbraio 2010, quando Victor Yanukovich è diventato il nuovo Presidente dell'Ucraina. Appena insediatosi, quest'ultimo, oltre a imboccare una pericolosa deriva antidemocratica con la celebrazione di processi politici e l'imprigionamento di leader dell'opposizione²⁵, in ambito internazionale ha dato vita a una politica volutamente ambigua. Da un lato, infatti, il nuovo Presidente ha cercato di riavvicinarsi alla Russia, bloccando i colloqui preliminari riguardanti il possibile ingresso dell'Ucraina nella NATO ma, dall'altro, ha manifestato la volontà di continuare il percorso verso il nuovo accordo di associazione con l'Unione europea. Questo atteggiamento ha prodotto nuove e più forti pressioni della Russia, finalizzate a riportare il Paese nella zona d'influenza del potente vicino; mentre da parte europea è prevalsa una politica di continuità, diretta ad evitare una frattura proprio nel momento in cui la politica russa avrebbe potuto far perdere all'Unione il ruolo di promotrice delle riforme in Europa orientale e ogni suo ascendente sull'Ucraina. Pertanto, sebbene dubbiosa sulla capacità (ma specialmente sulla volontà) di quest'ultima di portare avanti le riforme

²³ La Russia ha ripetutamente accusato l'Unione di voler creare delle zone d'influenza e delle nuove linee di divisione in Europa. Cfr. le osservazioni di M. LEFEBVRE, *Le partenariat oriental : à l'Est rien de nouveau?*, in *Rev. M. comm.*, 2009, p. 288 ss., p. 292. V. inoltre le considerazioni di A. ZAGORSKY, *Eastern Partnership from the Russian Perspective*, in *Internationale Politik und Gesellschaft Online*, International Politics and Society. Electronic ed., Berlin, IPG-Redaktion, 2011.

²⁴ Dell'Unione economica euroasiatica al momento fanno parte: Russia, Bielorussia, Kazakistan e Armenia. Nel dicembre 2014 anche il Kirghizistan ha firmato il Trattato di adesione. Essa si auto-definisce un'organizzazione internazionale d'integrazione economica in cui sia garantita la libera circolazione di merci, persone, capitali e servizi. Sono inoltre previste forme di cooperazione e politiche comuni in determinati settori definiti dal Trattato istitutivo e quattro organi: il Consiglio supremo, formato dai capi di Stato dei Paesi membri; il Consiglio economico intergovernativo, formato dai capi di governo; la Commissione economica, composta a sua volta da due organi: il Consiglio della Commissione e il *Board* della Commissione, entrambi formati da esponenti della compagine governativa degli Stati membri, infine la Corte della Unione economica euroasiatica, formata da otto giudici. Sul processo che ha portato alla sua costituzione cfr. S. BLOCKMANS, H. KOSTANYAN, I. VOROBIOV, *Towards a Eurasian Economic Union: The challenge of integration and unity*, CSPS Special Reports, 2012 e N. POPESCU, *Eurasian Union: The Real, the Imaginary and the Likely*, Chaillot Paper, September 2014, European Union Institute for Security Studies.

²⁵ In particolare è stata processata e imprigionata l'ex Primo Ministro Yulia Tymoshenko, accusata di abuso di ufficio. Cfr. K. NIELSEN, M. VILSON, *The Eastern Partnership: Soft Power Strategy of Policy Failure?*, in *Eur. For. Aff. Rev.*, 2014, p. 243 ss., p. 250.

costituzionali ed economiche quali presupposti per l'accordo di associazione, la Commissione ha continuato i negoziati ed è giunta, nel 2011 a finalizzare il testo dell'accordo.

La situazione è precipitata nel novembre 2013, quando, presumibilmente dopo ulteriori pressioni russe²⁶, il governo ucraino ha deciso di sospendere il processo di firma dell'accordo di associazione e ha comunicato ufficialmente la sua decisione all'Unione durante il vertice del partenariato orientale del 28 e 29 novembre 2013 tenutosi a Vilnius, in Lituania.

Gli avvenimenti successivi sono noti. Quella che è stata percepita come una drastica chiusura alle aspirazioni europeiste del Paese ha creato, specie nella popolazione più giovane, un crescente malcontento nei confronti di un regime sempre più autoritario. Sono quindi iniziate manifestazioni popolari che, per tre mesi hanno visto l'occupazione delle piazze da parte di centinaia di migliaia di persone, in particolare della capitale Kiev, dove ci sono stati anche numerosi episodi di repressione violenta da parte della polizia, con feriti e morti²⁷.

La risposta dell'Europa in questa primissima fase della crisi è stata essenzialmente diplomatica e diretta a cercare di porre fine alle gravi violazioni dei diritti fondamentali. Va però notato che a dirigere questa risposta non è stata l'Unione in quanto tale, ma piuttosto alcuni suoi Stati membri che per interessi nazionali, storia, autorevolezza e influenza nell'area, si sono imposti come i più idonei ma anche i più desiderosi di assumersi questo compito. Germania, Francia e Polonia si sono fatti allo stesso tempo promotori e portavoce di una politica condivisa passo per passo con gli altri Stati europei e rappresentante in un certo senso l'intera Unione²⁸, incentrata, da un lato, sulla preoccupazione per la situazione all'interno dell'Ucraina e dall'altro, sulla formale (più che sostanziale) condanna delle interferenze russe²⁹. Sono stati i tre Stati citati che in questa fase hanno tenuto aperti i canali diplomatici con l'Ucraina e la Russia e specialmente si sono spesi per mediare tra il governo ucraino e le opposizioni in piazza, mentre l'Unione europea in quanto tale, è rimasta sullo sfondo, anche se non silente. L'Alto Rappresentante ha affiancato a quella dei tre Stati una propria attività diplomatica, incentrata principalmente su dichiarazioni, viaggi a Kiev e frequenti incontri con i Ministri degli esteri di Russia e Ucraina³⁰. A sua volta, il Presidente della Commissione è intervenuto con dichiarazioni e tenendo contatti telefonici con i principali esponenti del governo ucraino³¹. Sia l'attività dell'Alto Rappresentante, sia quella del Presidente della Commissione sono state chiaramente orientate a supportare l'azione diplomatica dei tre Stati citati, ma anche a dare a quest'ultima una dimensione maggiormente "europea"³².

²⁶ Gli organi di stampa hanno riportato di un incontro tra il Presidente Yanukovich e il Presidente Putin, in cui quest'ultimo avrebbe cercato di fare pressioni sul primo per convincerlo ad aderire all'Unione doganale euro-asiatica, tra l'altro minacciando possibili ripercussioni negative se l'Ucraina avesse firmato l'accordo di associazione con l'Unione europea. Cfr. Ucraina sfida UE: dice no a trasferimento Tymoshenko e sospende accordo, in Repubblica.it, 21 novembre 2013.

²⁷ Mette però in dubbio questa ricostruzione C. SANTULLI, *La crise ukrainienne : position du probleme*, in *Rev. gén. int. pub.*, 2014, p. 799 ss.

²⁸ Questi Stati, tra l'altro, incarnavano le due diverse visioni di fondo allora esistenti nell'Unione europea in merito alla reazione concreta da adottare nei confronti della Russia. Da un lato, infatti, Germania e Francia sostenevano l'idea, condivisa da molti Stati membri, che fosse meglio evitare azioni troppo apertamente ostili contro quel Paese, mentre dall'altro la Polonia, sostenuta dall'intero blocco dei Paesi dell'Est Europa già membri dell'Unione, riteneva necessario contrastare fermamente quelli che riteneva atti "imperialistici" da parte della Russia.

²⁹ Cfr. G. PRIDHAM, *EU/Ukraine Relations and the Crisis with Russia, 2013-14. A Turning Point*, in *Int. Spect.*, 2014, p. 53 ss.

³⁰ V. rispettivamente il comunicato stampa rilasciato alla fine della visita dell'Alto Rappresentante in Ucraina il 25 febbraio 2014 e il comunicato finale emanato alla fine del Consiglio "Affari esteri" del 14 aprile 2014.

³¹ Per il Presidente della Commissione Barroso v. ad esempio la dichiarazione del 22 gennaio 2014 e quella del 22 febbraio 2014.

³² V. ad esempio la dichiarazione del 20 febbraio 2014, rilasciata in occasione del Consiglio "Affari esteri" straordinario sull'Ucraina, in cui l'Alto Rappresentante, oltre a ricordare i numerosi colloqui e contatti avuti con i Ministri degli esteri di Francia, Germania e Polonia, chiede loro espressamente di recarsi a Kiev a nome suo e dell'Unione europea.

Solo in un secondo momento l'Unione è intervenuta più concretamente, attraverso il suo tradizionale strumento delle sanzioni³³, peraltro annunciate in anteprima dal governo tedesco³⁴. Le misure decise in questa fase costituiscono il primo, limitato, nucleo di un sistema sanzionatorio che nel tempo è cresciuto articolandosi in ben quattro regimi distinti per destinatari e comportamenti colpiti, che si sono susseguiti e sommati per cercare di dare una risposta sempre adeguata al progressivo deteriorarsi della situazione. Le sanzioni decise in questa fase, costituenti il primo regime, sono consistite nel congelamento dei fondi e delle risorse economiche di una serie di esponenti politici ucraini (tra cui lo stesso Presidente Yanukovich) sottoposti nel loro Paese a procedure penali o ad inchieste per reati connessi alla distrazioni di fondi dello Stato e al loro trasferimento illegale al di fuori dell'Ucraina³⁵.

Nonostante gli sforzi, il 22 febbraio 2014 il Presidente Yanukovich, dopo essere stato messo in stato d'accusa dal Parlamento per violazione dei diritti umani ed essere stato fatto decadere, è fuggito da Kiev, aprendo la strada a un governo transitorio e quindi all'indizione di nuove elezioni. Questo avvenimento ha spezzato in due il Paese, separando la parte occidentale, che continuava ad essere favorevole ad una maggiore integrazione con l'Europa, da quella orientale, sempre più attratta dalla Russia, la quale, a sua volta, ha approfittato della situazione d'instabilità per operare un blocco navale intorno alle coste della penisola della Crimea, a cui poco dopo ha fatto seguito quella che può essere considerata una vera e propria invasione³⁶. Forti della presenza russa, le autorità della Crimea, prima hanno dichiarato unilateralmente l'indipendenza della penisola, poi, il 16 febbraio 2014, hanno indetto un referendum sull'adesione alla Federazione russa a cui, appena un mese dopo e grazie alla vittoria schiacciante dei sì (97% dei votanti), è seguita la conclusione del trattato di annessione. La Russia ha giustificato l'ingresso dei propri militari nel Paese confinante e la successiva annessione della Crimea con la presunta necessità di proteggere la popolazione russa ivi stanziata, secondo essa oggetto di una pulizia etnica e quindi titolare di un diritto

³³ Giova ricordare che le sanzioni internazionali si sostanziano in quell'ampia gamma di strumenti non militari con cui la Comunità internazionale reagisce, spesso per il tramite di un'organizzazione internazionale, alla condotta di uno Stato suscettibile di mettere in pericolo la pace e la sicurezza internazionale, al fine di creare una pressione abbastanza forte da indurre tale Stato a modificare il suo comportamento.

