

Il percorso di adesione dell'Ucraina alla *membership* europea: un banco di prova per le regole di accesso all'Unione

Maria Vignola*

Questo articolo rappresenta una sintesi degli argomenti oggetto di analisi nella tesi di laurea in Diritto dell'Unione europea discussa presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche (Scuola di Giurisprudenza) dell'Università degli Studi di Salerno, il giorno 23/09/2024 dal titolo "Procedure di adesione all'Unione europea: il caso Ucraina".

Relatrice: Prof.ssa R. Palladino; Correlatore: Prof. F. Buonomenna.

Presentazione del lavoro: Il lavoro di ricerca ha costituito l'oggetto della tesi di laurea in Diritto dell'Unione europea relativa al tema delle procedure di adesione all'UE e al caso dell'Ucraina. L'elaborato si è focalizzato sull'approfondita analisi del processo giuridico-politico che regola l'adesione di un nuovo Stato membro all'UE, esaminando in particolare i requisiti previsti dall'art. 49 TUE e il loro collegamento con i valori sanciti dall'art. 2 TUE. Particolare attenzione è stata dedicata ai cosiddetti Criteri di Copenaghen, introdotti nel 1993, che impongono standard precisi in ambito politico, economico e giuridico ai fini della piena integrazione del Paese candidato. L'originalità della tesi emerge nella terza parte, dove viene indagato il rapporto tra la politica di allargamento dell'UE e il contesto geopolitico recente, con riferimento specifico al processo di avvicinamento dell'Ucraina all'Unione. Ricostruite le tappe fondamentali di questo percorso, l'elaborato indaga circa la possibilità di distaccarsi dai criteri ordinari e applicare una *fast track procedure* riservata all'Ucraina. Il rigore metodologico della ricerca, la coerenza argomentativa e l'attualità del tema rendono il contributo meritevole di pubblicazione sulla Rivista dipartimentale. Prof.ssa Rossana Palladino (Associata di Diritto dell'Unione europea – DSG).

Presentazione del lavoro: L'elaborato prodotto della ricerca svolta in occasione della tesi di laurea, mette in evidenza il processo giuridico-politico che regola l'adesione di un nuovo Stato membro all'Unione europea, segnalando da subito le incidenze e le differenziazioni con il ben noto processo di allargamento. L'analisi muove dalla valutazione delle fasi di cui alla procedura *ex* articolo 49 TUE dedicando particolare attenzione alla condizione del rispetto e della promozione dei valori fondanti dell'Unione. La parte centrale del lavoro è dedicata ai ben noti criteri di Copenaghen, che impongono standard precisi in ambito politico, economico e giuridico ai fini della piena integrazione del Paese candidato. Rispetto a ciò interessante si pone l'approfondimento dedicato all'ulteriore criterio, noto nel lessico della Commissione come "capacità di integrazione", di cui al par. 7, lett. A, par. iii, ricompreso altresì nelle Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Copenaghen del 1993 e volto a mantenere «inalterato il ritmo dell'integrazione europea». Altrettanto interessante si pone la parte finale del lavoro dedicata agli aspetti salienti della recente richiesta di adesione da parte dell'Ucraina all'Unione europea, formulata nel febbraio 2022. L'attualità del tema, nonché l'apprezzabile metodo con cui è stata svolta la ricerca rendono il contributo meritevole di pubblicazione sulla Rivista dipartimentale. Prof. Francesco Buonomenna (Associato di Diritto dell'Unione europea – DSG).

SOMMARIO: 1. Allargamento e adesione all'Unione europea: profili introduttivi – 2. La procedura di adesione all'UE ex art. 49 TUE – 3. La condizione del rispetto e della promozione dei valori fondanti dell'Unione – 4. I cd. Criteri di Copenaghen – 5. Un quarto criterio: la capacità di integrazione – 6. L'Ucraina bussa alle porte dell'Unione europea: genesi di un processo di avvicinamento – 7. La domanda formale di adesione – 8. Considerazioni sulla possibilità di una *fast track procedure* riservata all'Ucraina: aspetti problematici.

1. Allargamento e adesione all'Unione europea: profili introduttivi

I concetti di allargamento e adesione sono profondamente legati tra loro da un rapporto di consequenzialità: l'adesione, intesa come ingresso nell'Unione europea di uno Stato terzo che acquista lo *status* di membro, costituisce presupposto necessario per l'allargamento, che invece è l'effetto che si produce in capo all'UE a seguito dell'adesione di uno o più Stati terzi¹. Se però l'allargamento è una conseguenza diretta e naturale dell'adesione, quest'ultima rappresenta soltanto lo *step* finale di una complessa procedura, la cui attivazione richiede l'iniziativa spontanea e la collaborazione attiva dello Stato che abbia interesse ad entrare a far parte dell'Unione.

Ora, poiché l'ingresso nella *membership* europea viene tendenzialmente percepito come un'opportunità di crescita in termini di rafforzamento della democrazia, dello Stato di diritto e delle libertà fondamentali, nonché di sviluppo economico e affermazione sul piano internazionale, negli anni sempre un maggior numero di Stati ha richiesto l'adesione all'Unione europea, rendendo così necessaria l'elaborazione di una politica di allargamento come strumento per regolamentare e monitorare i singoli percorsi di adesione.

La politica di allargamento, infatti, prevede un insieme di azioni volte ad indirizzare il comportamento dello Stato terzo nella direzione indicata dall'Unione attraverso la prescrizione di una condizionalità politico-economica e l'attuazione, da parte del Paese interessato, di un processo di riforma funzionale all'allineamento agli *standard* europei,

* Laureata in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Salerno. Praticante avvocato.

¹ LANG A., *La politica di allargamento dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, Cacucci Editore, Bari, 2010, pp. 477 ss.

nell'ottica di una futura integrazione. In questo senso, qualsiasi Stato può entrare a far parte dell'Unione europea, a condizione che vengano rispettati tutti i criteri di adesione individuati e positivizzati dalle istituzioni europee.

Prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, non esistevano disposizioni *ad hoc* in materia di adesione all'Unione europea: l'unico requisito previsto dall'articolo 237 TCE era quello di "essere uno Stato europeo", mentre le restanti condizioni non erano specificate e dovevano essere concordate successivamente attraverso un accordo intervenuto tra lo Stato richiedente e gli Stati già membri².

A partire dagli anni '80, ai Paesi interessati all'adesione si comincia a richiedere, oltre al requisito geografico dell'europeicità, anche un allineamento ai principi e ai valori riconosciuti come fondanti dell'Unione europea. Il successivo Trattato di Maastricht³ introduce, infatti, un primo riferimento esplicito all'obbligo, seppur generico, di rispettare i principi sui quali si fonda l'Unione, integrato dalla previsione di specifici requisiti economico-finanziari (meglio noti come "criteri di convergenza" o "parametri di Maastricht") per l'ingresso nell'Unione economica e monetaria dell'Unione europea (UEM)⁴.

La situazione muta a seguito del Grande allargamento ad Est del 2004, con cui dieci nuovi Stati entrano a far parte della compagine europea⁵. Di conseguenza, emerge l'esigenza e l'urgenza di riformare il funzionamento delle istituzioni europee al fine di renderlo più adeguato ad una nuova UE allargata: a tal fine interviene il Trattato di Lisbona, introducendo modifiche sostanziali ai Trattati istitutivi, tra cui alcune riguardanti i requisiti di adesione e il ruolo delle istituzioni nel processo decisionale.

2. La procedura di adesione all'UE ex art. 49 TUE

² Articolo 237 del Trattato istitutivo delle Comunità Economiche Europee (TCE), firmato il 25 marzo 1957, secondo cui «Ogni Stato europeo può domandare di diventare membro della Comunità. Esso invia la sua domanda al Consiglio che, dopo aver chiesto il parere della Commissione, si pronuncia all'unanimità.

Le condizioni per l'ammissione e gli adattamenti del presente Trattato, da questa determinati, formano l'oggetto di un accordo tra gli Stati membri e lo Stato richiedente. Tale accordo è sottoposto a ratifica da tutti gli Stati contraenti conformemente alle loro rispettive norme costituzionali».

³ Il Trattato di Maastricht, o Trattato sull'Unione europea (TUE), è uno dei Trattati sull'Unione europea, firmato il 7 febbraio 1992 a Maastricht nei Paesi Bassi ed entrato in vigore il 1° novembre 1993.

⁴ Articolo 121 (ex art. 109 J), par. 1 del Trattato di Roma che istituisce la Comunità europea (TCEE), come modificato dal Trattato di Maastricht.

⁵ Si tratta di Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovenia, Slovacchia, Ungheria.

L'attuale procedura di adesione all'UE è disciplinata dal Trattato sull'Unione europea (TUE) - così come modificato dal Trattato di Lisbona - e, più precisamente, dall'articolo 49 TUE secondo cui «Ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione. Il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali sono informati di tale domanda.

