

REGIONE EMILIA-ROMAGNA - ASSEMBLEA LEGISLATIVA

ATTO DI INDIRIZZO – RISOLUZIONE

Oggetto n. 1199 - Risoluzione per il sostegno all'Ucraina e il contrasto della disinformazione nel contesto del conflitto russo-ucraino. A firma dei Consiglieri: Paldino, Calvano, Casadei, Larghetti, Castellari, Massari, Lembi, Proni, Bosi, Costi, Valbonesi, Sabattini, Parma, Carletti, Quintavalla, Fornili, Daffadà, Albasi

RISOLUZIONE

L'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna

Premesso che

dopo la dissoluzione dell'URSS nel 1991, l'Ucraina si ritrovò in possesso del terzo più grande arsenale nucleare del mondo, ma senza il controllo dei codici per l'utilizzo. L'Ucraina aderì quindi al Trattato di non proliferazione nucleare e cedette le armi nucleari alla Russia in cambio di garanzie internazionali. Il "Memorandum di Budapest" fu firmato il 5 dicembre 1994 da Russia, Ucraina, Stati Uniti e Regno Unito. In cambio della rinuncia volontaria dell'Ucraina alle armi nucleari ereditate dall'Unione Sovietica, le potenze firmatarie si impegnarono a garantire la sua sovranità, sicurezza e integrità territoriale, rispettando i suoi confini;

nonostante l'Accordo sopracitato, la Federazione Russa ha violato il diritto internazionale, rendendo l'Ucraina teatro di un conflitto iniziato nel 2014 con circa 15.000 vittime, a cui si aggiunge l'annessione della Crimea da parte della Federazione Russa. Il 21 febbraio 2022, il Presidente della Federazione Russa, Vladimir Putin, ha dichiarato che l'Ucraina è una "finzione" e ha riconosciuto l'indipendenza delle sedicenti "Repubbliche Popolari" di Donetsk e Luhansk, situate sul territorio ucraino, giustificando l'imminente intervento militare russo e l'aggressione a uno Stato sovrano come una missione di "peacekeeping" e "liberazione dai nazisti";

con gli accordi di Minsk 1 del 2014, dopo i fatti di Majdan che deposero il Presidente Kanukovich, tra Russia, Ucraina e OCSE e, soprattutto il Minsk 2, con l'aggiunta un ruolo di mediazione di Francia e Germania del 2015, si era giunti ad un protocollo di 13 punti che, gradualmente, avrebbe dovuto portare prima al cessate il fuoco e poi alla pace tra Ucraina, Russia e le regioni secessioniste del Donetsk e Lugansk nel Donbass; gli accordi, di fatto, videro il mancato rispetto "da ambo le parti", come dichiarò l'allora Presidente del Consiglio italiano Mario Draghi, in particolare sui punti relativi



Viale Aldo Moro, 50 - 40127 Bologna - Tel. 051 527. 5714 – 527.5270

email ALSegreteriaAssemblea@Regione.Emilia-Romagna.it

PEC ALAffLegCom@postacert.regione.emilia-romagna.it WEB www.assemblea.emr.it

allo status “speciale” del Donbass, del potere di veto su una ipotizzata adesione alla NATO dell’Ukraina e sul ripristino del confine definito dal 1991 con la Russia;

tra il 21 e il 22 febbraio 2022, le truppe russe sono effettivamente entrate in tali territori e, il 24 febbraio, è stata avviata un’offensiva militare su diverse zone dell’Ucraina, con bombardamenti e attacchi contro aeroporti e città, accompagnati da un appello alla resa rivolto alla popolazione ucraina. Di fatto, ciò ha riportato la guerra in Europa a decenni di distanza dalla fine della Seconda Guerra Mondiale;

l’attuale escalation vede la Federazione Russa colpire le principali città ucraine, causando gravi danni alle infrastrutture civili e puntando verosimilmente all’instaurazione di un governo filorusso o all’occupazione del Paese, con l’obiettivo di riaffermare la propria influenza nell’Europa orientale e in Asia centrale, su gran parte dell’ex Unione Sovietica. Tale strategia risulta confermata anche dagli altri conflitti scatenati durante la “presidenza Putin” dal 1999 in poi, come quelli in Cecenia, Daghestan e Georgia;

tale scenario conferma la necessità di un impegno deciso della comunità internazionale per fermare l’aggressione e aprire con urgenza canali diplomatici che conducano a una pace giusta e duratura, fondata sul rispetto della sovranità nazionale e del diritto internazionale.