³⁴ La possibilità che l'Unione europea stabilisse sanzioni nei confronti dei leader ucraini, concretizzatasi effettivamente il 20 febbraio durante il Consiglio dell'Unione europea straordinario già ricordato, è stata annunciata dal governo tedesco in un comunicato stampa del suo Ministro degli esteri del 18 febbraio 2014, mentre l'Alto Rappresentante le ha annunciate solo il giorno successivo. L'annuncio tedesco ha rappresentato un cambio di posizione di questo Paese, fino a quel momento contrario alle sanzioni. Cfr. Svolta a Berlino: la Germania prova a valutare sanzione contro l'Ucraina, in Repubblica.it del 18 febbraio 2014. V. anche le Conclusioni del Consiglio sull'Ucraina del Consiglio "Affari esteri" del 20 febbraio 2014.

³⁵ Decisione 2014/119/PESC del Consiglio, del 5 marzo 2014 e regolamento n. 208/2014 del Consiglio del 5 marzo 2014, entrambi in *GUUE* L 66 del 6 marzo 2014, p. 1 ss. In allegato ai due atti vi è l'elenco, più volte integrato, dei destinatari delle sanzioni. La decisione 2015/143/PESC e il regolamento n. 138/2015, entrambi del 29 gennaio 2015, in *GUUE* L 24 del 30 gennaio 2015, p. 16 ss. hanno modificato gli atti del 5 marzo per chiarire i criteri attraverso cui identificare le persone responsabili dell'appropriazione indebita di fondi statali ucraini.

³⁶ Il 1° marzo 2014 il Parlamento russo ha autorizzato l'uso di forze armate in territorio ucraino, autorizzazione ritirata il giugno successivo. Nel frattempo, i soldati russi avevano assunto il controllo di alcuni punti strategici della Crimea, come aeroporti e caserme e avevano rafforzato la protezione delle installazioni militari russe presenti nella penisola sulla base di un accordo tra i due Paesi del 1997. Tra il 1996 e il 1998, infatti, dopo contrasti e ripensamenti, la Costituzione ucraina ha riconosciuto alla Crimea uno *status* di ampia autonomia e una nuova denominazione: Repubblica Autonoma di Crimea all'interno dello Stato ucraino. Intanto, nel 1997 tra Ucraina e Russia è stato firmato un accordo di amicizia e cooperazione (rinnovato poi nel 2010) in cui, tra le altre cose, la flotta navale russa di stanza sul Mar Nero è stata divisa in due flotte indipendenti (una ucraina e una russa), entrambe le quali sono rimaste nella base di Sebastopoli, quest'ultima in parte concessa in affitto alla Russia fino al 2017.

all'autodeterminazione³⁷. L'Unione europea, invece, ha definito queste stesse azioni «una violazione ingiustificata della sovranità e dell'integrità territoriale ucraine operate mediante atti di aggressione»³⁸ e, pur escludendo l'opzione militare³⁹, ha dato vita a nuove azioni politiche e misure sanzionatorie. Anzitutto, i capi di Stato e di governo dell'Unione hanno condannato la decisione di tenere un referendum considerato contrario alla Costituzione ucraina e quindi illegale⁴⁰, mentre, una volta che questo si è svolto, sia i singoli Stati membri, sia l'Unione europea, attraverso una dichiarazione congiunta del Presidente del Consiglio europeo e del Presidente della Commissione europea del 16 marzo 2014, hanno disconosciuto i suoi risultati e la conseguente annessione⁴¹.

³⁷ In questo senso si esprimeva l'Ambasciatore russo nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nella riunione del 3 marzo 2014, secondo il quale, peraltro, le autorità ucraine legittimamente elette (in pratica l'ex Presidente Yanukovich) avevano chiesto l'intervento russo. Cfr. il resoconto della riunione in UN Doc. S/PV.7125. In merito alla questione della Crimea nel diritto internazionale e in relazione al principio di autodeterminazione, cfr. A. TANCREDI, *The Russian Annexation of the Crimea: Questions Relating to the Use of Force*, in *QIL*, *Zoom out*, 2014, p. 5 ss.; A. TANCREDI, *Crisi in Crimea, referendum ed autodeterminazione dei popoli*, in *Dir. um. dir. int.*, 2014, p. 480 ss.; C. WALTER, *Self-Determination, Secession, and the Crimean Crisis: 2014 Postscript*, in C. WALTER, A. VON UNGERN-STERNBERG, K. ABUSHOV, *Self-Determination and Secession in International Law*, Oxford, 2014, p. 293 ss.; C. MARXSEN, *The Crimea Crisis – An International Law Perspective*, in *ZaïRV*, 2014, p. 367 ss.; T. CHRISTAKIS, *Les conflits de secession en Crimée et dans l'Est de l'Ukraine et le droit international*, in *Jour. dr. int.*, 2014, p. 23 ss.; E. SCISO, *La crisi ucraina e l'intervento russo: i profili di diritto internazionale*, in *Riv., dir. int.*, 2014, p. 992 ss. In generale sull'autodeterminazione v. G. GUARINO, *Autodeterminazione dei popoli e diritto internazionale*, Napoli, 1984 e G. GUARINO, *Autodétermination des peuples et respect de la volonté populaire*, in *Scritti in memoria di Maria Rita Saulle*, Vol. I, Napoli, 2014, p. 735 ss.

³⁸ Cfr. la dichiarazione dei capi di Stato o di governo dell'Unione europea sull'Ucraina del 6 marzo 2014. Nello stesso senso si è espresso anche il Parlamento europeo nella Risoluzione del 13 marzo 2014, P7_TA(2014)0248, parlando, senza mezzi termini, di invasione della Russia in Ucraina. Nella sua dichiarazione del 1° marzo 2014, l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza parla di deplorabile decisione della Russia circa il «... use of armed forces in Ukraine».

³⁹ La volontà di non usare le armi spiega anche il ruolo molto limitato svolto nella crisi dalla NATO. Così anche E. CIMIOTTA, *Le reazioni alla "sottrazione" della Crimea all'Ucraina. Quali garanzie del diritto internazionale di fronte a gravi illeciti imputati a grandi potenze?*, in *Dir. um. dir. int.*, 2014, p. 291 ss. In ogni caso l'azione della NATO nella crisi ucraina è stata, oltre che limitata, anche piuttosto inconcludente e, di conseguenza, oggetto di numerose critiche. L'organizzazione militare, infatti, si è riunita, ha discusso, ha lanciato accuse e moniti alla Russia, senza però che a ciò seguisse alcunché. Cfr. M. CROSTON, *NATO: A Great and Mighty Wind, Signifying Nothing*, in *New Eastern Outlook*, 9.9.2014. Rispetto a quella della NATO è risultata più incisiva perfino la reazione dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa che, tra le altre cose, ha sospeso la delegazione russa dal diritto di voto per tutta la sessione 2014. Cfr. La Risoluzione 1990(2014) del 10 aprile 2014. La sanzione è stata reiterata nel 2015.

⁴⁰ Cfr. ancora la dichiarazione dei capi di Stato o di governo sull'Ucraina del 6 marzo 2014.

⁴¹ Quello del non riconoscimento della situazione prodottasi con il referendum e l'annessione è stato considerato un obbligo per tutti i soggetti della Comunità internazionale, in quanto conseguenza di azioni illecite quali l'ingresso delle truppe russe in Crimea. Nel caso di specie, l'obbligo è stato ulteriormente ribadito dalla risoluzione 68/282 del 16 marzo 2014 con cui l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha condannato il referendum e l'annessione, e chiesto a Stati e organizzazioni internazionali di non riconoscere il mutamento di status della Crimea e di astenersi da qualsiasi azione o condotta che potesse essere interpretata come un riconoscimento di tale mutamento. Cfr. M. DAWIDOWICZ, *The Obligation of Non-Recognition of an Unlawful Situation*, in J. CRAWFORD, A. PELLET, S. OLLESON (edited by), *The Law of International Responsibility*, Oxford, 2010, p. 677 ss., e T. CHRISTAKIS, *L'obligation de non-reconnaissance des situations créées par le recours illicite à la force ou d'autres actes enfreignant des règles fondamentales*, in C. TOMUSCHAT, J. M. THOUVENIN (eds), *The Fundamental Rules of the International Legal Order. Jus Cogens and Obligations Erga Omnes*, Leiden/Boston, 2006, p. 127 ss. Per un'analisi teorica più generale v. P. PICONE, *Comunità internazionale e obblighi «erga omnes»*³, Napoli, 2013. In relazione specificamente al caso della Crimea, ancora T. CHRISTAKIS, *Les conflits de secession*, cit. L'Italia oltre che nell'ambito europeo ha dichiarato di non riconoscere gli esiti del referendum e dell'annessione anche in occasione del G7 del 36 aprile 2014, in una dichiarazione congiunta con il leader di Canada, Germania, Francia, Regno Unito e Stati Uniti, v. la dichiarazione in <http://governo.it>. L'Unione in quanto tale ha dichiarato di non riconoscere gli esiti del referendum anche nelle Conclusioni del Consiglio "Affari esteri" del

Inoltre, l'Unione ha anche sospeso tutti i colloqui bilaterali con la Russia, tra cui specialmente quelli che avrebbero dovuto portare all'apertura dei negoziati del nuovo accordo destinato a sostituire l'accordo di partenariato e cooperazione del 1997⁴².

Le nuove misure sanzionatorie, che inaugurano il secondo regime creato dall'Unione durante la crisi, sono state inizialmente dirette contro esponenti politici e alti vertici militari ucraini, ma per la prima volta anche russi, ritenuti responsabili di compromettere o minacciare l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, in quanto coinvolti nell'organizzazione e nello svolgimento del referendum per l'indipendenza della Crimea, per aver dato pubblico sostegno a quest'ultimo o perché direttamente responsabili della presenza militare russa in Crimea. In seguito, le sanzioni sono state estese anche a una serie di persone fisiche e giuridiche accusate di ostacolare l'azione delle organizzazioni internazionali e di sostenere materialmente o finanziariamente i dirigenti russi responsabili dell'annessione della Crimea. Le misure adottate sono consistite nel congelamento dei fondi e delle risorse economiche e, per le persone fisiche, anche in restrizioni all'ammissione, ovvero nel divieto d'ingresso e di transito nel territorio dell'Unione⁴³. Inoltre, come risposta diretta all'annessione illegale alla Russia della penisola della Crimea e come espressione concreta del non riconoscimento del suo mutamento di *status*, l'Unione europea ha stabilito un terzo regime sanzionatorio, consistente nel divieto di importazione in Europa di qualsiasi merce originaria da quelle zone se priva di un certificato d'origine rilasciato dalle autorità ucraine, a cui successivamente si sono aggiunti ulteriori divieti⁴⁴.

Nonostante il massiccio ricorso allo strumento sanzionatorio, alcuni osservatori hanno evidenziato, in modo sostanzialmente condivisibile, come le reazioni dell'Unione europea, ma anche più in generale della Comunità internazionale, in questa prima fase non apparissero particolarmente incisive, o comunque realmente animate dalla volontà di colpire la Russia, limitandosi a "dimostrare" una generica contrarietà ad eventi, come l'annessione della Crimea, per i quali vi era comunque la piena consapevolezza di una inevitabile irreversibilità⁴⁵. A riprova di quanto affermato, non si può fare a meno di notare che le sanzioni dell'Unione europea, sebbene rivolte anche contro esponenti del governo e del Parlamento russo, hanno sempre accuratamente evitato di toccare il Presidente Putin.

Consiglio dell'Unione europea del 17 marzo 2014, nelle Conclusioni del Consiglio europeo del 20 e 21 marzo 2014 e in sede ONU, con la dichiarazione del capo delegazione dell'Unione europea il 27 marzo 2014. Cfr. U. VILANI, *L'Unione europea e le Nazioni Unite di fronte alla crisi della Crimea*, in *Sud Eur.*, n. 1, maggio 2014. Anche la NATO ha dichiarato di non riconoscere l'annessione della Crimea in una dichiarazione dei Ministri degli esteri della NATO del 1° aprile 2014.