Lo Stato richiedente trasmette la sua domanda al Consiglio, che si pronuncia all'unanimità, previa consultazione della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono. Si tiene conto dei criteri di ammissibilità convenuti dal Consiglio europeo. Le condizioni per l'ammissione e gli adattamenti dei trattati su cui è fondata l'Unione, da essa determinati, formano l'oggetto di un accordo tra gli Stati membri e lo Stato richiedente. Tale accordo è sottoposto a ratifica da tutti gli Stati contraenti conformemente alle loro rispettive norme costituzionali».

Da un'attenta lettura del presente articolo è possibile, dunque, ricavare quali sono i requisiti minimi richiesti dall'Unione ai singoli Stati che intendano entrare a far parte della *membership* europea, ovvero:

- 1) Un criterio geografico (Ogni Stato europeo), anche se «oggi i confini dell'Europa sono sempre meno confini geografici e sempre più confini che delimitano un'area di condivisione di valori costituzionali comuni e di democrazia⁶»;
- 2) Il rispetto e la promozione dei valori di cui all'articolo 2 TUE⁷;
- 3) I criteri di ammissibilità convenuti dal Consiglio europeo (cd. criteri di Copenaghen)⁸: gli Stati che presentano domanda di adesione all'Unione Europea devono dare prova di essere in linea con gli *standard* europei sul piano politico, economico e giuridico.

Una volta verificato il possesso degli stessi, la Commissione monitora il rispetto di tali parametri, in quanto potrebbe verificarsi un regresso durante l'intero percorso di adesione.

⁶ SAVASTANO F., *Allargamento e confini dell'Unione Europea*, in *Percorsi costituzionali*, Napoli, 2015, p. 479.

⁷ Articolo 2 del Trattato sull'Unione Europea, così come modificato dal Trattato di Lisbona «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

⁸ Conclusioni del Consiglio europeo di Copenaghen 21-22 giugno 1993, §7, iii) (SN/180/1/93), p. 13

In secondo luogo, l'articolo 49 TUE illustra la procedura che uno Stato europeo, che già rispetta e si impegna a promuovere i valori di cui all'art. 2 TUE, deve seguire per il conseguimento dell'adesione. Tale procedimento si compone di quattro fasi:

1) La presentazione della domanda formale di adesione: lo Stato interessato presenta una richiesta formale di adesione al Consiglio, che ne informa il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali. Il Consiglio incarica quindi la Commissione europea di emettere un parere in merito alla domanda, per cui la stessa Commissione predispone un articolato questionario da sottoporre allo Stato richiedente, al fine di acquisire gli elementi utili alla valutazione, predispone un questionario piuttosto articolato da sottoporre allo Stato richiedente;

2) Il conferimento dello *status* di candidato: una volta ricevuto parere positivo da parte della Commissione, il Consiglio europeo concede al Paese richiedente lo *status* di candidato. Tale condizione non dà automaticamente diritto all'adesione, ma consente allo Stato di ricevere assistenza tecnica e finanziaria da parte dell'Unione nel percorso di riforma necessario per l'allineamento agli *standard* europei;

3) L'apertura dei negoziati di adesione: con l'approvazione del quadro negoziale da parte del Consiglio e previo consenso unanime degli Stati membri, si apre la fase dei negoziati, finalizzata alla preparazione del Paese candidato alla futura adesione. I negoziati si svolgono nell'ambito di Conferenze intergovernative tra gli Stati membri e il candidato, e sono attualmente articolati in 35 capitoli tematici, ciascuno corrispondente a un settore della legislazione europea (*acquis communautaire*). Pertanto, per giungere alla chiusura dei negoziati, è necessario che vengano aperti e chiusi singolarmente tutti i 35 capitoli, cosa che avviene soltanto quando lo Stato dimostra di essersi conformato all'*acquis* comunitario e di aver raggiunto gli obiettivi prefissati;

4) L'adesione: terminata la fase dei negoziati, il Paese candidato e l'Unione devono concordare e stipulare un trattato di adesione, che deve essere approvato dal Consiglio all'unanimità e dal Parlamento europeo, il quale si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono. Per poter entrare in vigore, infine, il trattato deve essere firmato e ratificato da tutti gli Stati membri e dal Paese in via di adesione, in conformità con le rispettive procedure costituzionali.

3. La condizione del rispetto e della promozione dei valori fondanti dell'Unione

Per poter accedere alla *membership* europea, l'articolo 49 TUE impone una condizione imprescindibile: il rispetto e la promozione dei valori fondanti dell'Unione. La disposizione, infatti, stabilisce che: «Ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione».

Ma quali sono, nello specifico, i valori indicati dall'articolo 2 del Trattato sull'Unione Europea?

L'articolo 2 TUE richiama quei valori già riconosciuti nei Trattati di Maastricht e di Amsterdam, e successivamente costituzionalizzati dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Tra questi figurano: «il rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

La norma così formulata può essere, dunque, scomposta in due segmenti: nel primo vengono elencati i valori su cui si fonda l'Unione, mentre nel secondo si precisa che tali valori sono comuni agli Stati membri, evocandone altri che caratterizzano la società moderna⁹.

Considerata l'importanza del suo contenuto, dottrina e giurisprudenza hanno avvertito l'esigenza di interrogarsi sulla natura giuridica della disposizione, oggetto di molteplici e variegata interpretazioni.

Secondo un primo orientamento, l'articolo 2 TUE avrebbe «un carattere sensibilmente politico»¹⁰: esso si limiterebbe a riprodurre dei principi ai quali veniva già riconosciuta

⁹ Secondo CANNIZZARO E., *Il ruolo della Corte di giustizia nella tutela dei valori dell'Unione europea, Liber Amicorum Antonio Tizzano*, Torino, 2018, si tratta dei valori del pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini sono ispirati agli articoli 8-12 della CEDU.

¹⁰ VILLANI U., *Valori comuni e rilevanza delle identità nazionali e locali nel processo di integrazione europea*, Napoli, 2011, p. 18 «I valori enunciati nell'articolo 2 presentano un carattere sensibilmente politico, che si riflette, non a caso, in procedimenti essenzialmente di natura politica, quali l'ammissione di Stati o la sospensione di Stati membri. Va però rimarcato che nella misura in cui i suddetti valori corrispondono a principi generali del diritto dell'Unione, i quali, nati essenzialmente nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, costituiscono una fonte di tale diritto, essi sono applicabili dalla stessa Corte al fine di verificarne il rispetto sia da parte delle istituzioni dell'Unione che degli Stati membri (naturalmente nel limite delle competenze giudiziarie istituite dagli stessi Trattati)».

valenza giuridica poiché rientranti tra i principi generali del diritto dell'Unione, per cui sarebbe più opportuno parlare di una natura prevalentemente ricognitiva dell'articolo e non di una natura obbligatoria¹¹.

Al contrario, un secondo orientamento attribuisce alla prefata disposizione una valenza precettiva, vincolante, sulla base di due argomentazioni principali: da un lato, la previsione di sanzioni ex art. 7 TUE in caso di violazione dei valori elencati¹²; dall'altro, il riferimento allo Stato di diritto come "principio" – e non come mero valore – contenuto nel Preambolo della Carta dei diritti fondamentali¹³, la quale ha acquisito efficacia giuridica vincolante con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Pertanto, è molto probabile che, con l'utilizzo del termine «valori», l'intenzione fosse quella di sottolinearne il carattere supremo, senza però escludere la loro valenza precettiva.

A sostegno di tale interpretazione, si richiamano anche alcune pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Nel parere 2/13, la Corte sostiene che «L'Unione è dotata di un ordinamento giuridico di nuovo genere, avente una sua specifica natura, un quadro costituzionale e principi fondativi che sono suoi propri, una struttura istituzionale particolarmente elaborata,

¹¹ CARTA M., *Il principio dello Stato di diritto nell'Unione europea*, in *Unione europea e tutela dello Stato di diritto negli Stati membri*, Bari, 2020, p. 27; VILLANI U., *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, 2017, Bari, p. 37.

¹² A sostegno di tale tesi ricordiamo Armin Von Bogdandy, professore di diritto pubblico, nel suo scritto "*I principi fondamentali dell'Unione europea. Un contributo allo sviluppo del costituzionalismo europeo*", 2011, Napoli, pp. 46-51, afferma che i valori enunciati nell'articolo 2 TUE devono essere considerati come principi fondamentali, in quanto hanno la capacità di produrre effetti giuridici (artt. 3 comma 1, 7 e 49 TUE).