Considerato che

in Europa centro-occidentale e in particolare in tutto l’occidente, la Russia ha condotto operazioni di guerra ibrida mediante pianificate e sistematiche azioni di disinformazione attraverso social-network e finanziamenti illeciti, tutti atti volti a creare pressione e mettere in discussione i governi presenti nei paesi occidentali e, più in generale, la liberal-democrazia come forma di governo alternativa a un modello più autoritario come quello presente in Russia;

come ben evidenziato, in un’analisi sul tema della guerra ibrida, da parte dall’Atlantic Council “il regime di Putin ha trascorso più di un decennio a perfezionare il suo repertorio di guerra ibrida. Molte delle tattiche attualmente utilizzate contro i Paesi dell’Unione europea sono state sviluppate per la prima volta durante la fase iniziale della guerra russa in Ucraina, iniziata nel 2014. In questo modo il Cremlino ha lavorato attivamente per destabilizzare e indebolire lo Stato ucraino dall’interno. E dall’inizio dell’invasione su vasta scala nel febbraio 2022, anche la guerra ibrida contro l’Europa è entrata in una nuova fase, più intensa”, tuttavia, tali dinamiche di guerra informativa richiedono risposte fondate su strumenti democratici come la trasparenza, l’accesso a informazioni corrette e l’educazione critica ai media, evitando metodi tipici dei regimi autoritari come la censura;

lo stesso presidente russo, Vladimir Putin, ha ammesso che il “modello liberale” è obsoleto, attaccando i valori del multiculturalismo e i diritti della comunità LGBTQI+ e sottolineando come questi fenomeni abbiano innescato processi di “messa in ombra cultura, tradizioni e valori familiari tradizionali di milioni di persone che costituiscono la popolazione principale.” Al contrario, la nostra Regione e il nostro Paese devono ribadire con forza la centralità della dignità umana, dell’uguaglianza e dei diritti civili come pilastri irrinunciabili di una democrazia sana.

Sottolineato che

in relazione alla suddetta guerra ibrida e alla conseguente campagna di disinformazione anche nella nostra regione e in tutto il Paese si sono svolte iniziative e azioni tese a una campagna di diffusione di fake news e a proporre un'immagine faziosamente e forzatamente filorussa della realtà. In alcuni casi, come a Modena, si è giunti persino all'affissione di manifesti contenenti attacchi diretti al Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella;

questo genere di "propaganda" contribuisce alla distorsione della realtà e a invertire i ruoli tra chi ha illegalmente invaso un Paese sovrano, violando il diritto internazionale, e chi, legittimamente tenta di difendersi. La disinformazione mira a creare tensione, manipolare la realtà e generare confusione nell'opinione pubblica, costituendo così un attacco diretto alle nostre democrazie che si basano sulla libertà di opinione e sul rispetto dei fatti; proprio per questo il contrasto alla disinformazione deve avvenire attraverso strumenti democratici: trasparenza, accesso a informazioni corrette e alfabetizzazione digitale dei cittadini, evitando soluzioni repressive che limitino la libertà di opinione;

la guerra ibrida è uno strumento molto più pericoloso della guerra convenzionale e lo dimostra la disinformazione diffusa su larga scala in tutta Europa il cui scopo "non è necessariamente convincere le persone di affermazioni stravaganti, ma seminare paura, incertezza e dubbio», come sottolineato da Foreign Policy.