⁴² V. sempre la dichiarazione dei capi di Stato e di governo del 6 marzo 2014.

⁴³ V. decisione 2014/145/PESC e regolamento n. 269/2014/UE, entrambi del 17 marzo 2014, in *GUUE* L 78 del 17 marzo 2014, pp. 16 e 6. Le misure relative alle restrizioni all'ammissione, in quanto non rientranti materialmente nella competenza dell'Unione, sono state attuate singolarmente dagli Stati membri. Le estensioni successive sono state stabilite da: decisione 2014/265/PESC e regolamento 476/2014/UE, entrambi del 12 maggio 2014, in *GUUE* L 137 del 12 maggio 2014, pp. 9 e 1.

⁴⁴ Gli ulteriori divieti consistono: nell'impossibilità per gli Stati europei di vendere attrezzature, tecnologie o di offrire servizi collegati a progetti di infrastrutture, in particolare nel settore dei trasporti, telecomunicazioni ed energia; di acquistare o aumentare quote di proprietà di immobili; di costituire imprese in partecipazione con imprese locali e di fornire servizi connessi alle attività turistiche, compreso lo scalo delle navi da crociera nei porti della Crimea. Cfr. decisione 2014/386/PESC e regolamento 692/2015, entrambi del 23 giugno 2014, in *GUUE* L 183 del 24 giugno 2014, p. 70 e 15, modificato da decisione 2014/507/PESC e regolamento 825/2014/UE, entrambi del 30 luglio 2014, in *GUUE* L 226 del 30 luglio 2014, pp. 20 e 2 e da decisione 2014/933/PESC e regolamento 1351/2014/UE, entrambi del 18 dicembre 2014, in *GUUE* L 365 del 19 dicembre 2014, pp. 152 e 46.

⁴⁵ In particolare cfr. E. CIMIOTTA, *Le reazioni alla "sottrazione" della Crimea all'Ucraina*, cit.

4. L'estensione della crisi alle zone orientali dell'Ucraina e l'inasprimento della reazione europea

L'intervento russo in Crimea e la successiva annessione, hanno dato l'avvio a una nuova fase nella crisi, caratterizzata da nuovi e per molti versi inquietanti scenari, ma anche da una maggiore compattezza tra gli Stati europei che, nella perdurante paralisi del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite⁴⁶, hanno dimostrato una crescente determinazione nell'azione.

Da un lato, l'Ucraina ha ritrovato la via del riavvicinamento all'Europa, giungendo, alla fine di marzo 2014, durante la presidenza *ad interim*, a firmare le disposizioni politiche dell'accordo di associazione con l'Unione europea, e poi, dopo lo svolgimento delle nuove elezioni, nel giugno 2014, il resto dell'accordo⁴⁷. La scelta europeista dell'Ucraina è stata "ricompensata" dall'Unione con un cospicuo sostegno finanziario al Paese e, nelle more dell'entrata in vigore delle disposizioni commerciali dell'accordo di associazione, con una temporanea e unilaterale eliminazione dei dazi doganali gravanti sui prodotti ucraini al loro ingresso in Europa⁴⁸.

Dall'altro lato, la Russia non ha rinunciato alla sua politica aggressiva e alle sue mire sull'Ucraina. Anzitutto essa ha aumentato le tariffe del gas venduto al Paese confinante ed è giunto,

⁴⁶ Sebbene in questa fase della crisi il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite si sia regolarmente riunito, a causa del veto russo è riuscito ad emanare solo due risoluzioni: la risoluzione 2166 (2014) del 21 luglio 2014 e la risoluzione 2202 (2015) del 17 febbraio 2015. In particolare la Russia ha posto il suo veto (mentre la Cina si è astenuta) a una risoluzione presentata il 15 marzo 2014 che condannava il referendum tenutosi in Crimea. Cfr. R. BISMUTH, *Odyssee dans le conundrum des réactions décentralisées à l'illicite*, in *Jour. dr. int.*, 2014, p. 719 ss., p. 722 e A. F. DOUHAN, *International Organizations and Settlement of the Conflict in Ukraine*, in *ZaïRV*, 2015, p. 195 ss., p. 200, secondo cui il Consiglio di Sicurezza si sarebbe limitato a fornire un forum di discussione nel quale gli Stati potessero esprimere le loro opinioni.

⁴⁷ Con una decisione giustamente definita «senza precedenti» (da A. LANG, *Il quadro giuridico*, cit., p. 47), la firma dell'accordo di associazione si è svolta in due tempi. Il 21 marzo sono state firmate le c.d. disposizioni politiche dell'accordo di associazione, ovvero: il preambolo, l'art. 1 riguardante gli obiettivi dell'associazione e i titoli: I (principi generali), II (dialogo politico, associazione politica, cooperazione e convergenza in materia di politica estera e di sicurezza, VII (disposizioni istituzionali, generali e finali); inoltre per il titolo I, per gli artt. 4, 5, e 6 del titolo II e per il titolo VII (ad eccezione dell'art. 479, par. 1) è stata predisposta l'applicazione in via provvisoria. V. decisione del Consiglio 2014/295/UE del 17 marzo 2014, in *GUUE* L 161 del 29 maggio 2014, p. 1 e l'allegato atto finale. Il 27 giugno 2014 è stato firmato il resto, compreso il DCFTA. V. decisione del Consiglio 2014/668/UE, del 23 giugno 2014, in *GUUE* L 278 del 20 settembre 2014, p. 1 e l'allegato Atto finale. Quest'ultima decisione ha previsto anche l'applicazione provvisoria delle disposizioni che rientrano nella competenza dell'Unione europea. La scelta di firmare in due tempi è stata conseguenza del fatto che, secondo la Costituzione ucraina, gli accordi internazionali devono essere firmati dal Presidente; di conseguenza, considerata la rilevanza delle disposizioni commerciali contenute nell'accordo, si è preferito non lasciare interamente tale responsabilità ad un Presidente *ad interim*. Ci si è così limitati, in un primo momento, alla firma delle disposizioni politiche per poi completare la procedura di firma solo dopo l'elezione, il 25 maggio, del nuovo Presidente Petro Poroshenko. Cfr. G. VAN DER LOO, P. VAN ELSUWEGE, R. PETROV, *The EU-Ukraine Association Agreement: Assessment of an Innovative Legal Instrument*, *EUI Law WP*, 2014/09.

⁴⁸ Già nella dichiarazione dei capi di Stato e di governo del 6 marzo 2014 erano state annunciate misure di sostegno macrofinanziario all'Ucraina, da attuarsi congiuntamente ad altre istituzioni internazionali quali in particolare il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale e preferenze commerciali autonome consistenti nell'eliminazione temporanea dei dazi doganali sulle merci originarie dall'Ucraina che, di fatto, anticipavano sebbene in modo asimmetrico (ovvero solo a favore dell'Ucraina) l'applicazione del DCFTA. Nel frattempo a livello dell'Unione si era creato un gruppo di supporto per l'Ucraina a cui partecipavano anche esperti nazionali, destinato a diventare punto di riferimento per l'azione della Commissione a sostegno del Paese. L'aiuto macrofinanziario dell'Unione si è concretizzato con la decisione 2014/215/UE del 14 aprile 2014, in *GUUE* L 111 del 14 aprile 2014, p. 85 ss., mentre la concessione delle preferenze commerciali autonome è avvenuta attraverso il regolamento n. 374/2014, del 16 aprile 2014, in *GUUE* L 117 del 22 aprile 2014.

nel giugno 2014, ad interrompere la fornitura⁴⁹; allo stesso tempo, ha reagito alle sanzioni internazionali con un embargo per alcune categorie di prodotti alimentari e agricoli provenienti dai Paesi che avevano imposto misure restrittive a persone fisiche e giuridiche russe⁵⁰. Ma specialmente, la Russia è ricorsa nuovamente alla giustificazione dei presunti metodi violenti di Kiev contro le popolazioni russofone, per iniziare a rivolgere la sua attenzione all'est dell'Ucraina e in particolare alla strategica regione del Donbass, con le due provincie di Donetsk e Lugansk⁵¹. Poco dopo l'annessione della Crimea sono iniziati scontri sempre più violenti tra gruppi separatisti filo-russi e forze regolari ucraine, mentre la Russia, che ammassava proprie truppe alla frontiera, è stata ripetutamente accusata, tra gli altri dalla NATO⁵², di sconfinamenti e di fornire armi e supporto ai gruppi separatisti⁵³.

L'ulteriore complicarsi della situazione ha portato all'intervento di nuovi attori europei, come l'OSCE, che ha dato vita a una serie di missioni di osservazione⁵⁴ ed è riuscita, nel settembre 2014,

⁴⁹ Spesso la Russia ha utilizzato il gas come strumento di pressione nei confronti dell'Ucraina. Per due volte, nel 2006 e nel 2009, il prezzo è stato aumentato e il flusso di gas inviato attraverso il gasdotto diminuito. In entrambi i casi la crisi è stata superata rinegoziando i contratti e raggiungendo un compromesso sui prezzi. In argomento cfr. S. CUENDET, *Les aspects energetiques*, cit., 2014, p. 841 ss.

⁵⁰ Il 6 agosto 2014 il Presidente Putin ha firmato l'*Executive Order On Special Economic Measures to Protect the Russian Federation's Security*, con cui ha stabilito, per un anno, restrizioni all'importazione di alcuni tipi di prodotti agricoli, materie prime e generi alimentari provenienti da Unione europea, Stati Uniti, Canada, Australia e Norvegia. La lista di prodotti è stata definita una prima volta il 7 agosto e poi modificata il 20 agosto. I testi tradotti sono disponibili in: http://ec.europa.eu/food/safety/international_affairs/eu_russia/russian_import_ban_eu_products/index_en.htm. A sua volta la Commissione europea ha previsto delle misure dirette a sostenere i settori maggiormente colpiti. Per l'elenco di tali misure v. http://ec.europa.eu/agriculture/russian-import-ban/press-releases/index_en.htm. Più di recente sempre la Russia ha previsto ulteriori forme di sanzioni nei confronti dell'occidente, introducendo, nel maggio 2015, una legislazione che permette ai Pubblici ministeri in consultazione con il Ministero degli esteri l'espulsione di membri di ONG ritenuti una minaccia all'ordine costituzionale russo e stabilendo la reclusione per coloro che, colpiti dalla misura, non dovessero lasciare il Paese. Cfr. il blog Europa Sanctions, all'indirizzo web: europeansanctions.com/category/russia/. Ancora più di recente, la Russia ha stilato una *black list* di esponenti politici e alte cariche militari europee a cui è stato interdetto l'ingresso nel Paese attraverso il rifiuto sistematico del rilascio del visto. Questa decisione ha provocato le ire dell'Unione europea. Cfr. la dichiarazione del portavoce del Servizio europeo per l'azione esterna del 30 maggio 2015.

⁵¹ Sulla rilevanza di questa regione, dovuta alla sua posizione al confine con la Russia e alla presenza al di qua e al di là del confine di miniere, industrie pesanti, ma anche allevamenti e terre fertili, per non parlare della presenza dei gasdotti russi, cfr. F. SCAGLIONE, *Gli oligarchi alla fiera dell'est*, in *Limes*, 4/2014, p. 53 ss.