Sul punto anche ROSSI L.S., già giudice alla Corte di giustizia dell'Unione europea, nel suo contributo intitolato "*Il valore giuridico dei valori. L'articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali*", in *Federalismi.it*, n.19/2020, ribadisce che «Il valore vincolante dell'articolo 2 del TUE per gli Stati membri è confermato dal fatto che alla violazione dei principi stabiliti dal presente articolo sono collegate le due procedure specifiche previste dall'articolo 7 del TUE.

La prima prevede un meccanismo di allerta preventivo, in relazione al rischio evidente di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2 TUE, mentre la seconda riguarda l'accertamento dell'esistenza di una violazione grave e persistente di tali valori, unitamente alla successiva possibilità di sospendere lo Stato membro in relazione ai diritti derivanti dal trattato, compreso il diritto di voto. Il fatto che il trattato colleghi la disposizione di sanzioni così gravi ed eccezionali unicamente alla violazione dei valori di cui all'articolo 2 TUE sottolinea ulteriormente l'importanza costituzionale di tali valori».

¹³ In questo caso è importante rimarcare la differenza terminologica tra principi e valori in quanto nello stesso Preambolo si legge che "L'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà; essa si basa sul principio della democrazia e sul principio dello Stato di diritto". PAPPALARDO F., *Preambolo*, in MASTROIANNI R., POLLICINO O., ALLEGREZZA S., PAPPALARDO F., RAZZOLINI O., *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, 2017, Milano p.3 ss.

nonché un insieme completo di norme giuridiche che ne garantiscono il funzionamento» i quali «hanno dato vita ad una rete strutturata di principi, di norme e di rapporti giuridici mutualmente interdipendenti, che vincolano, in modo reciproco, l'Unione stessa e i suoi Stati membri, nonché tra di loro, gli Stati membri¹⁴».

Sulla stessa linea si colloca anche il parere 1/17, in cui la Corte ribadisce che «l'Unione è dotata di un quadro costituzionale che le è proprio. Rientrano in tale quadro i valori fondatori enunciati nell'articolo 2 TUE, ai sensi del quale “l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani”, i principi generali del diritto dell'Unione, le disposizioni della Carta, nonché le disposizioni dei trattati UE e FUE, che contengono, segnatamente, le norme sull'attribuzione e la ripartizione delle competenze, le norme sul funzionamento delle istituzioni dell'Unione e del sistema giurisdizionale di quest'ultima, nonché le norme fondamentali nei settori specifici, strutturate in modo da contribuire alla realizzazione del processo di integrazione ricordato nell'articolo 1, secondo comma, TUE¹⁵».

In conclusione, si può quindi affermare che l'articolo 2 TUE non solo possiede una valenza precettiva, in quanto la violazione grave e persistente dei valori da essa enunciati comporta necessariamente l'attivazione della procedura sanzionatoria prevista dall'articolo 7 TUE, ma riveste anche un carattere fondante dell'intero impianto dell'Unione. Ciò emerge sia dalla formulazione letterale del primo comma dell'articolo 2 TUE «L'Unione si fonda sui valori [...]» sia dall'articolo 49 TUE, che subordina l'accesso alla *membership* al rispetto di tali valori, poiché questi rappresentano dei veri e propri pilastri nella costruzione dello spazio europeo e nel processo di integrazione¹⁶.

¹⁴ Parere 2/13 della Corte di Giustizia in seduta plenaria del 18 dicembre 2014, ECLI:EU:C:2014:2454.

¹⁵ Parere 1/17 della Corte di Giustizia in seduta plenaria del 30 aprile 2019, ECLI:EU:C:2019:341, punto 110.

¹⁶ ROSSI L.S., *Il valore giuridico dei valori. L'articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali*, in *Federalismi.it*, n.19/2020.

4. I cd. criteri di Copenaghen

Con il Trattato di Lisbona vengono introdotte alcune importanti novità rispetto al testo precedentemente approvato dalla Conferenza intergovernativa del 2004. Tra queste, in tema di adesione all'Unione europea, rientra la previsione di alcuni «criteri di ammissibilità convenuti dal Consiglio europeo», inseriti nell'ambito della procedura di adesione delineata dall'articolo 49 TUE.

La formalizzazione di tali criteri avviene in un momento cruciale per la storia dell'integrazione europea, ovvero in vista del Grande allargamento del 2004, che ha visto l'ingresso di dieci nuovi Stati, tra cui i Paesi dell'Europa centro-orientale (PECO), quali Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria - seguiti da Bulgaria e Romania nel 2007 - e dalle due isole di Cipro e Malta.

Trattandosi di Paesi profondamente differenti dagli Stati membri, sia sotto il profilo valoriale sia caratterizzati da una certa instabilità istituzionale ed economica, già nei primi Accordi di Associazione venivano inserite delle clausole di condizionalità essenziali, che subordinavano la cooperazione al rispetto dei valori europei, prevedendo, in caso di violazione, la possibilità di sospensione o di estinzione dell'accordo da parte della CEE¹⁷. Pertanto, in prospettiva della loro imminente adesione, il Consiglio europeo di Copenaghen del 21 e 22 giugno 1993 ha ritenuto opportuno specificare che l'ingresso effettivo nell'Unione sarebbe potuto avvenire solo qualora i Paesi candidati fossero stati in grado di assumere gli obblighi previsti dagli accordi.

In questo contesto, vengono individuati e formalizzati specifici criteri di ammissibilità, destinati a orientare il processo di allargamento. Come si legge nelle conclusioni del Consiglio: «L'appartenenza all'Unione richiede che il Paese candidato abbia raggiunto una stabilità istituzionale che garantisca la democrazia, il principio di legalità, i diritti umani, il rispetto e la protezione delle minoranze, l'esistenza di una economia di mercato funzionante nonché la capacità di rispondere alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'Unione. Presuppone anche la capacità dei Paesi candidati di

¹⁷ Cfr. BARGIACCHI P., *La nuova metodologia del processo di adesione all'Unione europea dei Balcani occidentali*, in *Illyrius. International Scientific Review*/n. 14/(I-2020). *Special edition "Eu Western Balkans cooperation on justice and home affairs"*. Essays edited by Teresa Russo, Anna Oriolo, Gaspare Dalia, 2020, pp. 3-31.

assumersi gli obblighi di tale appartenenza, inclusa l'adesione agli obiettivi di un'unione politica, economica e monetaria»¹⁸.

I requisiti di ammissibilità, così delineati dal Consiglio e oggi noti come criteri di Copenaghen, individuano quindi degli *standard* europei di tipo politico, economico e giuridico, a cui gli aspiranti membri devono essere in grado di conformarsi in una fase antecedente all'adesione, ai fini di una corretta integrazione dei nuovi membri nell'UE e a garanzia del benessere, della "salute" dell'Unione stessa.

Questo soprattutto perché, se nella fase di preadesione è possibile operare un controllo sul rispetto di tali criteri attraverso un'attività di monitoraggio costante (*screening*) da parte della Commissione europea - la quale esamina attentamente la situazione di ogni singolo Stato e redige ogni anno un parere (i cd. *Progress Reports*), in cui espone i progressi e le prospettive di ingresso dello stesso nell'Unione¹⁹ - nella fase successiva all'adesione la condizionalità perde la propria capacità persuasiva, venendo meno l'incentivo rappresentato dalla prospettiva di allargamento²⁰.

Nella fase di preparazione all'adesione, il criterio che riveste maggiore rilevanza è indubbiamente quello politico, poiché solo dal rispetto dello stesso dipende l'apertura formale dei negoziati.

Il criterio politico richiede una «stabilità istituzionale che garantisca la democrazia, il principio di legalità, i diritti umani, il rispetto e la protezione delle minoranze» come prerequisito per la candidatura e per l'idoneità all'ingresso nell'Unione.

Il primo dato oggetto di valutazione è il profilo democratico: la Commissione esamina le Carte costituzionali nazionali; il corretto funzionamento delle istituzioni pubbliche; le modalità di svolgimento delle elezioni, che devono essere libere ed eque, consentendo ad ogni cittadino di partecipare alla vita politica del Paese e di votare dopo aver ricevuto una corretta e adeguata informazione; la presenza di un pluralismo politico e di un sistema

¹⁸ Conclusioni del Consiglio europeo di Copenaghen 21-22 giugno 1993, §7, iii) (SN/180/1/93), p. 13

¹⁹ Nella redazione del parere, la Commissione può indicare sia la possibilità di apertura dei negoziati diretti all'adesione, poiché i requisiti richiesti risultano soddisfatti, sia la necessità di rispettare ulteriori condizioni e adottare nuove riforme prima di poter accedere ai negoziati.