Evidenziato che

secondo il report di Europa Radicale, la nostra regione ha ospitato più eventi ed iniziative (27 totali ad oggi) in violazione del Regolamento UE 2022/350 del 1° marzo 2022, che vieta la diffusione di programmi e contenuti di Russia Today e Sputnik su tutto il territorio dell'Unione;

il medesimo Regolamento, all'articolo 12, dispone che: "È vietato partecipare, consapevolmente e intenzionalmente, ad attività aventi l'obiettivo o il risultato di eludere i divieti di cui al presente regolamento, anche partecipandovi senza perseguire deliberatamente tale obiettivo o risultato, ma sapendo che tale partecipazione può avere tale obiettivo o risultato e accettando questa possibilità". Il Regolamento UE è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno Stato membro (art. 288 TFUE), determinando una limitazione di sovranità ai sensi dell'art. 11 della Costituzione italiana;

che il contrasto della propaganda non deve in alcun modo censurare la diffusione e la rappresentazione delle opere culturali russe della letteratura, del teatro, della musica e di ogni altra forma d'arte universalmente ritenute patrimonio comune dell'umanità.

Rilevato che

alla data del 2025, la guerra ha causato, considerando entrambi le parti e le stime molto varie e differenti, circa 300 mila morti. Tuttavia, l'offensiva russa non ha provocato la capitolazione dell'Ucraina, come probabilmente, atteso dal governo russo; al contrario, ha suscitato una vasta

ondata di solidarietà soprattutto da parte dei Paesi europei e occidentali, una solidarietà che deve concretizzarsi principalmente in aiuti umanitari, nell'accoglienza e protezione dei profughi e nel sostegno alla ricostruzione civile, ponendo al centro la tutela della popolazione e scongiurando una deriva di escalation militare che rischierebbe solo di prolungare la sofferenza e l'instabilità.

Dato atto che

l'Emilia-Romagna ha attivato misure per supportare l'Ucraina e la sua popolazione civile, impegnandosi per una "pace giusta" nei territori coinvolti, come auspicato da numerosi attori della comunità internazionale, tra cui in modo autorevole, Papa Leone XIV con i suoi appelli ad una pace "autorevole, giusta e duratura";

la Regione Emilia-Romagna ha prontamente risposto all'emergenza in Ucraina approvando la Legge Regionale n. 4/2022, "Misure urgenti di solidarietà con la popolazione ucraina", che ha previsto forme di accoglienza, sostegno e aiuto umanitario, strumenti che rappresentano la via più efficace per garantire vicinanza concreta senza alimentare l'escalation militare;

il contributo dell'Emilia-Romagna per progetti di cooperazione internazionale con Ucraina a seguito della legge Ucraina: sono complessivamente 2.462.000 euro di cui 2.000.000 da donazioni vincolate e 462.000 euro da bilancio regionale. Con questi ultimi sono stati finanziati cinque "bandi emergenza" di cooperazione internazionale sull'Ucraina dal 2022 ad oggi;

i consolidati rapporti con l'Ucraina, riconosciuta come paese prioritario nei documenti di programmazione della cooperazione internazionale della Regione, hanno consentito una risposta rapida ed efficace, attraverso l'invio di aiuti e il sostegno diretto alla popolazione. È stato inoltre attivato un sito regionale dedicato, che ha garantito trasparenza e aggiornamento costante sull'andamento della raccolta fondi e sul loro utilizzo;

dopo l'invasione russa, molti Comuni dell'Emilia-Romagna e molti degli enti compresi nell'art. 2, comma 2, legge regionale n. 4/2022, come ad esempio Caritas Italia, hanno attuato gesti concreti di solidarietà verso il popolo ucraino, avviando gemellaggi con varie città e realtà dell'Ucraina. Tali iniziative non hanno valore meramente simbolico: da un lato comportano un impegno burocratico e amministrativo significativo per le amministrazioni coinvolte; dall'altro rappresentano percorsi basati sulla condivisione di buone pratiche e sulla costruzione di relazioni di mutuo beneficio.