⁵² V. la dichiarazione del Segretario Generale della NATO del 13 giugno 2014, press release (2014) 100; la dichiarazione congiunta degli Stati facenti parte della Commissione NATO-Ucraina del 4 settembre 2014, press release (2014) 124. Le stesse accuse sono state ribadite nella dichiarazione della stessa Commissione NATO-Ucraina del 2 dicembre 2014, press release (2014) 181.

⁵³ I gruppi separatisti sono stati anche accusati di aver abbattuto con un missile terra-aria, il 17 luglio 2014, un aereo della Malaysia Airlines provocando 298 vittime civili. Questi gruppi hanno a loro volta accusato l'esercito ucraino. A tutt'oggi non è stato ancora possibile stabilire con certezza chi ha sparato il missile che ha abbattuto l'aereo. Va anche ricordato che nel maggio 2014 è stato organizzato un referendum nelle regioni del Donetsk e del Lougansk che è stato vinto ancora una volta dai separatisti russi. Tuttavia a questo non è seguita una formale dichiarazione di indipendenza né la richiesta di annessione alla Russia. Cfr. R. BISMUTH, *Odyssee dans le conundrum*, cit., p. 722.

⁵⁴ Il 21 marzo, su richiesta del rappresentante ucraino, l'OSCE ha costituito ed inviato in Ucraina una missione di osservatori civili avente come mandato quello di contribuire a ridurre la tensione e promuovere la pace, la stabilità e la sicurezza. A questa il 24 luglio è stata aggiunta una missione di osservazione ai due checkpoint russi di Gukovo e Donetsk. Infine nell'ottobre 2014 è stata inviata in Ucraina una missione destinata a monitorare le elezioni politiche. Tutte queste missioni hanno ricevuto pieno appoggio e sostegno da parte dell'Unione europea che tra l'altro, fin dal marzo 2014, aveva invocato l'intervento dell'OSCE. V. ad esempio la Dichiarazione dei capi di Stato e di governo sull'Ucraina del 27 maggio 2014. Sul ruolo dell'OSCE nella crisi cfr. A. DOUHAN, *International Organizations and Settlement*, cit.

a portare Russia e Ucraina alla firma, a Minsk in Bielorussia, di un Protocollo e un Memorandum incentrati su un accordo sul cessate il fuoco che però ha avuto vita breve, in quanto rapidamente e ripetutamente violato.

Per quanto riguarda l'Unione europea, in questa nuova fase della crisi si sono consolidate le modalità d'azione già descritte, consistenti in una incisiva attività sanzionatoria ascrivibile all'Unione stessa, affiancata da un'attività diplomatica la cui responsabilità principale, in termini di direzione e concretizzazione, è stata assunta da alcuni Stati membri. Da questo momento in poi, infatti, Francia e Germania hanno mantenuto un dialogo costante con la Russia, allo scopo di salvaguardare i confini ucraini e cercare di porre termine agli scontri nella regione del Donbass⁵⁵. A tal fine, partendo dal Protocollo e dal Memorandum di Minsk del settembre 2014, i due Paesi europei sono riusciti, dopo una impegnativa serie di incontri con i Presidenti di Ucraina e Russia e complessi negoziati tra le rispettive diplomazie, a portare, il 12 febbraio 2015, ad un accordo sull'attuazione dei due documenti, che prevede il ripristino del cessate il fuoco e il progressivo ritiro delle armi pesanti dalla regione interessata dal conflitto⁵⁶. Al momento in cui si scrive l'accordo è ancora formalmente in vigore (sebbene non molto rispettato dalle parti) pur essendo ancora lontana la soluzione definitiva ai problemi dell'est Ucraina⁵⁷. Va comunque ribadito che con la loro azione diplomatica Francia e Germania hanno dato voce a una politica in qualche modo riconducibile all'intera Unione o per lo meno da quest'ultima riconosciuta come propria e supportata attraverso un uso coordinato e sinergico dei suoi strumenti⁵⁸. In quest'ottica, l'Alto Rappresentante ha

⁵⁵ Francia e Germania in questa fase hanno avuto diversi dialoghi con i Presidenti Putin e Poroshenko. Inoltre, forte del peso economico e politico che ha sempre avuto presso la Russia, la Germania ha dato vita anche ad iniziative diplomatiche unilaterali, fungendo altresì da coordinatore degli sforzi europei ma anche statunitensi per la crisi del Donbass. V. Ucraina, Merkel chiama Putin “sono molto preoccupata, non accrescere la tensione”, in Repubblica.it, 25 aprile 2014. In questa fase, l'azione diplomatica dei due Paesi europei è stata rafforzata anche da attività poste in essere da altri Stati membri. Ad esempio, nell'aprile 2014, si è svolto un vertice telefonico tra il Presidente degli Stati Uniti, la Cancelliera tedesca, il Presidente francese e i primi Ministri italiano e inglese. Un certo ruolo, sembra essere stato svolto anche dall'Italia. Durante la sua presidenza di turno (dal 1° luglio 2014), l'Italia ha annunciato l'inasprimento delle sanzioni europee contro la Russia in seguito all'abbattimento dell'aereo di linea malese il 17 luglio 2014. V. Ucraina, Mogherini: “Estendere sanzioni alla Russia”. Kiev verso le elezioni anticipate, Repubblica.it 24 luglio 2014. Inoltre, sebbene dopo la fine del semestre di presidenza, nel marzo 2015, il Capo del governo italiano si è recato in Ucraina e in Russia, dopo aver partecipato ad una riunione in videoconferenza con i Presidenti di Stati Uniti, Germania, Francia, Gran Bretagna e con il Presidente del Consiglio europeo, con l'evidente scopo di concertarsi con i partner europei e statunitense in vista del viaggio. V. Renzi a Kiev, colloquio Russia-Ucraina con Poroshenko. “Vogliamo rispetto della sovranità”, Repubblica.it, 4 marzo 2015.

⁵⁶ L'accordo è ufficialmente denominato: «Pacchetto di misure per l'esecuzione degli accordi di Minsk del 5 e 19 settembre 2014» e vi è allegata una dichiarazione del Presidente della Federazione Russa, del Presidente dell'Ucraina, del Presidente della Repubblica francese e della Cancelliera tedesca a sostegno del Pacchetto. Il testo ufficiale dell'accordo è in russo, mentre la dichiarazione è in tedesco, russo e inglese. Una traduzione ufficiale in francese è stata resa disponibile al sito www.sentinelles-droit-international.fr.

⁵⁷ V. le preoccupazioni espresse dal Primo Ministro ucraino Yatsenyuk il 21 aprile 2015, in: Arsenij Yatsenyuk: “l'Ucraina è al disastro. Putin arma ancora i ribelli, l'Occidente deve fermarlo”, in Repubblica.it. Va segnalato inoltre che dall'inizio di giugno vi è stata una ripresa delle violenze che hanno portato il Presidente francese e la Cancelliera tedesca a riunirsi in videoconferenza con il Presidente Putin. Cfr. “Nuovi sforzi diplomatici per l'Ucraina Mosca prolungherà le controsanzioni”, in internazionale.it, 23 giugno 2015. Ancora più di recente, sulla persistente criticità della situazione v. *EU Statement on Russia's Ongoing Aggression against Ukraine and Violations of OSCE Principles and Commitments*, dichiarazione rilasciata durante il Consiglio permanente dell'OSCE n. 1076 del 12 novembre 2015.

⁵⁸ Durante le fasi che hanno portato alla firma del nuovo accordo di Minsk e anche dopo, Francia e Germania hanno sempre ricevuto pieno sostegno dagli altri Stati membri dell'Unione per un'iniziativa che di fatto è stata definita “europea”. Dopo la firma dell'accordo, i leader dei due Paesi hanno informato i partner europei in una riunione informale dei capi di Stato e di governo tenutasi il 12 febbraio 2015 che ha dato luogo a una serie di osservazioni del Presidente del Consiglio europeo. Queste ultime possono essere consultate sul sito www.consilium.europa.eu. Vedi anche la nota precedente.

continuato a promuovere la propria attività diplomatica a supporto di quella nazionale, instaurando contatti e promuovendo incontri in particolare con i Ministri degli esteri dei Paesi direttamente coinvolti nella crisi o nel tentativo di risolverla⁵⁹. A tale attività se ne sono aggiunte altre, svolte da singoli Commissari europei. Anzitutto, il Commissario per l'energia nonché vicepresidente della Commissione Oettinger si è adoperato per aiutare Russia e Ucraina a trovare un equo compromesso sul prezzo da pagare per gli approvvigionamenti di gas ed eliminare così un'importante causa di tensione tra i due Paesi⁶⁰. Inoltre, il Presidente della Commissione e il Commissario per il commercio estero hanno coinvolto la Russia nel processo che ha portato l'Ucraina alla firma conclusiva dell'accordo di associazione nel giugno 2014, considerando tale coinvolgimento «... part and parcel of a comprehensive peace process in Ukraine, respecting the right of Ukraine to decide on its destiny as well as its territorial integrity»⁶¹.

Come anticipato, l'Unione europea ha anche ulteriormente inasprito il sistema di sanzioni. Anzitutto, essa ha ampliato la lista di soggetti sottoposti al regime rivolto contro i responsabili delle azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, facendovi rientrare anche persone fisiche e giuridiche coinvolte nella destabilizzazione dell'Ucraina orientale, o che trattano con i gruppi separatisti nella regione del Donbass⁶². Inoltre, sempre l'Unione ha inaugurato un quarto, ancora più incisivo, regime sanzionatorio rivolto contro l'intero Stato russo, comprendente misure quali il divieto di effettuare operazioni finanziarie con gli istituti di credito aventi sede in quel Paese, un embargo commerciale su armi, munizioni e materiale militare, e l'instaurazione di un regime di autorizzazioni per le imprese europee che forniscono alla

⁵⁹ Ad esempio, il 17 aprile 2014 si è tenuto a Ginevra un vertice tra l'Alto Rappresentante, i Ministri degli esteri di Russia e Ucraina e il Segretario di Stato statunitense. A conclusione dell'incontro è stato redatto un documento in cui si è tracciata una sorta di *road map* su come ridurre la tensione nelle regioni orientali dell'Ucraina, la cui realizzazione è stata considerata condizione per un incremento del sostegno macroeconomico all'Ucraina. Il piano però non ha prodotto gli effetti sperati. Inoltre, l'Alto Rappresentante ha anche appoggiato e supportato l'azione di Francia e Germania per la conclusione dei nuovi accordi di Minsk. Il 5 febbraio essa ha dichiarato il pieno supporto dell'Unione al viaggio della Cancelliera Merkel e del Presidente Hollande in Ucraina e Russia e dopo la firma ha cominciato ad adoperarsi in tutte le sedi per favorire la sua piena attuazione.

⁶⁰ Dopo mesi di discussioni, iniziate nel maggio 2014 e terminate solo nel novembre 2014, è stato adottato il c.d. *winter package* che ha garantito all'Ucraina il gas necessario per superare l'inverno, valevole fino a marzo 2015. Il 20 marzo 2015 si è avuto l'incontro inaugurale del nuovo trilaterale nel settembre 2015 ha portato ad un nuovo *winter package* per l'inverno 2016.