²⁰ CARTA M., *Lo Stato di diritto alla prova dell'allargamento dell'Unione (o l'allargamento della UE alla prova dello Stato di diritto)*, in *Eurojus*, Fascicolo n.4 2022, p.180; INGRAVALLO I., *Considerazioni critiche sulle prospettive di ulteriore allargamento dell'Unione europea*, in *Temi e questioni di Diritto dell'Unione europea*. Scritti offerti a Claudia Morviducci, Bari, 2019, p. 449 ss.; ROSANÒ A., *Not another EU report! Il meccanismo di cooperazione e verifica quale strumento di promozione dello Stato di diritto e i suoi effetti sul processo di allargamento*, in *Quaderni AISDUE*, Sezione "Atti convegni AISDUE", n. 17, 28 maggio 2022.

multipartitico che assicuri ai cittadini la possibilità di scegliere fra più partiti quello che possa rappresentare e curare al meglio i propri interessi. Non meno importante, la presenza di una Pubblica Amministrazione, che operi in modo efficiente e trasparente, e di un sistema giudiziario indipendente, composto da magistrati adeguatamente formati e in grado di interpretare ed applicare i principi democratici²¹.

Segue il principio di legalità (*rule of law*)²², definito la «spina dorsale di ogni democrazia costituzionale moderna»²³, oltre ad essere uno dei pilastri su cui si fonda l'UE insieme alla democrazia e ai diritti dell'uomo. A conferma, anche l'articolo 3 dello Statuto del Consiglio d'Europa, secondo cui «Ogni Membro del Consiglio d'Europa riconosce il principio della preminenza del Diritto e il principio secondo il quale ogni persona soggetta alla sua giurisdizione deve godere dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali».

Il consolidamento dello Stato di diritto nella prassi legislativa europea e l'elaborazione di una nozione più completa costituiscono il risultato di un lavoro attento e costante, svolto negli anni dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE), concordi nel ritenere che il concetto di Stato di diritto implica il rispetto del principio di legalità, della certezza del diritto, del divieto di arbitrarietà del potere esecutivo, di una tutela giurisdizionale effettiva (compreso l'accesso alla giustizia) da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, e del principio di separazione dei poteri²⁴.

²¹ Il Consiglio europeo che si è svolto a Madrid nel 1995 precisa che il Paese candidato deve dotarsi di strutture amministrative e giudiziarie adeguate ad assicurare l'applicazione del diritto comunitario e il recepimento dello stesso nella legislazione nazionale in modo efficace.

Sul criterio politico si legga anche KOCHENOV D., *Behind the Copenhagen façade. The meaning and structure of the Copenhagen political criterion of democracy and the rule of law*, in *European Integration Online Papers*, vol. 8, 2004, pp. 1-24

²² Si noti come, nella traduzione ufficiale italiana delle Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Copenaghen del 1993, l'espressione "Stato di diritto" sia stata sostituita con "principio di legalità": si tratta di una scelta razionale, voluta e dovuta a una concezione meramente formale dello Stato di diritto che, alla luce della sentenza *Les Verts*, rende lo Stato di diritto sostanzialmente coincidente con il principio di legalità.

²³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto /* COM/2014/0158 final */.

²⁴ Cfr. sent. 29 aprile 2004, Commissione/CAS Succhi di Frutta, C-496/99P, punto 63; sent. 12 novembre 1981, Meridionale Industria Salumi ed a., cause riunite da 212/80 a 217/80, punto 10; sent. 21 settembre 1989, *Hoechst AG/Commissione*, cause riunite 46/87 e 227/88, punto 19; sent. 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, punti 31, 40 e 41, e del 25 luglio 2018, *Minister for Justice and Equality*, C-216/18 PPU, punti da 63 a 67; sent. 22 dicembre 2010, DEB, C-279/09, punto 58; sent. 10 novembre 2016, *Poltorak*, C-452/16 PPU, punto 35; sent. 10 novembre 2016, *Kovalkovas*, C-477/16 PPU, punto 36).

Democrazia e Stato di diritto sono dunque strettamente legati anche al rispetto dei diritti umani, per cui sia gli Stati già membri che coloro che formulano domanda di adesione all'UE devono impegnarsi ad osservare la legislazione internazionale in materia di diritti umani e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), nonché a promuoverne l'applicazione e a garantire la piena esecuzione delle sentenze della Corte EDU in caso di violazione degli stessi.

Il secondo criterio individuato dal Consiglio europeo di Copenaghen ha natura economica e richiede «l'esistenza di una economia di mercato funzionante nonché la capacità di rispondere alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'Unione».

In questo settore riveste un ruolo fondamentale il Trattato di Maastricht, il quale fissa gli omonimi parametri di Maastricht (o criteri di convergenza), ovvero dei requisiti economico-finanziari da soddisfare per ottenere l'ingresso nell'Unione Economica e Monetaria (UEM).

Tali criteri, originariamente individuati all'art. 121 par. 1 del Trattato di Roma che istituisce la Comunità europea (TCE) e ad oggi trasposti nell'art. 140 TFUE²⁵, prevedono:

- 1) il raggiungimento di un alto grado di stabilità dei prezzi, che risulterà da un tasso d'inflazione prossimo a quello dei tre Stati membri, al massimo, che hanno conseguito i migliori risultati in termini di stabilità dei prezzi;
- 2) la sostenibilità della situazione della finanza pubblica, che risulterà dal conseguimento di una situazione di bilancio pubblico non caratterizzata da un disavanzo eccessivo (rapporto deficit/PIL non superiore al 3%, mentre il debito pubblico non deve superare il 60% del PIL);
- 3) il rispetto dei margini normali di fluttuazione previsti dal meccanismo di cambio del Sistema Monetario Europeo per almeno due anni, senza svalutazioni nei confronti dell'euro;
- 4) i livelli dei tassi di interesse a lungo termine che riflettano la stabilità della convergenza raggiunta dallo Stato membro, ovvero che i tassi di interesse a lungo termine non devono superare di più del 2% quelli dei tre Stati membri, al massimo, che avranno conseguito i migliori risultati in termini di stabilità dei prezzi.

²⁵ Articolo 140 TFUE (ex art. 121, paragrafo 1; art. 122, paragrafo 2; art. 123, paragrafo 5 TCE).

I parametri economici presi in considerazione nella fase di *screening* da parte della Commissione riguardano principalmente la crescita del PIL, il tasso di inflazione, la disoccupazione, il bilancio governativo, il debito estero e gli investimenti esteri diretti, ma anche la presenza di un mercato liberale e di un settore finanziario sviluppato, in grado di garantire la corretta allocazione del risparmio verso investimenti produttivi²⁶.

Il terzo requisito di ammissibilità individuato a Copenaghen è il criterio giuridico, con cui si richiede ai Paesi candidati all'adesione «la capacità di assumersi gli obblighi di tale appartenenza» attraverso il recepimento del cd. *acquis communautaire*. Tenuto conto delle diverse classificazioni del termine *acquis* elaborate dalla dottrina, prendiamo in considerazione nel caso di specie l'*acquis* di adesione²⁷.

L'*acquis communautaire* di adesione indica quel *corpus* di determinazioni di natura normativa, politica e giurisprudenziale che deve essere accettato e recepito dagli Stati che intendono aderire all'Unione²⁸. Per esigenze di chiarezza, la Commissione europea individua le specifiche fonti dei diritti e degli obblighi ne:

- a) i principi, gli obiettivi politici ed il dispositivo dei trattati;
- b) la legislazione adottata in applicazione dei trattati;
- c) la giurisprudenza della Corte di giustizia;
- d) le dichiarazioni e le risoluzioni adottate nell'ambito dell'Unione;
- e) gli atti che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune e di cooperazione di polizia giudiziaria in materia penale;
- f) gli accordi conclusi dalla Comunità o tra gli Stati membri, fra di loro, nei settori di competenza dell'Unione²⁹.

²⁶ MARKTLER T., *The Power of the Copenhagen Criteria*, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy* vol. 2, 2006.

²⁷ Sono riconducibili all'*acquis* d'adesione diverse sottocategorie, quali l'*acquis* normativo (disposizioni dei trattati istitutivi); l'*acquis* politico (determinazioni del Consiglio europeo e del Consiglio); l'*acquis* giurisprudenziale (sentenze della Corte di giustizia, relative ad obiettivi od esigenze che toccano le basi stesse del sistema comunitario); l'*acquis di Schengen* (insieme di norme e disposizioni volte a garantire la libera circolazione dei cittadini all'interno dello spazio Schengen, regolando i rapporti tra gli Stati che hanno firmato l'omonima Convenzione). Cfr. CURTI GIALDINO C., *Acquis communautaire*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1996; PESCATORE P., *Aspects judiciaires de «l'acquis communautaire»*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1981

²⁸ Sul punto TAMBURINI M., *L'adattamento del diritto interno al diritto comunitario e l'integrazione dell'acquis communautaire negli ordinamenti dei nuovi membri*, in *L'Europa di domani: verso l'allargamento dell'Unione*, a cura di Mario Ganino e Gabriella Venturini, 2001, Milano. L'autore definisce l'*acquis* come “una fotografia dell'esistente” per indicare l'insieme dei fatti giuridici, storici, economici, conseguenti alla creazione delle Comunità e, poi, dell'Unione europea.