Dato atto inoltre che

la raccolta fondi per assistenza profughi ha coinvolto oltre 17 mila donatori. I fondi hanno raggiunto oltre 241 mila famiglie, 205 mila sfollati a causa della guerra, più di 10 mila minori, 3403 donne e 528 persone con disabilità.

Le donazioni hanno finanziato principalmente aiuti umanitari quali beni di prima necessità come materiale farmaceutico, generi alimentari di lunga durata, abbigliamento e risorse per il rafforzamento degli ospedali, la donazione di ambulanze, la formazione del personale medico sanitario e la costruzione di rifugi per la popolazione civile.

Data la maggiore vulnerabilità delle fasce della popolazione civile più fragile, i fondi sono stati anche destinati a progetti volti, non solo alla salute mentale ma anche al rafforzamento del benessere psico-sociale, soprattutto per donne e bambini: creazione di centri di ascolti, sostegno educativo, attività ludico sportive per garantire ai più piccole opportunità di socializzazione nonostante il contesto critico.

Un ultimo esempio è stato l'intesa di collaborazione tra la Regione Emilia-Romagna e il Consiglio Regionale di Kharkiv, avente come obiettivi e finalità di favorire la crescita economica e sociale, sostenibile e inclusiva, dei rispettivi territori, promuovendo allo stesso tempo i valori e i principi condivisi, in particolare la pace, la democrazia, i diritti umani e le libertà fondamentali. La controparte ucraina aveva avanzato formalmente la possibilità di organizzare un periodo di accoglienza nella nostra regione per offrire alle bambine e ai bambini ucraini di svago e sollievo psicologico. Tale richiesta è stata accolta positivamente e, a seguito dell'istruttoria, l'organizzazione dell'iniziativa è stata affidata alla Fondazione "Aiutiamoli a Vivere" con sede a Cattolica.

L'accordo di pace è ancora complicato ma finalmente possibile, soprattutto in seguito allo stallo che si è creato da molti mesi lungo la linea del fronte. Il punto cruciale rimane quello delle garanzie di sicurezza per scongiurare nuove invasioni russe ed è questo l'aspetto su cui, l'idea italiana di garanzie di sicurezza che si ispirino all'articolo 5 della NATO, si sta cercando di lavorare.

Gli Stati Europei, Italia compresa, rimangono uniti nel sostegno all'Ucraina in questa fase di trattative: la strada per la pace non è semplice, ma è importante che sia stata intrapresa.

La posizione intransigente del nostro Paese ha reso il Governo italiano bersaglio facile della propaganda russa: Russia Today ha pubblicato sui social un video distorto atteggiamenti della Presidente del Consiglio italiano a margine del vertice NATO.

Le Istituzioni italiane, Regioni ed Enti locali compresi, si sono attivate sin dall'inizio sotto il profilo dell'accoglienza ai profughi di guerra: in Italia sono arrivati 63.104 rifugiati ucraini, per i quali è prevista assistenza e un sistema che prevede diverse forme di supporto, integrando quello ordinariamente previsto per i richiedenti asilo e i rifugiati.

Tenuto conto che

come già evidenziato, la guerra in Ucraina prosegue con attacchi indiscriminati da parte della Federazione Russa contro la popolazione e le infrastrutture civili, inclusi gli impianti per l'accesso all'energia elettrica e all'acqua potabile ed è prevedibile che, in tale contesto, la natura degli aiuti sia destinata a evolversi. Come già evidenziato in alcune conferenze internazionali ed in occasione della conferenza per la Ricostruzione dell'Ucraina, tenutasi a Roma, si deve passare da una fase di aiuti emergenziali a una fase centrata sulla ricostruzione civile, sociale ed economica, con l'obiettivo di sostenere la resilienza delle comunità locali e accompagnare la popolazione verso il ritorno alla normalità, adattandosi, in un primo momento, alla convivenza con la durata del conflitto e, successivamente, sostenendo l'economia e la società arrivando il prima possibile ad un cessate il fuoco rapido e giusto.