⁶¹ Cfr. *Joint Ministerial Statement on the implementation of EU-Ukraine AA/DCFTA*, Brussel, 12 september 2014. Il riferimento evidente è agli accordi di Minsk del 5 settembre 2014. Dopo un'intesa di massima tra il Presidente della Commissione Barroso e i Presidenti di Russia e Ucraina, Putin e Poroshenko di estendere tutte le consultazioni bilaterali tra Unione e Ucraina sui possibili effetti dell'accordo di associazione e specialmente dell'accordo di libero scambio anche alla Russia, il 12 settembre 2014 si è avuto un incontro tra il Commissario per il commercio dell'Unione De Gucht, il Ministro degli affari esteri ucraino e il Ministro per lo sviluppo economico russo, in cui si è stabilito che l'Unione avrebbe posposto l'applicazione provvisoria dell'accordo al 1° gennaio 2016 e mantenuto al contempo le misure unilaterali commerciali a favore dell'Ucraina (decisione 2014/691 del 29 settembre 2014, in *GUUE* L 289 del 3 ottobre 2014, p. 1), mentre la Russia avrebbe continuato ad applicare all'Ucraina il regime di preferenze generalizzate fino al quel momento vigente tra i due Stati. Questo ha reso possibile la ratifica da parte del Parlamento europeo e del Parlamento ucraino dell'accordo di associazione, avvenuta simultaneamente il 16 settembre 2014. Quanto concordato il 12 settembre non è stato però rispettato da parte russa, il cui governo, poco dopo, ha emanato un decreto con cui ha introdotto nuove barriere doganali tra Russia e Ucraina, come evidenzia una lettera inviata dal Presidente della Commissione Barroso al presidente Putin il 1° ottobre 2014. In argomento anche per quanto riguarda un'analisi più puntuale delle obiezioni russe all'accordo tra Unione europea e Ucraina cfr. R. DRAGNEVA, K. WOLCZUK, *The EU-Ukraine Association Agreement*, cit.

⁶² V. decisione 2014/475/PESC e regolamento 783/2014, entrambi del 18 luglio 2014, in *GUUE* L 214 del 19 luglio 2014, pp. 28 e 2; decisione 2014/499/PESC e regolamento 811/2014/UE, entrambi del 25 luglio 2014, in *GUUE* L 221 del 25 luglio 2014, pp. 15 e 11; decisione 2014/658/PESC e regolamento 959/2014, entrambi dell'8 settembre 2014, in *GUUE* L 271 del 12 settembre 2014, pp. 47 e 3.

Russia tecnologie legate all'industria petrolifera⁶³. Al momento in cui si scrive, tutti i regimi sanzionatori sono stati prorogati e risultano ancora in vigore; inoltre sono stati tutti direttamente collegati alla piena attuazione degli accordi di Minsk del settembre 2014, relativamente al cessate il fuoco e al ritiro delle armi pesanti nella regione del Donbass⁶⁴.

5. *Luci ed ombre dell'azione dell'Unione europea: la sostanziale (e non scontata) coerenza dell'azione complessiva e la buona prova offerta con le sanzioni internazionali*

In generale, l'azione dell'Unione europea nella crisi ucraina deve essere valutata positivamente o, se non altro, il meglio che, date le circostanze e gli strumenti a disposizione, la politica estera europea poteva ottenere⁶⁵. A rendere possibile questo risultato ha contribuito in modo determinante la ferma volontà degli Stati europei e della stessa Unione di evitare un confronto diretto con la Russia, circostanza questa che ha permesso di escludere il ricorso agli strumenti della Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) e quindi alle Missioni Petersberg militari, ma anche civili, queste ultime lasciate all'OSCE⁶⁶. In tal modo l'Unione ha potuto evitare i problemi e i contrasti tra gli Stati membri che spesso accompagnano l'utilizzo di siffatti strumenti, ed è riuscita più facilmente a raggiungere e mantenere la coesione interna⁶⁷.

Per la gestione della crisi, quindi, si è fatto affidamento su una serie di strumenti con cui l'Unione sembra sentirsi maggiormente "a suo agio" quali principalmente le sanzioni internazionali e l'attività diplomatica (sebbene quest'ultima con le peculiarità già descritte e che verranno approfondite nel prosieguo), a cui sono stati affiancati strumenti più strettamente economici, come misure doganali e di sostegno finanziario, oltre naturalmente gli stessi accordi di associazione e di libero scambio. Tutti questi strumenti sono stati utilmente utilizzati per perseguire finalità direttamente legate alla gestione della crisi, dimostrando, cosa non scontata, una buona coerenza nell'attività complessiva da parte di tutti i soggetti e le istituzioni coinvolti.

Concentrando l'attenzione su sanzioni e attività diplomatica, va anzitutto ricordato che, per quanto riguarda le prime, esse rappresentano l'unica attività esterna disciplinata dai Trattati che si

⁶³ Decisione 2014/512/PESC e regolamento 883/2014/UE, entrambi del 31 luglio 2014, in *GUUE* L 229, del 31 luglio 2014, pp. 13 e 1. Tali atti sono stati modificati dalla decisione 2014/659/PESC e dal regolamento 960/2014/UE, entrambi dell'8 settembre 2014, in *GUUE* L 271 del 12 settembre 2014, pp. 54 e 3 e dalla decisione 2014/872/PESC e dal regolamento 1290/2014/UE, entrambi del 4 dicembre 2014, in *GUUE* L 349 del 5 dicembre 2014, pp. 58 e 20.

⁶⁴ Per il primo regime vedi la decisione 2015/364/PESC del 5 marzo 2015, in *GUUE* L 62 del 6 marzo 2015, p. 25; per il secondo regime vedi la decisione 2015/432/PESC del 13 marzo 2015, in *GUUE* L 70 del 14 marzo 2014, p. 47; per il terzo regime v. la decisione 2015/959/PESC del 19 giugno 2015, in *GUUE* L 156 del 20 giugno 2015, p. 25; per il quarto regime vedi la decisione 2015/971/PESC del 22 giugno 2015, in *GUUE* L 157 del 23 giugno 2015, p. 50. Per il collegamento dei regimi sanzionatori al rispetto del cessate il fuoco cfr. le Conclusioni del Consiglio europeo del 19 e 20 marzo 2015, punto 9.

⁶⁵ Si esprimono in termini positivi in particolare: F. MARTUCCI, *La réaction multidimensionnelle de l'Union européenne dans la crise ukrainienne*, in *Jour. dr. int.*, 2014, p. 765 ss.; D. O'SULLIVAN, *The EU's External Action: Moving to the Frontline*, in *Eur. For. Aff. Rev.*, 2014, p. 329 ss., p. 332.

⁶⁶ Anche se non collegata direttamente alla crisi, l'Unione europea, su richiesta della stessa Ucraina, ha dato vita ad una missione civile denominata EUAM Ukraine avente il compito di assistere le autorità locali nell'elaborazione e implementazione delle riforme nel settore della sicurezza, compresi organi di polizia e giudiziari. La missione è stata decisa nel luglio 2014 (decisione 2014/486/PESC del 22 luglio 2014, in *GUUE* L 214 del 23 luglio 2014, p. 42), ma è diventata operativa il 1° dicembre 2014, per una durata di due anni.

⁶⁷ Un esempio di come l'opzione militare sia molto spesso un fattore destabilizzante che impedisce o comunque rende più fragile la coesione tra gli Stati membri è dato dalle vicende legate alla crisi Libica del 2011 che, appena due prima di quella ucraina, ma comunque dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha portato a risultati molto diversi per quanto riguarda il ruolo giocato dall'Unione europea. Su tale crisi v. la ricostruzione di S. FABBRINI, *The European Union*, cit.

pone “a cavallo” tra le due diverse componenti del sistema delle relazioni esterne dell’Unione. La procedura prevista per la loro adozione, infatti, prevede due atti: una decisione PESC, «adottata conformemente al capo 2 del titolo V del Trattato sull’Unione europea» e quindi di norma all’unanimità, il cui compito è quello di dare vita all’intervento sanzionatorio e decidere nello specifico le misure da prendere, e un atto comunitario (nella prassi un regolamento) adottato a maggioranza, su proposta congiunta dell’Alto Rappresentante e della Commissione, necessario per dare esecuzione a quelle misure contemplate nella decisione PESC che, dal punto di vista materiale, rientrano tra le competenze dell’Unione, come ad esempio le misure commerciali e finanziarie⁶⁸. Nel caso in cui la decisione PESC preveda anche (o al limite soltanto) misure rientranti materialmente nella competenza nazionale, l’attuazione concreta di queste ultime è affidata agli Stati membri che, data la natura vincolante dell’atto PESC, dovranno obbligatoriamente provvedervi con strumenti nazionali⁶⁹.

Nonostante l’adozione di sanzioni da parte dell’Unione richieda una completa (e duratura) convergenza tra tutti gli Stati membri, necessaria per adottare all’unanimità la decisione PESC che dà l’avvio alla procedura, essa rappresenta attualmente la principale e più consolidata forma di risposta dell’Unione alle crisi internazionali. Va anche aggiunto, però, che la maggior parte delle sanzioni decise a livello europeo non sono altro che l’attuazione di sanzioni a loro volta stabilite a livello globale dalle Nazioni Unite. In questi casi è più facile che tra gli Stati membri si crei il necessario accordo per dare vita all’atto PESC che, di fatto, diventa un mero strumento di esecuzione collettiva di un obbligo già gravante individualmente su ciascuno dei suoi Stati membri⁷⁰. Nella crisi ucraina va quindi considerato in modo particolarmente positivo il fatto che, sebbene dopo una prima fase di incertezza⁷¹, anche di fronte al blocco del Consiglio di Sicurezza, gli Stati membri abbiano saputo trovare (e mantenere) l’unità necessaria per dare vita a un sistema sanzionatorio autonomo che, con il susseguirsi degli avvenimenti, è diventato sempre più ampio e diversificato, sia per la natura dei destinatari delle sanzioni, sia per il tipo di misure adottate⁷², riuscendo anche a coinvolgere diversi Stati terzi, che a loro volta hanno elaborato propri regimi⁷³. Si aggiunga inoltre che, con tutta probabilità, alla forte coesione interna dimostrata dall’Unione ha contribuito il fatto che in questo settore è stato messo a punto un “metodo” di azione particolarmente efficace, incentrato su un confronto costante e proficuo tra gli Stati membri. Questo confronto è sviluppato a tutti i livelli e in maniera capillare, anche se parte sempre da

⁶⁸ Art. 215 TFUE.

⁶⁹ I due esempi più comuni sono l’embargo sulle armi, in quanto il commercio di armamenti è escluso dalla competenza dell’Unione in virtù dell’art. 346 TFUE e le misure riguardanti le restrizioni all’ammissione, materia di competenza nazionale esclusiva.

⁷⁰ Va precisato che, in linea di principio, l’Unione europea, non essendo membro delle Nazioni Unite, non è direttamente destinataria delle decisioni del Consiglio di Sicurezza. Ciò però non toglie che, di solito, i suoi Stati membri, per favorire l’applicazione uniforme delle sanzioni in tutta Europa, ma specialmente sempre per permettere l’esercizio concreto di quelle competenze materiali necessarie per dare attuazione alle sanzioni che sono oramai diventate di competenza, spesso esclusiva, dell’Unione, affidano a quest’ultima il compito di predisporre gli strumenti necessari per dare vita a un’attuazione collettiva. In argomento ci si permette di rinviare a C. NOVI, *La politica di sicurezza*, cit. p. 279 ss.

⁷¹ V. *supra*, par. 3.

⁷² In questo senso v. P. MADDALON, *La crise ukrainienne : un instrument de mesure des possibilités ed des limites du droit de l’Union européenne*, in *Rev. gén. dr. int. pub.*, 2014, p. 821 ss., p. 825 ss. Critico invece sulla legittimità stessa delle sanzioni dell’Unione europea A. DOUHAN, *International Organizations and Settlement*, cit. p. 213.