²⁹ Definizione di *Acquis* comunitario in Commissione europea, Glossario, Bruxelles, 2000, p.6.

Da ciò si può dedurre che, pur continuando a utilizzare l'espressione *acquis communautaire*, essa non si riferisce soltanto al diritto comunitario *stricto sensu*, ma comprende anche tutti gli atti adottati dai tre pilastri dell'Unione³⁰, compresi accordi, decisioni, risoluzioni, dichiarazioni, sentenze della Corte di giustizia.

Per questo, sarebbe più corretto affermare che l'*acquis* comunitario è solo una componente – indubbiamente la più importante – dell'*acquis* dell'Unione europea.

Gli Stati di nuova adesione sono quindi tenuti a conformarsi all'*acquis* di adesione, comprensivo del dettato normativo, politico e giurisprudenziale di fonte comunitaria e di fonte europea, e a recepirlo nei rispettivi ordinamenti nazionali.

Tuttavia, per alcuni Paesi sono state previste, in via del tutto eccezionale, delle clausole di esenzione (definite *opt-out*), che garantiscono la possibilità di decidere se conformarsi o meno ad una determinata decisione, già approvata dall'UE e accettata da altri Stati membri, limitatamente a specifici e individuati settori di cooperazione comunitaria, al fine di evitare una stasi nel processo di integrazione.

È il caso della Danimarca, che ha deciso di non adottare l'euro; dell'Irlanda, che ha attuato solo in parte le disposizioni degli Accordi di Schengen; della Polonia, che ha ottenuto una deroga sull'attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea³¹.

³⁰ I tre pilastri su cui si fonda l'Unione europea sono le Comunità europee; la PESC (Politica estera e di sicurezza comune); la CGAI (Cooperazione in materia di giustizia e affari interni). Tuttavia, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 2009, viene abolita la struttura dei tre pilastri e l'Unione europea, alla quale viene conferita personalità giuridica, subentra alla Comunità europea.

³¹ Il Regno Unito, ormai ex membro dell'Unione europea a seguito della *Brexit*, è stato il Paese che ha ottenuto più deroghe di tutti, ovvero quattro, in relazione all'adozione dell'euro, all'ingresso nell'Unione economica e monetaria, all'applicazione degli accordi di Schengen e della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

5. Un quarto criterio: la capacità di integrazione

Oltre al criterio politico, economico e giuridico, esiste in realtà anche un quarto criterio, spesso trascurato dalla dottrina, ma che riveste un ruolo chiave nel campo della politica di allargamento dell'Unione.

Sempre nelle Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Copenaghen del 1993, al par. 7, lett. A, par. iii) e con riferimento alle relazioni con i Paesi dell'Europa centrale e orientale, il Consiglio europeo richiede ai fini dell'adesione «la capacità dell'Unione di assorbire nuovi membri, mantenendo nello stesso tempo inalterato il ritmo dell'integrazione europea».

Lo stesso concetto è stato ripreso nel marzo 2006 quando, durante un incontro informale dei Ministri degli Esteri dell'Unione europea a Salisburgo, è stato sottolineato che l'ingresso di nuovi Stati membri non può essere subordinato soltanto al soddisfacimento dei tre criteri di Copenaghen, ma occorre prendere in considerazione anche un altro fattore, ovvero la capacità di assorbimento dell'Unione.

Per essere più precisi, la Commissione europea definisce la capacità di assorbimento, o meglio la capacità di integrazione dell'UE³², come «la capacità dell'UE di assorbire nuovi membri, in un determinato momento o periodo, senza compromettere gli obiettivi politici e strategici stabiliti dai trattati», che a sua volta dipende dallo sviluppo delle politiche e delle istituzioni dell'UE e dalla capacità dei Paesi candidati di diventare Stati membri provvisti di un livello di preparazione adeguato³³.

La capacità di integrazione si articola principalmente in tre componenti:

- 1) Le istituzioni: l'Unione deve garantire «l'efficienza e la continuità di funzionamento delle istituzioni comunitarie e dei processi decisionali, come pure il mantenimento del livello di responsabilità corrispondente all'una e agli altri»;
- 2) Le politiche comunitarie: l'Unione «deve essere in grado di continuare a garantire lo sviluppo e l'attuazione delle politiche comuni in tutti i settori»;

³² Parlamento europeo e Commissione preferiscono ricorrere all'espressione "capacità di integrazione" piuttosto che alla "capacità di assorbimento", più frequentemente utilizzata.

³³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2006-2007, comprendente una relazione speciale sulla capacità dell'Unione europea di accogliere nuovi Stati membri {SEC(2006) 1383} {SEC(2006) 1384} {SEC(2006) 1385} {SEC(2006) 1386} {SEC(2006) 1387} {SEC(2006) 1388} {SEC(2006) 1389} {SEC(2006) 1390}, COM/2006/0649 def.

3) Il bilancio comunitario: l'Unione «deve essere in grado di continuare a finanziare le politiche comunitarie in modo sostenibile, perciò l'impatto delle nuove adesioni sul bilancio dell'UE sarà oggetto di una scrupolosa disamina nel corso dell'intero processo dell'allargamento». Pertanto, prima di ogni adesione, l'UE deve decidere quali siano le risorse complessive di bilancio necessarie, in funzione delle quali la Commissione proporrà un pacchetto di misure finanziarie necessarie nei futuri negoziati di adesione³⁴. Con riferimento allo stesso concetto, è possibile inoltre operare una distinzione tra capacità di integrazione esterna e capacità di integrazione interna: la prima fa riferimento alla capacità dell'Unione di preparare i Paesi che richiedono l'adesione, mentre la seconda alla capacità dell'Unione di preservare il suo funzionamento e la sua coesione una volta che gli stessi sono divenuti Stati membri³⁵.

Da questo ricaviamo che la capacità di integrazione, a differenza dei tre criteri di Copenaghen, non è un requisito richiesto allo Stato terzo, ma all'Unione stessa, per cui non è improbabile che un Paese candidato, pur soddisfacendo i criteri politici, economici e giuridici, non possa ugualmente conseguire l'ingresso nell'Unione³⁶.

In altre parole, l'allineamento a tutti gli *standard* prescritti è una condizione imprescindibile per richiedere l'adesione, ma non sufficiente per conseguire il risultato desiderato, in quanto l'ultima parola spetta sempre all'UE.

Soltanto quando l'Unione si sia accertata di avere la capacità di assorbimento prescritta, si può procedere alla redazione del trattato di adesione, nel quale vengono riportati termini, condizioni ed eventuali clausole di salvaguardia e norme transitorie, che deve essere approvato dal Parlamento europeo e all'unanimità del Consiglio.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ DEANAF., *L'allargamento dell'Unione europea nei Balcani occidentali: una strada oscura che conduce al nulla?*, in *Eurojus*, 25 maggio 2022.

³⁶ CARTA M., *Lo Stato di diritto alla prova dell'allargamento dell'UE (o l'allargamento della UE alla prova dello Stato di diritto)*, in *Rivista Eurojus*, 2022, p. 186.

6. L'Ucraina bussa alle porte dell'Unione europea: genesi di un processo di avvicinamento

Con la caduta del muro di Berlino nel 1989, la riunificazione della Germania e la conseguente ricomposizione dell'Europa a discapito dell'URSS, ormai prossima alla dissoluzione, diversi Paesi dell'Europa centrale e orientale appartenenti all'ex blocco sovietico iniziano un percorso di avvicinamento alla Comunità Europea.

Questo processo si avvia con l'adesione alla NATO³⁷ e la firma dei primi Accordi di associazione, fino all'effettiva adesione all'Unione europea nel quinto *round* di allargamento (2004-2007).

Anche l'Ucraina, rimasta spesso all'ombra e sotto l'influenza dell'egemonia russa, una volta divenuta uno Stato democratico e indipendente nel 1991, inizia ad affacciarsi alla realtà europea con il Partenariato orientale (PO).

Il Partenariato orientale rappresenta una specifica dimensione della Politica europea di vicinato (PEV), attraverso cui l'Unione mira a promuovere una stretta associazione politica e un'elevata integrazione economica con sei Paesi dell'Europa orientale e del Caucaso meridionale: Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Repubblica di Moldova e Ucraina³⁸.

Tra gli strumenti di cui si serve il Partenariato per il raggiungimento delle proprie finalità figurano gli Accordi bilaterali di associazione, volti a rafforzare i legami tra l'Unione europea e i singoli *partner* orientali.