Preso in considerazione infine che

lo scorso 15 agosto ha avuto luogo ad Anchorage, in Alaska, un incontro bilaterale tra il Presidente degli Stati Uniti d'America e il Presidente della Federazione Russa. Dall'analisi di tale vertice, emerge una prospettiva, da parte dell'Amministrazione statunitense, secondo cui il Presidente russo non rappresenterebbe una minaccia diretta alla stabilità internazionale o ai principi democratici, bensì un potenziale interlocutore per collaborazioni di natura strategica ed economica. Tale approccio, percepito come talvolta orientato a interessi specifici e a una visione transazionale, solleva interrogativi circa la piena considerazione del contesto di crisi dell'ordine internazionale vigente. Il punto centrale dell'incontro sono state proprio le eventuali garanzie di sicurezza, pace e stabilità per l'Ucraina. Trump è stato molto vago su come si articolerebbe un impegno statunitense e spetterebbe quindi ai Paesi europei attuarle. Dall'incontro sopracitato data la situazione del conflitto, dove la Russia non ha ancora intenzione di fare passi concreti verso una conclusione non è scaturito nulla di concreto perché l'obiettivo dichiarato della Federazione Russa è l'annessione dell'Ucraina o quantomeno rovesciare l'attuale governo ucraino per poterlo controllare;

oltre tre anni e mezzo di invasione russa su vasta scala hanno insegnato molte cose all'Ucraina e all'Europa, tra cui la certezza che Kiev non stia difendendo solo il proprio territorio, ma l'Europa intera. Per questo gli interessi di Ucraina e UE sono più che mai sovrapposti. La Conferenza sulla ripresa dell'Ucraina tenutasi a Roma gli scorsi 10 e 11 luglio 2025 ha segnato una nuova fase nella cooperazione tra Kiev e UE. Tra i risultati più significativi emersi rientra senza dubbio l'annuncio iniziative comuni europee volte a rafforzare la difesa comune europea, la cooperazione civile, la resilienza energetica e la sicurezza alimentare, evitando una nuova corsa agli armamenti;

con crescente preoccupazione, a tutto ciò si aggiunge una percezione di scarsa incisività o marginalizzazione strategica dell'Unione Europea caratterizzata dalla difficoltà nel definire un ruolo autonomo rilevante nella crisi europea più grave dalla fine della Seconda guerra mondiale. Proprio al fine di sopperire la presunta incapacità dell'Unione Europea di assumere decisioni in momenti di crisi delle relazioni internazionali e successivamente all'incontro del febbraio scorso tra il Presidente americano Trump e il Presidente ucraino Zelensky, Francia e Regno Unito, hanno preso l'iniziativa per costituire una coalizione europea (definita "dei volenterosi"), di cui ora fanno parte numerosi Paesi, tra cui l'Italia, paesi membri della Nato, Australia e Giappone con l'intento dichiarato di fornire all'Ucraina maggiori garanzie di sicurezza, solide e credibili, che le consentano di difendere efficacemente la propria sovranità e l'integrità territoriale; tuttavia, in tale prospettiva è necessario che l'Unione Europea si affermi come attore autonomo e promotore di pace;

alla luce dei risultati della 24esima edizione del vertice SCO (Shanghai Cooperation Organization) con la partecipazione, tra gli altri, dei Presidenti di Cina, Federazione Russa e India, la parata di armi tecnologiche, e la relativa Dichiarazione di Tianjin, le intenzioni della Cina, che sembrano propendere per la "costruzione di un nuovo sistema di governance globale, equo e multilaterale opposto all'egemonismo occidentale e al pensiero da Guerra Fredda" sono state rafforzate dalla posizione del Presidente della Federazione Russa che ha parlato dello SCO come "modello di multilateralismo genuino alternativo alle strutture di sicurezza euro-atlantiche";