⁷³ Ad esempio le sanzioni dell’Unione del 5 marzo 2014 sono state immediatamente seguite da quelle degli Stati Uniti, stabilite con l’*Executive Order* n. 13660 del 6 marzo 2014. Le sanzioni USA tuttavia non sempre coincidono con quelle europee per quanto riguarda i soggetti colpiti. Per una comparazione tra i due regimi v. I. BILYCH ET AL., *The Crisis in Ukraine: Its Legal Dimension*, on behalf of RAZOM, a Ukrainian – American Human Rights Organization, 14 april 2014, reperibile in: <http://razomforukraine.org/report> e, in senso più critico, F. MONTANARO, M. M. WINKLER, *The Sanctity of Borderland: The Ukraine-Related Sanction Programs*, in *Dir. comm. int.*, 2015, p. 239 ss.

discussioni e decisioni prese “ad alto livello” tra i capi di Stato e di governo, nell’ambito dei Consigli europei, cosa che rende più agevole il raggiungimento della convergenza delle posizioni⁷⁴. Inoltre, nella crisi ucraina il Consiglio dell’Unione, a differenza di quanto accade spesso, non ha attribuito alla Commissione il compito di tenere aggiornate le liste dei soggetti colpiti dalle sanzioni, ma se ne è occupato direttamente, e si è quindi assunto in prima persona la responsabilità politica di tutte le scelte, dando vita a un ancora più costante e serrato dialogo tra i governi nazionali⁷⁵.

6. (segue): *i problemi in materia di rappresentanza esterna ed il ruolo di supplenza svolto da alcuni Stati membri*

Più articolate sono le considerazioni da fare sull’utilizzo dello strumento diplomatico da parte dell’Unione e, più in generale, sulla gestione complessiva della politica estera europea durante la crisi ucraina. Già si è descritto il ruolo determinante svolto in particolare da Francia e Germania, i cui leader si sono assunti in prima persona il compito di dirigere ed esprimere una politica che ben presto ha finito per sovrapporsi e confondersi con quella dell’Unione⁷⁶. Questa situazione, più che suscitare perplessità in sé, ha portato non pochi osservatori a rivolgere delle critiche all’Alto Rappresentante, la cui azione durante la crisi è stata giudicata irrilevante e inefficace. Alla luce della ricostruzione degli avvenimenti proposta in precedenza, queste critiche appaiono alquanto ingenerose. Come anticipato, infatti⁷⁷, a parere di chi scrive, i leader di Francia e Germania con il loro operare hanno riempito un vuoto lasciato, non tanto dall’Alto Rappresentante, quanto piuttosto dal Presidente del Consiglio europeo, anche in conseguenza di problemi più generali legati alla funzione di rappresentanza esterna dell’Unione così come delineata dal Trattato di Lisbona⁷⁸. A titolo preliminare, va precisato che la rappresentanza esterna è qui intesa, non solo come titolarità giuridica ad esprimere la posizione dell’Unione in tutte le sedi internazionali, ma anche (e specialmente) come responsabilità principale del coinvolgimento politico di quest’ultima nei diversi eventi internazionali, tra cui naturalmente anche le situazioni di crisi⁷⁹.

Come noto, l’Alto Rappresentante, ha come missione principale quella di assicurare la visibilità esterna all’azione internazionale dell’Unione, per assolvere la quale il Trattato gli affida la funzione di rappresentare quest’ultima, di condurre il dialogo politico con i terzi e di esprimere la posizione dell’Unione in ambito internazionale per le materie che rientrano nella Politica estera e di sicurezza comune⁸⁰. Tuttavia, l’Alto Rappresentante non è l’unico ad avere tale responsabilità. Anzitutto, sempre in materia di Politica estera e di sicurezza comune, il Trattato di Lisbona prevede che ugualmente il Presidente del Consiglio europeo rappresenti l’Unione sebbene «...al suo livello e in tale veste...» e «...fatte salve le attribuzioni dell’Alto Rappresentante»⁸¹. Inoltre, anche la Commissione gode di poteri di rappresentanza esterna, che deve esercitare «fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune...», e quindi esclusivamente per le materie di tipo

⁷⁴ V. ad esempio: il considerando n. 2 della decisione 2014/145/PESC, cit.; i considerando da 1 a 4 della decisione 2014/512/PESC, cit. e ancora il considerando n. 2 della decisione 2014/658/PESC, cit.

⁷⁵ Da ultimo v. decisione (PESC) 2015/432 e regolamento di esecuzione (UE) 2015/427 del Consiglio entrambi del 13 marzo 2015 in *GUUE* L 70 del 13 marzo 2015, pp. 1 e 47.

⁷⁶ Cfr. in particolare *supra*, par. 3.

⁷⁷ V. *supra*, nell’introduzione.

⁷⁸ Cfr. S. BARKOWSKY, K. WIATR, *External Representation of the European Union and Shared Competences – an Unsolved Puzzle*, in *Yearbook of Polish European Studies*, 2012, p. 155 ss.

⁷⁹ Su questi due significati da dare alla funzione di rappresentanza esterna cfr. F. CASOLARI, *The Principle of Loyal Co-operation: A “Master Key” for EU External Representation?*, in S. BLOCKMANS, R. A. WESSEL (eds), *Principles and Practice of EU External Representation*, CLEER Working Papers 2012/5, p. 11 ss., p. 12, che aggiunge anche un terzo significato (qui non rilevante) consistente nella competenza ad esercitare il *treaty-making power* per conto dell’Unione.

⁸⁰ Art. 27, par. 2 TUE.

⁸¹ Art. 15, par. 6 TUE.

comunitario⁸². Formalmente il potere di rappresentanza della Commissione è affidato all'intera istituzione, e sebbene il ruolo determinante in questo ambito sia svolto dal suo Presidente, attività specifiche possono essere poste in essere dai singoli Commissari⁸³.

Le disposizioni del Trattato appena citate delineano una suddivisione della titolarità della rappresentanza esterna dell'Unione essenzialmente fondata su un criterio materiale, con la distinzione tra l'esercizio di tale funzione in ambito PESC (spettante all'Alto Rappresentante e al Presidente del Consiglio europeo) e l'esercizio della medesima funzione in ambito comunitario (di esclusivo appannaggio della Commissione), che è evidente conseguenza della già ricordata dicotomia ancora esistente nel settore delle relazioni esterne dell'Unione⁸⁴ e che incontra tutti i limiti legati alla difficoltà di dover inquadrare attività concrete e spesso complesse in uno dei due ambiti citati. Inoltre, per quanto riguarda la Politica estera e di sicurezza comune a quello appena ricordato si aggiunge l'ulteriore problema che il Trattato affida la medesima funzione, da esercitare nello stesso ambito materiale, a due soggetti distinti, non specificando il rapporto che intercorre tra di loro.

Per dare una maggiore chiarezza al quadro appena descritto, può quindi essere utile affiancare a quello materiale un ulteriore criterio, di tipo gerarchico, che consideri il ruolo e la posizione che ciascuno degli organi citati occupa nel sistema istituzionale dell'Unione, comparandolo con il livello degli interlocutori con cui l'Unione è solitamente chiamata a rapportarsi nelle proprie relazioni esterne⁸⁵.

A tale proposito, va anzitutto ricordato che il Consiglio europeo per composizione e funzioni si pone al vertice del sistema istituzionale dell'Unione, rappresentando gli Stati membri al più alto livello⁸⁶. A sua volta, il Presidente di tale istituzione, figura creata dal Trattato di Lisbona, è un organo individuale⁸⁷, eletto a maggioranza dai capi di Stato e di governo, che si pone in una posizione peculiare e distinta rispetto a questi ultimi. Da un lato, infatti, egli non può essere uno di loro, in quanto non può esercitare contemporaneamente un mandato nazionale e non partecipa al voto quando il Consiglio europeo è chiamato a prendere una decisione⁸⁸, dall'altro, almeno finora, è sempre stato scelto tra soggetti che, in passato, avevano ricoperto il ruolo di capo di Stato o di governo e quindi erano già stati parte dell'istituzione⁸⁹. Di conseguenza il Presidente del Consiglio europeo si configura come una sorta di rappresentante dei membri di quest'ultimo, dotato di uno *status* volutamente equivalente a quello di coloro che rappresenta e quindi formalmente in possesso di tutti i requisiti per poter operare in ambito internazionale ai più alti livelli, per esprimere la posizione unitaria dei leader europei dopo, peraltro, aver attivamente contribuito a formarla, grazie

⁸² Art. 17, par. 1 TUE.

⁸³ Cfr. N. ALOUPI, *La représentation extérieure de l'Union européenne*, in *Ann. fr. droit int.*, 2010, p. 737 ss., p. 741 ss. Anche questa circostanza si è verificata durante la crisi ucraina. V. ad esempio *supra* par. 4, quanto detto in merito all'azione di mediazione tra Ucraina e Russia svolta dal Commissario competente in materia di energia. Per completezza va aggiunto che funzioni di rappresentanza esterna spettano anche alle delegazioni dell'Unione presso gli Stati terzi, come previsto dall'art. 221, par. 1 TFUE e possono essere svolte anche dai Rappresentanti speciali dell'Unione nominati dal Consiglio in relazione a problemi politici specifici, come sancito dall'art. 33 TUE. Per questi ed altri casi più specifici cfr. R. GOSALBO BONO, *Insuficiencias jurídicas e institucionales de la acción exterior de la Unión europea*, in *Rev. der. com. eur.*, 2015, p. 231 ss., p. 286 ss.

⁸⁴ Ancora *supra*, nell'introduzione.

⁸⁵ Cfr. in un senso simile, N. ALOUPI, *La représentation extérieure*, cit. p. 743.

⁸⁶ Secondo l'art. 15 TUE: «Il Consiglio europeo dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali». Esso è «composto dai capi di Stato o di governo degli Stati membri, dal suo Presidente e dal Presidente della Commissione».

⁸⁷ In questo senso U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*³, Bari, 2013, p. 142.

⁸⁸ Rispettivamente: art. 15, par. 5 TUE, ultimo capoverso e art. 235, par. 3 TFUE.

⁸⁹ Questa previsione era esplicitamente prevista del progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, ma non compare nel Trattato di Lisbona.

al suo ruolo di propulsore e “anima” dei lavori del Consiglio europeo⁹⁰. A un livello più basso, invece, si colloca l'Alto Rappresentante, il cui ruolo può essere paragonato a quello di un Ministro degli esteri, figura alla quale, tra l'altro, esso viene comunemente associato⁹¹. Parallelamente, nell'ambito della Commissione, deve ugualmente distinguersi la posizione, preminente, del Presidente che può considerarsi a tutti gli effetti un “Primo Ministro”⁹², omologo dei capi di Stato e di governo che formano il Consiglio europeo (di cui peraltro fa parte), nonché *alter ego* del Presidente di tale istituzione⁹³, rispetto a quella dei singoli Commissari, che si pongono a un livello gerarchico inferiore, del tutto equivalente a quello dell'Alto Rappresentante.

Sulla base di queste considerazioni, si può quindi ritenere che durante una crisi internazionale, dato che la reazione dell'Unione ricade principalmente (anche se non solo) nell'ambito della PESC, la responsabilità primaria di dirigere ed esprimere l'azione europea ai più alti livelli possa e debba spettare al Presidente del Consiglio europeo che, si ritiene, sia dotato delle prerogative necessarie per poter assumere un ruolo di *leadership*, forte di un'autorevolezza derivatagli oltre che dalle responsabilità e funzioni legate all'incarico che svolge in quel momento, anche dai suoi trascorsi di *leader* europeo. Quando necessario, inoltre, al Presidente del Consiglio europeo può affiancarsi il Presidente della Commissione, in quanto responsabile di tutta una serie di strumenti che, benché di carattere più propriamente economico, possono avere un ruolo non secondario nell'attività di gestione di una crisi internazionale, come peraltro il caso ucraino ampiamente dimostra.