Per quanto riguarda l'Ucraina, la firma dell'Accordo di associazione con l'UE, inizialmente prevista per il 2011, è stata più volte rinviata a causa di una serie di eventi politici interni. In particolare, l'elezione alla presidenza ucraina del filorusso Viktor Janukovyč e il processo avviato contro l'ex primo ministro Julija Tymošenko hanno portato le istituzioni europee ad esprimere una forte preoccupazione circa lo Stato di

³⁷ La NATO (*North Atlantic Treaty Organization*) è un'organizzazione internazionale, più precisamente un'alleanza politica e militare che riunisce 29 paesi membri dell'Europa e dell'America settentrionale che promuove i valori democratici e la collaborazione in materia di difesa e sicurezza per risolvere i problemi, prevenire i conflitti e creare un rapporto di fiducia tra gli Stati membri. Può diventare membro della NATO "qualsiasi altro Stato europeo in condizione di soddisfare i principi di questo trattato e di contribuire alla sicurezza dell'area nord-atlantica", da https://www.nato.int/nato-welcome/index_it.html.

Nel 1997 tre ex Repubbliche sovietiche (Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria) entrano a far parte della NATO, seguite da Estonia, Lettonia, Lituania, Slovenia, Slovacchia, Bulgaria e Romania nel 2004, Albania e Croazia nel 2009, Montenegro nel 2017, Macedonia del Nord nel 2020.

Nel 2024 la NATO ha riconosciuto Bosnia-Erzegovina, Georgia e Ucraina come aspiranti membri.

³⁸ Sul Partenariato orientale <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eastern-partnership/>.

diritto, i processi per motivi politici e i casi di giustizia selettiva in Ucraina³⁹, e dunque a rinviare ulteriormente la firma dell'Accordo, inizialmente prevista per il vertice sul Partenariato orientale di Vilnius del 28-29 novembre 2013.

Pertanto, la firma dell'Accordo veniva subordinata a progressi concreti in tre aree: la conformità delle elezioni parlamentari agli standard internazionali, la cessazione della giustizia selettiva e l'attuazione delle riforme previste dall'agenda di associazione⁴⁰.

Nonostante una posizione inizialmente favorevole alla conclusione dell'Accordo, il Presidente ucraino Janukovyč procede nella direzione opposta, scegliendo di favorire e rafforzare gli antichi legami con la vicina Russia.

La decisione provoca una forte reazione popolare: nella notte tra il 21 e il 22 novembre 2013 ha inizio il movimento noto come *Euromaidan*⁴¹, che vede migliaia di cittadini scendere in piazza a Kiev e in altre città del Paese per manifestare a favore dell'integrazione europea, vista come un'ancora di salvataggio per un governo più democratico e indipendente dall'influenza russa, per il rispetto dei diritti umani e per la crescita economica del Paese.

Dopo lunghi mesi di scontri violenti, quest'insurrezione porta però con sé i risultati sperati dal popolo ucraino: il ripristino della Costituzione del 2004 e del ruolo centrale del Parlamento, oltre alla fuga del Presidente Janukovyč in Russia e la conseguente formazione di un nuovo governo provvisorio, che porta all'elezione di Petro Porošenko nel maggio 2014.

³⁹ Parlamenti per la democrazia: verso una cooperazione globale più ambiziosa. Riunione dei Presidenti delle Commissioni competenti per gli affari esteri e il Forum parlamentare per la democrazia sullo sviluppo della democrazia. Vilnius, 27 e 28 novembre 2013, dalla Documentazione per le Commissioni - Riunioni interparlamentari: <https://documenti.camera.it/leg17/dossier/Testi/RI018.htm>.

⁴⁰ *Ibidem*. Sempre nel quadro del Partenariato orientale, nella riunione del 17 novembre 2009 il Consiglio dell'UE ha adottato l'Agenda dell'UE per l'azione di sostegno alla democrazia nelle relazioni esterne dell'UE, fissando come principi dell'azione europea la tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali, incluso il principio di non discriminazione, la promozione della democrazia, la parità di trattamento tra uomini e donne nella partecipazione alla vita politica e ai processi decisionali, l'obbligo di trasparenza per i leader e i funzionari pubblici nei confronti dei cittadini per combattere la corruzione.

⁴¹ Sul tema OLIINYK A., KUZIO T., *The euromaidan revolution, reforms and decommunisation*, in *Ukraine. Europe-Asia Studies*, 2021, 73.5, pp. 807-836; SHEVSKY D., *Euromaidan revolution in Ukraine*, in *Handbook of revolutions in the 21st century: The new waves of revolutions, and the causes and effects of disruptive political change*, Springer International Publishing, 2022, pp. 851-863; SHVEDA Y., PARK, J.H., *Ukraine's revolution of dignity: The dynamics of Euromaidan.*, *Journal of Eurasian Studies*, 2016, pp. 85-91; DIUK N., *Euromaidan: Ukraine's self-organizing revolution*, *World Affs.*, 2013, 176:9.

Il nuovo Presidente, nel giugno successivo, firma la parte economica dell'Accordo di associazione con l'UE⁴²: questa sezione prevede, tra l'altro, anche la creazione di una zona di libero scambio globale e approfondito (*Deep and Comprehensive Free Trade Agreement*, o anche DCFTA) con la Georgia, la Moldova e l'Ucraina, allo scopo di migliorare l'accesso a beni e servizi, ridurre tariffe e ostacoli al commercio, allineare pratiche e norme a quelle europee.

Tuttavia, l'Accordo di Associazione entra completamente in vigore soltanto il 1° settembre 2017, dopo essere stato ratificato dal Parlamento e da tutti gli Stati membri dell'UE.

La reazione ostile della Russia a questo processo di integrazione europeo non tarda ad arrivare: temendo importanti ripercussioni sulla propria economia, il Cremlino annuncia nuove tariffe doganali sui prodotti ucraini, blocchi temporanei sull'importazione di beni ucraini, e minaccia riduzioni nella fornitura del gas nel tentativo di dissuadere l'Ucraina nel proseguire il percorso intrapreso.

Oltre al piano economico, la Russia reagisce e agisce anche sul fronte geopolitico.

Pochi giorni dopo la fuga di Janukovyč dall'Ucraina, delle truppe senza insegne, successivamente riconosciute come russe⁴³, prendono il controllo militare della Crimea, regione che ha un forte legame storico-culturale con la Russia, oltre ad un valore economico considerevole non solo per la presenza di risorse naturali, ma anche per la posizione geografica strategica da un punto di vista commerciale e militare per la base navale di Sebastopoli⁴⁴. A seguito di un rapido (e discusso) referendum, il 18 marzo 2014 viene sancita l'annessione formale della Crimea alla Federazione russa.

A sua volta l'Ucraina, sostenuta dalla Comunità internazionale, non ha riconosciuto la legittimità di tale atto, continuando a considerare la Crimea parte integrante del proprio territorio.

⁴² La parte politica era stata già firmata a marzo, in un vertice tenutosi a Bruxelles, dal primo ministro *ad interim* Arsenij Yatseniuk.

⁴³ Tali truppe sono state definite anche "omini verdi" per il fatto che i soldati indossavano delle uniformi verdi mimetiche, prive di mostrine o segnali che consentissero di riconoscere il loro corpo militare di provenienza.

⁴⁴ La Crimea, situata sul Mar Nero, consente l'accesso al Mar Mediterraneo e il controllo sui traffici marittimi.

Ne deriva un conflitto armato nelle regioni orientali del Paese, in particolare nel Donbass, tra Kiev e le forze separatiste del Donbass, che nel frattempo si dichiarano indipendenti, costituendo le Repubbliche popolari di Donetsk e Luhansk nel maggio 2014.

Nel periodo 2014-2015 vengono firmati a Minsk due accordi tra Porošenko e Putin, in presenza dei rappresentanti delle due neonate Repubbliche, per sancire una tregua, non rispettata da entrambe le parti in diverse occasioni.

Il conflitto nel Donbass resta irrisolto e Mosca non intende mollare la presa, aumentando le tensioni con Kiev con una mobilitazione delle proprie truppe lungo il confine ucraino tra ottobre e novembre 2021⁴⁵. Nel dicembre seguente, la Russia presenta due proposte di Trattati rivolte agli Stati Uniti allo scopo di ottenere delle garanzie di sicurezza, quali restrizioni delle esercitazioni militari e riduzione delle truppe NATO in punti strategici in prossimità dei propri confini, ma soprattutto l'impegno giuridicamente vincolante a bloccare l'adesione dell'Ucraina alla NATO, considerando l'espansione di quest'ultima ad Est come un ulteriore rischio per la sicurezza del Paese e minacciando non precisate ripercussioni militari qualora tali richieste non fossero state accolte⁴⁶.