a ridosso dell'evento sopracitato, pochissimi giorni fa, si è svolta la riunione, a Parigi, dei cosiddetti Volenterosi, dalla quale è scaturito un documento finale definito "cruciale, definito e condiviso" da ben 26 paesi, tra cui anche l'Italia, che certifica il posizionamento dell'Europa a fianco dell'Ucraina e il continuo sostegno per mantenere "la pressione collettiva sulla Russia" anche attraverso le sanzioni economiche e la massima condivisione con gli Stati Uniti, ma è necessario promuovere iniziative autonome europee e multilaterali orientate al dialogo e alla diplomazia;

in questo scenario, la Regione Emilia-Romagna, coerentemente con la propria consolidata adesione ai valori del dialogo e del diritto internazionale, non può che sottolineare che la via per una pace duratura risiede nel rispetto delle sovranità nazionali, nella salvaguardia della democrazia, nell'affermazione della giustizia e, soprattutto, nella tutela dei diritti umani. Si ritiene, pertanto, fondamentale evitare la concessione di spazi o strumenti di amplificazione a figure autocratiche, privilegiando invece i principi cardine delle democrazie: la ricerca costante di soluzioni diplomatiche, il rifiuto di ogni logica di escalation militare, la fedeltà ai valori sanciti dalla Costituzione italiana che "ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli" (art. 11), e l'impegno dell'Unione Europea a promuovere la pace, la cooperazione e la solidarietà tra i popoli come fondamento della sua stessa esistenza.

Tutto ciò premesso e considerato,

si impegna e impegna la Giunta regionale

ad esprimere, ancora una volta, la propria ferma condanna all'invasione criminale dell'Ucraina da parte della Federazione Russa, ricordando anche le illegali occupazioni iniziate dal 2014;

ad esprimere la propria vicinanza all'Ucraina e alla sua popolazione, auspicando la cessazione quanto prima delle ostilità e riconoscendo la pace come obiettivo primario e il proprio diritto all'autodeterminazione, alla resistenza e alla difesa della propria identità.

Ed in particolare impegna la Giunta regionale

a farsi portavoce, presso tutte le Istituzioni competenti, nazionali ed internazionali, delle istanze per una pace giusta e duratura che garantisca, al popolo ucraino, l'integrità territoriale e la futura stabilità fondata sul rispetto della sovranità e del diritto internazionale;

a vigilare, per quanto di competenza, sull'applicazione del Regolamento UE 2022/350 del 1° marzo 2022 su tutto il territorio regionale, nel rispetto della libertà di opinione e del confronto democratico sulla correttezza dell'informazione, contrastando la disinformazione e la propaganda russa con trasparenza, senza forme di censura preventiva;

ad adottare tutte le iniziative utili attraverso percorsi democratici per garantire una chiara ed obiettiva informazione sull'evoluzione del conflitto russo-ucraino, contrastando la guerra ibrida di disinformazione condotta dalla Federazione Russa attraverso attacchi informatici, social-network e manipolazione dell'informazione, sabotaggi, interruzioni di approvvigionamenti, finanziamenti illeciti e altre azioni segrete o coercitive;

a promuovere l'instaurazione di rapporti tra gli enti locali del territorio emiliano-romagnolo e gli omologhi enti ucraini, sostenendo gli iter avviati negli anni e non ancora in corso;

a supportare e potenziare il Tavolo Paese Ucraina, come punto di coordinamento per i nuovi aiuti, fra tutti i soggetti coinvolti, individuati dall'art. 2 della L.R. 4/2022, al fine di analizzare i bisogni, priorità e investimenti necessari in questa nuova fase del conflitto;

a supportare, per quanto di competenza, le Istituzioni nazionali e dell'Unione Europea nell'intraprendere tutte le iniziative necessarie per rafforzare le capacità di resilienza del Paese invaso favorendo negoziati di pace immediati, il cessate il fuoco e la tutela della popolazione civile.

Approvata a maggioranza dei presenti nella seduta pomeridiana del 12 novembre 2025