All'Alto Rappresentante, invece, dovrebbe spettare più propriamente un ruolo di preparazione, concretizzazione e coordinamento dei diversi interventi, compresi quelli, eventuali, dei singoli Commissari, ma anche di autorevole supporto per la politica definita al livello superiore, ponendosi, da questo punto di vista, a servizio del Consiglio europeo e in definitiva, del suo Presidente⁹⁴ così come, se del caso, del Presidente della Commissione⁹⁵.

⁹⁰ Secondo l'art. 15 par. 6 TUE, il Presidente del Consiglio europeo deve presiedere ed animare i lavori del Consiglio europeo; assicurare la preparazione e la continuità dei suoi lavori ed adoperarsi per facilitare la coesione e il consenso tra i capi di Stato e di governo. Nella dottrina non esiste una posizione unitaria in merito all'interpretazione di questa disposizione e quindi al ruolo e alla rilevanza che dovrebbe assumere la figura del Presidente del Consiglio europeo. Non pochi autori considerano tale figura più che altro un moderatore, chiamato a mediare tra i capi di Stato e di governo. Ad es. C. TOMUSCHAT, *Guest Editorial – Calling Europe by Phone*, in *Comm. M. Law Rev.*, 2010, p. 3 ss., p. 4. Più nel senso qui sostenuto di considerare queste stesse disposizioni un'opportunità che se sfruttata potrebbe condurre alla creazione di una vera *leadership* per l'Europa v. invece S. VANHOONACKER, K. POMORSKA, H. MAURER, *The Presidency in EU External Relations: Who is at the helm?*, in *Politique européenne*, 2011, p. 136 ss., p. 156.

⁹¹ A tale proposito vale la pena ricordare che l'art. I-28 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, mai entrato in vigore, denominava tale figura «Ministro degli affari esteri dell'Unione». Nel Trattato di Lisbona concorrono a determinare tale posizione diverse disposizioni del Trattato: l'art. 18, par. 3 TUE che affida all'Alto Rappresentante la Presidenza della formazione del Consiglio ministeriale “Affari Esteri”; l'art. 18, par. 4 TUE che gli conferisce l'ulteriore funzione di Commissario europeo per le relazioni esterne; e l'art. 15 TUE secondo cui «L'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza partecipa ai lavori...» del Consiglio europeo. Benché vaga, questa formulazione sembra doversi interpretare nel senso che l'Alto Rappresentante, pur partecipando regolarmente alle riunioni di tale istituzione, non è però un suo membro a tutti gli effetti. In questo senso V. EDJAHARIAN, *Article 15 [The European Council]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds), *The Treaty on European Union (TEU), A Commentary*, Heidelberg, 2013, p. 615 ss., p. 626.

⁹² In seguito alla riforma di Lisbona il Presidente della Commissione ha acquisito molte funzioni. Secondo l'art. 17, par. 6 TUE egli: definisce gli orientamenti nel cui quadro la Commissione esercita i suoi compiti; decide l'organizzazione interna della Commissione per assicurare la coerenza, l'efficacia e la collegialità della sua azione; nomina i vicepresidenti, fatta eccezione per l'Alto Rappresentante.

⁹³ Questa ricostruzione è confermata dal fatto che spesso queste due figure esercitano la funzione di rappresentanza esterna dell'Unione congiuntamente, ad esempio in occasione dei G8 e G20.

⁹⁴ Nel senso di considerare che nella funzione di rappresentanza esterna la posizione del Presidente del Consiglio europeo è gerarchicamente preminente rispetto a quella dell'Alto Rappresentante v. anche H. DE WEALE, H. BROEKSTEEG, *The Semi-permanent European Council Presidency: Some Reflections on the Law and Early*

Applicando le considerazioni svolte al caso della crisi ucraina, non si può quindi che rivalutare l'azione dell'Alto Rappresentante, il quale ha effettivamente svolto i propri compiti quale "voce" dell'Unione sulla scena internazionale per la politica estera e di sicurezza comune, mantenendo contatti costanti in particolare con i Ministri degli esteri degli Stati coinvolti e coordinando la risposta complessiva dell'Unione. Analogamente, si può considerare in modo positivo, sia dal punto di vista dell'efficacia dell'azione stessa, sia in rapporto all'attività generale di gestione della crisi, l'azione del Presidente della Commissione e dai singoli Commissari per gestire il problema specifico degli approvvigionamenti del gas o per giungere alla firma e all'entrata in vigore dell'accordo di associazione.

Di segno diametralmente opposto, invece, deve essere la valutazione del ruolo svolto dal Presidente del Consiglio europeo⁹⁶. In questo caso, infatti, le vicende legate alla crisi ucraina non hanno potuto che confermare un dato già emergente dalla prassi secondo cui tale figura, benché potenzialmente investita di un'importante funzione in materia di politica estera, non sembra riuscire, almeno finora, a svolgerla in modo soddisfacente, specie nei casi, come quelli di crisi internazionali, in cui sarebbe più importante per l'Unione riuscire ad avere una guida e ad esprimere ai più alti livelli una politica unitaria e coerente. Questa situazione è diretta conseguenza di una certa vaghezza delle disposizioni del Trattato relative ai compiti di tale figura che, di fatto, permette agli Stati, ogni qual volta si apprestano a nominare colui che dovrà ricoprire l'incarico, di poter stabilire, attraverso il profilo della persona scelta, anche il tipo di presidenza a cui egli darà vita e quindi la maggiore o minore rilevanza e incisività che questa avrà nella vita internazionale dell'Unione. Non c'è bisogno di ricordare che, almeno finora, specialmente il primo dei due Presidenti che si sono succeduti, ha incarnato una presidenza piuttosto poco ambiziosa⁹⁷.

7. *Conclusioni: considerazioni sulla compatibilità del metodo di gestione della crisi ucraina con le disposizioni del Trattato relative al "sistema PESC"*

Alla luce delle considerazioni svolte, il ruolo avuto da Francia e Germania nella gestione della crisi ucraina dovrebbe considerarsi in contrasto con il dato testuale proveniente, seppure con qualche ambiguità, dal Trattato di Lisbona, ma specialmente con la *ratio* stessa delle modifiche che quest'ultimo ha apportato alla PESC, al fine di migliorare la sua visibilità ma anche la coerenza e l'unitarietà dell'intera azione esterna dell'Unione.

Practice, in *Comm. M. Law Rev.*, 2012, p. 1039 ss., p. 1063 e S. VANHOONACKER, K. POMORSKA, H. MAURER, *The Presidency*, cit. p. 150. Bisogna però anche aggiungere che la poca chiarezza delle disposizioni del Trattato sull'Unione ha generato una molteplicità di interpretazioni da parte della dottrina. Altri autori sostengono che invece sia l'Alto Rappresentante il principale responsabile della funzione di rappresentanza esterna e che il Presidente del Consiglio europeo possa agire solo negli spazi lasciati liberi dal primo. Ad esempio R. A. WESSEL, *The Legal Dimension of European Foreign Policy*, in □. K. AARSTAD, E. DRIESKEN, K. E. JØRGENSENS, K. LAATIKAINEN, B. TONRA (eds), *The SAGE Handbook of European Foreign Policy*, London, 2015, e J. SCHMIDT, *The High Representative, the President and the Commission – Competing Players in the EU's External Relations: The Case of Crisis Management*, in P. J. CARDWELL (ed.) *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, The Hague, 2012, p. 161 ss.

⁹⁵ Si consideri anche che in virtù del suo c.d. doppio cappello l'Alto Rappresentante è anche Commissario per le relazioni esterne nonché vicepresidente della Commissione.

⁹⁶ Cfr. F. MARTUCCI, *La réaction multidimensionnelle*, cit., p. 772, che sottolinea come il Presidente del Consiglio europeo si sia espresso poco sulla crisi ucraina.

⁹⁷ Considerazioni del genere sono state al centro del dibattito tra i leader europei per la scelta del primo Presidente del Consiglio europeo, Herman Van Rompuy, considerato il candidato ideale proprio per assicurare all'Unione una presidenza debole e modesta; così almeno nella ricostruzione di P. HAROCHE, *Le Président du Conseil européen : histoire d'un mythe constitutionnel*, in *Rev. M. comm.*, 2010, p. 277 ss.

La forte presenza nazionale, infatti, ricorda da vicino quanto succedeva nell'Unione pre-Lisbona, quando il Trattato affidava formalmente la conduzione e la rappresentanza esterna della politica estera europea allo Stato membro che esercitava la Presidenza di turno⁹⁸ e dove non era rara la nascita di direttori in cui un numero ristretto di Stati assumeva di fatto la guida dell'Unione⁹⁹. Questa situazione portava non pochi problemi, legati al fatto che la politica estera europea finiva con il divenire “ostaggio” di quei Paesi (i più grandi e autorevoli) che avevano le risorse politiche e diplomatiche ma specialmente l'ambizione e l'interesse ad imporre la propria politica¹⁰⁰. Questi ultimi infatti più che promuovere e rappresentare la voce unitaria dell'Unione spesso finivano per usare l'Unione per affermare e rafforzare i propri interessi nazionali¹⁰¹. Allo scopo di superare o per lo meno mitigare questi problemi, il Trattato di Lisbona ha operato un trasferimento di molti dei poteri della Presidenza semestrale, e in particolare quelli relativi alla funzione di rappresentanza esterna, a soggetti stabilmente inseriti nel quadro istituzionale e organico dell'Unione quali l'Alto Rappresentante e il Presidente del Consiglio europeo, a loro volta, come visto, rafforzati o creati *ex novo* durante la revisione¹⁰².

Va però altresì riconosciuto che queste modifiche (secondo alcuni osservatori a loro volta causa di “confusione” nel modo di rappresentare internazionalmente l'Unione¹⁰³), inserendosi in un contesto che per il resto è rimasto sostanzialmente immutato, non sono riuscite ad esprimere tutte le loro potenzialità, né tantomeno ad incidere in qualche modo sulla natura stessa della PESC. Se infatti è evidente che anche dopo il Trattato di Lisbona, la Politica estera e di sicurezza comune

⁹⁸ Fin dal Trattato di Maastricht, la rappresentanza esterna era esercitata dalla Presidenza nell'ambito della Troika, che riuniva, oltre al Presidente in carica anche il Presidente precedente e quello successivo. Il Trattato di Amsterdam ha previsto invece che la Troika fosse formata dalla Presidenza in carica, quella precedente, nonché l'Alto Rappresentante per le questioni relative alla Politica estera e di sicurezza comune e il Commissario competente, in caso di attività rientranti nella sfera di competenze della Comunità europea.