Gli USA e la NATO respingono fermamente le pretese di Mosca circa la presenza di truppe militari nell'Europa orientale e l'adesione alla NATO dell'Ucraina, sottolineando il diritto della stessa di scegliere liberamente con chi stringere alleanze, come ogni altro Paese sovrano, e rinnovando il loro impegno al fianco di Kiev, anche attraverso l'applicazione di dure sanzioni al sistema finanziario e al settore energetico in caso di attacco all'Ucraina.

Tuttavia, il Presidente russo Vladimir Putin non cede e il 21 febbraio 2022 annuncia il riconoscimento dell'indipendenza delle autoproclamate repubbliche separatiste di Donetsk e Lugansk, ordinando lo schieramento di truppe nella regione del Donbass, che giustifica come un'operazione di mantenimento della pace e di difesa da eventuali attacchi da parte del governo ucraino. Si rivelerà, tre giorni dopo, un pretesto per invadere l'Ucraina. È l'inizio di un nuovo conflitto russo-ucraino.

⁴⁵ Per un ulteriore approfondimento si rimanda anche a TUDELA F., *Crimea, Donbass y la guerra ruso-ucrainiana. El efecto de los Protocolos de Minsk en la finlandización de Ucrania*, Agenda Internacional, 2022, 29.40: 7-29; GRANT T.D., *Annexation of crimea*, American journal of international law, 2015, 109.1: 68-95; FISCHER S., *The Donbas conflict: Opposing interests and narratives, difficult peace process*, 2019; DE ANDRÉS D.P., *Crise en Europa. Unha análise dos casos de Crimea e Donbas*, in *Tempo exterior* N° 43, Vol. XXII (I), 2021, pp. 121-137.

⁴⁶ La crisi russo-ucraina. Cronologia degli avvenimenti, analisi e documenti n. 192, 24 febbraio 2022: <https://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/ES0383.pdf>.

7. La domanda formale di adesione

L'inizio dell'aggressione militare russa al territorio ucraino il 24 febbraio 2022 spinge l'Ucraina a chiedere protezione e avvicinarsi ulteriormente all'Unione europea, presentando domanda formale di adesione il 28 febbraio 2022. Anche Georgia⁴⁷ e Moldavia scelgono di percorrere la stessa strada, firmando ufficialmente la loro richiesta di adesione all'Unione il 3 marzo 2022.

I tre Paesi in questione, oltre a partecipare al programma di Partenariato orientale, già un anno prima dello scontro si erano riuniti in un Trio associato (*The Associated Trio*), firmando il 17 maggio 2021 a Kiev un *memorandum* che stabiliva la nascita di un formato tripartito per una cooperazione rafforzata nel percorso di integrazione europea. Coordinando le loro azioni coerentemente con la prospettiva di adesione all'Unione europea, Ucraina, Georgia e Moldavia si impegnavano nell'organizzazione di consultazioni regolari sull'integrazione europea, nella partecipazione a discussioni con gli Stati membri e le istituzioni europee, e infine nel coordinamento delle politiche nazionali nel quadro del Partenariato orientale⁴⁸.

Non è quindi un caso se, con l'inizio dei conflitti armati, il Trio associato ha prontamente presentato domanda di adesione all'Unione a distanza di soli pochi giorni.

Con un *focus* particolare sul caso ucraino, la prospettiva europea di Kiev era già stata confermata nel Preambolo dell'Accordo di Associazione tra l'UE e Ucraina firmato nel 2014, nel quale l'Unione europea "riconosce l'Ucraina come Paese europeo che condivide storia e valori comuni con gli Stati membri dell'UE e si impegna a promuoverli; riconosce le sue aspirazioni europee e accoglie con favore la sua scelta europea, compreso il suo

⁴⁷ Così sulla domanda di adesione presentata dalla Georgia all'Unione europea VAN DER LOO G., VAN ELSUWEGE P., *The EU-Ukraine Association Agreement after Ukraine's EU membership application: Still fit for purpose*, epc. Eu, 2022, 14/03/2022.

«L'accordo di associazione UE-Georgia riconosce la Georgia come un Paese dell'Europa orientale e non semplicemente europeo, come per l'Ucraina e la Moldavia. Molto probabilmente questa differenziazione è stata inclusa per distinguere geograficamente il Caucaso meridionale dalle Repubbliche occidentali ex sovietiche [...]. Tuttavia, da un punto di vista giuridico, questo riferimento non impedisce alla Georgia di presentare domanda di adesione all'UE come previsto dall'articolo 49 TUE, per cui ogni Stato europeo impegnato nel rispetto dei valori europei ha il diritto di aderire alla *membership*, indipendentemente dalla sua collocazione geografica. Inoltre, la condizione dell'essere europeo è sempre stata definita in modo ampio, così come si può dedurre dall'adesione di Cipro all'Unione europea e dallo status di candidato della Turchia».

⁴⁸ CERNICOVA-DRAGOMIR T.M., *The Associated Trio, political conditionality, and the dynamics of EU enlargement policy*, *DPCE Online*, 2024, 61.4; MAKHANOV K., AMIRBEK A., ANUARBEKULY A., *Analysis of the "Associated trio" as a backfire effect of Russia's foreign policy of near abroad*, 2022, 97.1: 71-78; DAVITASHVILI G., *EU resilience building policy: the case of Georgia in the context of the Associated trio*, *Romanian Journal of Society and Politics*, 2022, 16.1.

impegno a costruire una democrazia radicata e sostenibile e un'economia di mercato; ma soprattutto riconosce e subordina l'associazione politica e l'integrazione economica all'Unione, tenendo conto dei risultati dell'Ucraina nel rispetto dei valori comuni e dei progressi compiuti in attuazione delle disposizioni contenute nell'Accordo per la convergenza con l'Unione europea in ambito politico, economico e giuridico”⁴⁹.

Chiaramente, con l'inizio della guerra e la presentazione della domanda formale di adesione, il tema della prospettiva europea del Paese ritorna in ballo e chiede una risposta pronta da parte delle istituzioni europee.

Il primo ad attivarsi è il Parlamento europeo, che il 1° marzo 2022 tiene una sessione plenaria straordinaria durante la quale il Presidente ucraino Volodymyr Zelensky, in videocollegamento da un bunker a Kiev, chiede all'Unione europea di accogliere la sua richiesta di adesione e di sostenere l'Ucraina, distrutta dalla guerra e bombardata dai missili russi.

Il Parlamento approva, dunque, una risoluzione chiave con cui definisce la sua posizione, condannando fermamente l'aggressione militare illegale e ingiustificata da parte della Russia, qualificandola come grave violazione del diritto internazionale e invitando le istituzioni a adoperarsi per concedere all'Ucraina lo *status* di Paese candidato, nel rispetto dell'articolo 49 TUE e sulla base del merito⁵⁰.

Sul punto, il Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen non prende subito una posizione netta, confermando sì che il popolo ucraino appartiene alla famiglia europea, ma che l'adesione effettiva dell'Ucraina avrebbe richiesto sicuramente tempo, un tempo necessario per le riforme⁵¹.

Il 17 giugno 2022 la Commissione europea formula i pareri sulle domande di adesione di Ucraina, Moldavia e Georgia. In particolare, nel parere sull'Ucraina e con riferimento ai tre criteri di Copenaghen, rileva che il Paese è a buon punto per raggiungere la stabilità istituzionale, che garantisca la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani e il rispetto e la protezione delle minoranze; ha compiuto progressi in ambito macroeconomico, ma ha

⁴⁹ *Preamble of Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part*, OJ L 161, 29.5.2014, p. 3-2137: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0529\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0529(01)).

⁵⁰ Risoluzione del Parlamento europeo del 1° marzo 2022 sull'aggressione russa contro l'Ucraina (2022/2564(RSP)): https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0052_IT.html

⁵¹ <https://www.politico.eu/article/von-der-leyen-noncommittal-on-ukrainian-eu-membership-banning-russian-energy-imports/>

ancora bisogno di riforme economiche strutturali; si è gradualmente avvicinato al rispetto dell'*acquis communautaire* in molti settori.

Conformemente ai pareri della Commissione, si pronuncia anche il Consiglio europeo nelle conclusioni del 23-24 giugno 2022: pur riconoscendo la prospettiva europea dei tre Paesi e che il futuro degli stessi e dei loro cittadini è nell'Unione europea, le strade del Trio associato nel percorso di adesione devono ora dividersi. Il Consiglio europeo concede lo *status* di Paese candidato all'Ucraina e alla Moldavia, mentre per la Georgia il Consiglio si dichiara pronto a concedere lo *status* di Paese candidato una volta affrontate le priorità specificate dalla Commissione nel Parere sulla sua domanda di adesione.

Per ultimo, chiarisce che i progressi di ciascun Paese sarebbero dipesi dai rispettivi meriti nel soddisfare i criteri di Copenaghen, tenuto conto anche della capacità dell'UE di assorbire nuovi membri⁵².