⁹⁹ Il fenomeno del direttorio, in cui alcuni Stati membri (di solito Germania, Francia e Gran Bretagna) assumono il controllo della politica europea su determinate questioni e così facendo oscurano il ruolo delle istituzioni e degli organi dell'Unione, è un fenomeno ben conosciuto dalla dottrina. Ad esempio, sul piano interno, il fatto che spesso la coppia formata da Francia e Germania abbia oscurato e prevaricato il ruolo del Presidente del Consiglio europeo nella gestione della crisi economica e monetaria, è sottolineato da J.-V. LOUIS, *Quelques réflexions préliminaires sur le rôle du Président du Conseil européen*, in C. PHILIP ET AL. (sous la direction de), *Réalisations et défis de l'Union européenne : droit, politique, économie. Mélanges en hommage à Panayotis Soldatos*, Bruxelles, 2012, p. 49 ss., p. 50. In ambito esterno e specialmente PESC, invece, il direttorio è stato spesso considerato in modo positivo, in quanto unico metodo per permettere all'Unione di avere un certo peso sulla scena internazionale. Cfr. S. KEUKELEIRE, *Directorates in the CFSP/CESDP of the European Union: A Plea for “Restricted Crisis Management Groups”*, in *Eur. For. Aff. Rev.*, 2001, p. 75 ss. e C. GEGOUT, *The Quint: Acknowledging the Existence of a Big Four-US Directoire at the Heart of the European Union's Foreign Policy Decision-Making Process*, in *Jour. Comm. Mar. St.*, 2002, p. 331 ss. Sul punto cfr. anche S. BLOCKMANS, R. A. WESSEL, *The European Union and Crisis Management*, cit. p. 30.

¹⁰⁰ V. ad esempio il ruolo svolto dalla Francia nella crisi scaturente dalla guerra tra Ossezia del sud e Russia nel 2008, descritta da H. DIJKSTRA, *EU External Representation in Conflict Resolution: When does the Presidency or the High Representative Speak for Europe?*, in *European Integration online Paper*, Vol. 15(2011), Article 1.

¹⁰¹ Cfr. in argomento E. JOHANSSON-NOGUÉS, *The European Union's External representation after Lisbon: from “Hydra-headed” to “octopus”?*, in *EUI RSCAS Working Papers*, 2014/5.

¹⁰² In seguito alle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona, la Presidenza semestrale è stata ridimensionata anche se non scompare (però *contra* C. TOMUSCHAT, *Guest Editorial*, cit., p. 4, secondo cui i redattori del Trattato di Lisbona non hanno mai avuto alcuna intenzione di sminuire il ruolo della Presidenza semestrale). Inoltre è stato modificato anche il suo modo di operare. Attualmente la Presidenza viene esercitata a turno da gruppi di 3 Stati membri che stilano un programma comune della durata di 18 mesi. All'interno di ciascuno gruppo ogni componente esercita la propria presidenza per 6 mesi mentre gli altri due lo assistono nell'attuazione del programma. In ogni caso è bene sottolineare che durante le diverse fasi della crisi ucraina né la Francia né la Germania (e nemmeno la Polonia) erano in uno dei gruppi che si sono susseguiti nella funzione di presidenza.

¹⁰³ E. JOHANSSON-NOGUÉS, *The European Union's External Representation*, cit., p. 8, ma anche R. GOSALBO BONO, *Insuficiencias jurídicas e institucionales*, cit., p. 286 ss.

dell'Unione continua a non sostituirsi alle politiche estere nazionali secondo una logica sovranazionale, dall'altro, bisogna anche riconoscere che essa non riesce nemmeno ad assumere una piena autonomia, imponendosi in ambito internazionale come politica riferibile direttamente ed esclusivamente all'Unione in quanto tale. Sebbene in questa sede non sia possibile approfondire tale complessa questione, basti osservare che, ancora oggi, la PESC è fondata su norme che disegnano un rapporto di complesso e continuo interscambio con le politiche estere nazionali; in cui la prima trae sostegno e fondamento dalle seconde e, a sua volta, conferisce loro maggiore ampiezza e autorevolezza, rendendo in ogni caso difficile se non impossibile distinguere dove finisca l'una ed inizino le altre¹⁰⁴.

Data questa perdurante natura, deve quindi ritenersi ancora compatibile con la PESC la situazione che si è prodotta durante la crisi ucraina, in cui alcuni Stati membri, ricorrendo nuovamente alla pratica del direttorio¹⁰⁵, hanno promosso e coordinato una linea di condotta condivisa tra tutti i membri dell'Unione, che hanno poi espresso e rappresentato in ambito internazionale, traendo da essa una più ampia legittimazione ad agire, e a sua volta rafforzandola con la propria autorevolezza.

Allo stesso tempo, però, un tale modo di procedere non dovrebbe prescindere dai principi e dalle regole generali di funzionamento dell'Unione. Il riferimento è qui in particolare all'obbligo di cooperazione leale, attualmente disciplinato dall'art. 4 par. 3 TUE, che comprende una serie di impegni positivi e negativi gravanti su Stati membri e istituzioni¹⁰⁶. Per i primi in particolare, la lealtà comporta l'obbligo di instaurare una collaborazione fattiva, non solo con le istituzioni ma anche tra di loro, agendo sempre nell'interesse dell'Unione e per contribuire alla realizzazione degli obiettivi dei Trattati. L'obbligo di cooperazione leale sussiste sia sul piano interno, sia su quello esterno, dove assume il fine specifico di perseguire l'unità di rappresentanza dell'Unione, collegandosi a sua volta con l'obiettivo più generale di permettere all'Unione di affermare la sua identità sulla scena internazionale¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Nell'art. 24, par. 2 TUE attualmente in vigore, la Politica estera e di sicurezza comune è considerata «...fondata sullo sviluppo della reciproca solidarietà politica degli Stati membri, sull'individuazione delle questioni di interesse generale e sulla realizzazione di un livello sempre maggiore di convergenza delle azioni degli Stati membri». Inoltre, secondo il successivo art. 32 TUE, sono gli Stati membri «... mediante la convergenza delle loro azioni...» a poter e dover assicurare che l'Unione «...possa affermare i suoi interessi e i suoi valori sulla scena internazionale». Per tale ricostruzione ci si permette di rinviare nuovamente a E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI, *Le relazioni esterne*, cit. p. XXI. V. inoltre le condivisibili posizioni di P. KOUTRAKOS, *The EU Common Security and Defence Policy*, Oxford, 2013, p. 61 ss., che si riferisce alla Politica estera e di sicurezza comune come fondata sulla reciproca solidarietà politica degli Stati e sulla costante e crescente cooperazione tra questi.

¹⁰⁵ Bisogna però anche sottolineare che il Trattato di Lisbona, nel settore specifico della Politica di sicurezza e difesa comune ha invece formalizzato i direttori, prevedendo la possibilità che il compito di salvaguardare gli interessi dell'intera Unione in ambito internazionale sia affidato a gruppi di Stati. Secondo l'art. 42, par. 5 TUE, tali gruppi di Stati assumono su di loro il compito di «...preservare i valori dell'Unione e di servirne gli interessi».

¹⁰⁶ Secondo l'art. 4, par. 3 TUE: «In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai Trattati. Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni». Su tale articolo v. C. IANNONE, Art. 4 par. 3, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds), *The Treaty on European Union*, cit., p. 234 ss.

¹⁰⁷ Il raggiungimento dell'unità di rappresentanza esterna come espressione del principio di leale cooperazione in ambito esterno è stato stabilito dalla Corte di giustizia già alla fine degli anni '70 del secolo scorso, in relazione essenzialmente alla conclusione degli accordi internazionali da parte della Comunità, specie quando questi assumevano la forma degli accordi misti. V. parere 1/78, del 14 novembre 1978, in *Raccolta* p. I-2151 ss., punti 34-36. V. anche parere 2/91 del 19 marzo 1993, in *Raccolta* p. I-1075, punti 36-37 e parere 1/94, del 15 novembre 1994, in *Raccolta* p. I-5389, punto 108. Attualmente l'unità di rappresentanza esterna deve essere letta alla luce dell'obiettivo dell'affermazione dell'identità esterna dell'Unione previsto dall'art. 3, par. 5 TUE, cosa che le fa assumere una valenza più generale. Cfr. F. CASOLARI, *The Principle of Loyal Co-operation*, cit. e E.

L'attuale collocazione dell'art. 4, par. 3 tra le disposizioni comuni del titolo I del Trattato sull'Unione, rende evidente che il principio di cooperazione leale si applica a tutti i settori d'attività, compresa la Politica estera e di sicurezza comune, dove peraltro il principio in parola trova ulteriore specificazione nell'art. 24, par. 3 TUE¹⁰⁸. Quest'ultimo può essere interpretato nel senso di aggiungere ai normali impegni gravanti sugli Stati per effetto dell'art. 4, par. 3 TUE nuovi obblighi aventi sempre gli Stati come destinatari e legati alle peculiarità della PESC. Siffatti obblighi consistono anzitutto nel doversi adoperare per fare in modo che si creino quell'interscambio e quella solidarietà necessari affinché la stessa politica estera europea possa venire ad esistenza, ma anche, laddove questa non dovesse concretizzarsi (o forse specialmente in quel caso), nel dover agire nell'ambito della propria politica estera nazionale in modo da rispettare e perseguire comunque i valori e gli obiettivi dell'Unione o per lo meno evitando di contrapporsi ad essi¹⁰⁹.

Deriva da quanto considerato che se, come visto, in ambito PESC l'azione individuale degli Stati in sostituzione o comunque in supporto di quella dell'Unione può ancora essere "tollerata" alla luce dell'attuale fase di evoluzione del sistema, affinché essa risulti coerente con il principio di cooperazione leale, dovrebbe in ogni caso: risultare motivata dalla necessità di superare situazioni di inerzia che impediscono all'Unione di far sentire la sua voce sulla scena internazionale o per lo meno per conferire a tale voce una maggiore autorevolezza ed efficacia; essere comunque realizzata cercando la costante condivisione tra tutti gli Stati membri e, naturalmente risultare funzionale a promuovere e perseguire in via prioritaria, se non esclusiva, l'interesse generale dell'Unione.

Da tale ricostruzione "ideale" non sembra troppo lontana la situazione che si è venuta a creare durante la crisi ucraina, dove l'azione principalmente di Francia e Germania ha saputo collegarsi in modo sostanzialmente efficace con gli altri Stati membri e con le istituzioni fungendo da catalizzatore e contribuendo non poco allo sviluppo della coesione tra gli Stati. In questo modo l'Unione ha potuto assumere un ruolo nella gestione della crisi attraverso cui salvaguardare e promuovere i propri interessi e quelli dell'intero Continente europeo.

Rimane in ogni caso l'auspicio che quanto descritto rappresenti sempre e comunque un modo di affermare gli interessi dell'Unione transitorio e contingente. Un consolidamento di queste pratiche, infatti, specialmente se conseguenza del raggiungimento di buoni risultati, potrebbe dimostrarsi controproducente, diventando un ostacolo al processo che, invece, prima o poi, dovrebbe portare a una politica estera reale espressione dell'Unione europea¹¹⁰.

NEFRAMI, *The Duty of Loyalty: Rethinking its Scope through its Application in the field of EU External Relations*, in *Comm. M. Law Rev.*, 2010, p. 323 ss., p. 325.

¹⁰⁸ Nell'art. 24, par. 3 TUE si legge: «Gli Stati sostengono attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza dell'Unione in uno spirito di lealtà e solidarietà reciproca e rispettano l'azione dell'Unione in questo settore». Secondo parte della dottrina quello previsto dall'art. 24, par. 3 TUE rappresenta un ulteriore e autonomo principio di solidarietà operante nei rapporti interstatali. Ad esempio A. MIGNOLLI, *Art. 24*, in C. CURTI GIALDINO, *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, 2012, p. 302 ss., p. 307

¹⁰⁹ In quest'ultimo senso anche E. CANNIZZARO, *Art. 24*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*², Milano, 2014, p. 231 ss., p. 238.

¹¹⁰ In presente lavoro è aggiornato al 20 novembre 2015.