Nonostante il contesto in cui sono state presentate le domande di adesione, sembra quindi esclusa una corsia preferenziale per l'Ucraina, come per gli altri due Stati, i cui percorsi di adesione all'Unione europea saranno valutati in base ad un criterio meritocratico.

I rapidi risultati e gli sforzi sostenuti dall'Ucraina, nonostante il clima di violenza e distruzione, sono stati notevolmente ammirati e ricompensati dalla Commissione, che nel novembre 2023 ha formulato una raccomandazione per l'avvio dei negoziati di adesione, e dal Consiglio, che nelle conclusioni del dicembre successivo ha elogiato i progressi dell'Ucraina in materia di Stato di diritto, di riforma del sistema giudiziario e dell'amministrazione, per aver istituito un quadro legislativo e istituzionale sui diritti fondamentali e per aver allineato la sua legislazione sui media alla normativa europea in materia di audiovisivi.

D'altra parte, il Consiglio ha invitato il Paese a rafforzare ulteriormente le sue istituzioni nella lotta contro la corruzione e ad approfondire ulteriormente la cooperazione e l'integrazione nel mercato interno dell'UE sulla base dell'Accordo di Associazione UE-Ucraina e dell'accordo di libero scambio globale e approfondito tra Unione, Ucraina, Georgia e Moldavia⁵³.

⁵² Conclusioni del Consiglio europeo del 23-24 giugno 2022, Bruxelles, 24 giugno 2022 (OR. en): <https://www.consilium.europa.eu/media/57457/2022-06-2324-euco-conclusions-it.pdf>.

⁵³ Conclusioni del Consiglio sull'allargamento del 12 dicembre 2023, Bruxelles, 16707/23: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16707-2023-INIT/it/pdf>.

Nel corso del Consiglio europeo che si è tenuto a Bruxelles il 14-15 dicembre si ritorna a discutere di allargamento a Est dell'Unione europea, con alcune novità: prima fra tutte, l'avvio ufficiale dei negoziati di adesione con l'Ucraina e la Repubblica Moldava, previa attuazione delle misure indicate nell'ultima relazione della Commissione dell'8 novembre e con invito al Consiglio ad adottare il progetto di quadro negoziale⁵⁴.

Protagonista indiscusso del vertice è stato il Primo Ministro ungherese Viktor Orbán, il quale ha sempre manifestato forti perplessità sulla prospettiva europea e sull'adesione dell'Ucraina. Per questo, si è temuto fino all'ultimo che avrebbe posto il veto sull'apertura dei negoziati, decisione che richiede l'unanimità, ovvero il consenso di tutti gli Stati membri rappresentati dai rispettivi Capi di Stato o di Governo. Tuttavia, Orbán decide di non partecipare alla votazione, uscendo dalla sala del Consiglio e non inficiando in alcun modo la scelta degli altri ventisei Paesi, che si sono espressi tutti a favore del passaggio allo *step* successivo dei negoziati.

A seguito della decisione del Consiglio europeo del 14 dicembre 2023 di avviare i negoziati di adesione e dell'approvazione del quadro negoziale da parte del Consiglio nel giugno successivo, il 25 giugno 2024 si tiene a Lussemburgo la prima conferenza intergovernativa.

Infatti, una volta avviati, i negoziati sono condotti nel corso di Conferenze intergovernative (CIG) tra gli Stati membri e il Paese candidato. L'attività negoziale viene organizzata per capitoli tematici, ognuno riferito ad un settore della legislazione europea cui il candidato deve conformarsi: l'obiettivo dei negoziati, infatti, è quello di preparare lo Stato alla futura adesione, seguendolo nel suo percorso di consolidamento del diritto europeo, attraverso l'adozione delle riforme economiche, giudiziarie ed amministrative necessarie.

Si giunge, dunque, alla chiusura dei negoziati solo quando lo Stato dimostra di essersi completamente conformato all'*acquis* e di aver raggiunto gli obiettivi prefissati.

⁵⁴ Riunione del Consiglio europeo (14 e 15 dicembre 2023) – Conclusioni, Bruxelles, 15 dicembre 2023 (OR. en): <https://www.consilium.europa.eu/media/68986/europeanCouncilConclusions-14-15-12-2023-it.pdf>. Tra gli altri temi oggetto del Consiglio europeo vi è anche la concessione dello *status* di candidato alla Georgia e un richiamo alla situazione dei Balcani occidentali, rispetto ai quali il Consiglio riafferma il suo impegno pieno e inequivocabile a favore della loro prospettiva di adesione e graduale integrazione all'Unione europea.

Non a caso, la fase dei negoziati è quella più lunga e complessa dell'intero percorso di adesione: in media, il tempo intercorso tra l'avvio delle negoziazioni e la firma del trattato definitivo di adesione è pari ad almeno quattro anni, rappresentando circa la metà della durata media del processo di adesione⁵⁵.

Quanto all'Ucraina, se il processo di *screening* iniziale – fase in cui la Commissione esamina la situazione normativa ed amministrativa del candidato, la confronta con l'*acquis* comunitario ed individua i cd. *benchmarks*, gli obiettivi da raggiungere per avanzare nel percorso verso l'adesione – può richiedere generalmente da uno a due anni, per l'Ucraina potrebbe volerci meno tempo, dato che la firma degli Accordi di Associazione del 2014 implica già un certo grado di conformità ai parametri europei.

Ipotesi prontamente smentita dai *leader* dell'UE e dal Presidente della Commissione Ursula von der Leyen, i quali sottolineano che il processo di allargamento resta un processo basato sul merito e che i negoziati hanno lo scopo di preparare i candidati alle responsabilità dell'adesione, per cui non possono esservi scorciatoie⁵⁶.

8. Considerazioni sulla possibilità di una *fast track procedure* riservata all'Ucraina: aspetti problematici

La domanda di adesione dell'Ucraina si inserisce in un momento decisamente delicato per la politica di allargamento dell'Unione, segnata dall'*enlargement fatigue* che ha portato ad una fase di stallo dopo il Grande allargamento del 2004 e l'ultima adesione della Croazia nel 2013.

Da allora, l'Unione ha preferito dare priorità ad un percorso di stabilizzazione interna, che garantisca una corretta integrazione dei nuovi Stati entranti nella *membership* europea, provocando di riflesso un rallentamento nel percorso di adesione dei Balcani occidentali, gravati peraltro da una condizionalità più rigida⁵⁷.

⁵⁵ LEPPERT R., *How exactly do countries join the EU?*, in *Pew Research Center*, July 26, 2022 <https://www.pewresearch.org/short-reads/2022/07/26/how-exactly-do-countries-join-the-eu/>

⁵⁶ *Ue: Moldova e Ucraina avviano formalmente i negoziati di adesione al blocco*, in *Euronews.com* <https://it.euronews.com/my-europe/2024/06/25/ucraina-e-moldova-avviano-colloqui-formali-di-adesione-con-lunione-europea>.

⁵⁷ Per un ulteriore approfondimento, cfr. BARGIACCHI P., *La nuova metodologia del processo di adesione all'Unione europea dei Balcani occidentali*, in *Illyrius. International Scientific Review*/n. 14/(I-2020). *Special edition "Eu-Western Balkans cooperation on justice and home affairs"*. Essays edited by Teresa Russo, Anna Oriolo, Gaspare Dalia, 2020, pp. 16-21; RUSSO T., *Eu-Western Balkans cooperation: is there any model of integration?*, in *Illyrius. International Scientific Review*/n. 14/(I-2020). *Special edition "Eu-Western Balkans cooperation on justice and home affairs"*. Essays edited by T. RUSSO, A. ORIOLO, G.

In questo contesto, l'inizio dei conflitti armati e la conseguente richiesta di adesione (e di sostegno) da parte dell'Ucraina spingono a riflettere sulla procedura ordinaria di adesione all'Unione europea e su una possibilità di deroga alla stessa, attraverso una compressione delle fasi previste dall'art. 49 TUE per poter consentire un'ammissione accelerata, se non istantanea, dell'Ucraina⁵⁸.

Sul punto si scontrano diverse posizioni dottrinali. Alcuni ritengono che l'applicazione di una condizionalità rigida al caso ucraino significherebbe non riconoscere il contesto in cui è maturata l'esigenza di chiedere un'adesione immediata, cioè la guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina⁵⁹.

“*Special cases require special treatment*”⁶⁰ è lo *slogan* usato a favore di una procedura speciale, accelerata che possa consentire all'Ucraina di evitare di affrontare la fase di preadesione, non espressamente codificata dall'articolo 49 TUE che, nel corso degli ultimi allargamenti, è stato affiancato da un insieme di consuetudini, tra cui rientra la strategia di preadesione, elaborata per aiutare i candidati (nel caso di specie i Paesi dell'Europa centrale e orientale) a prepararsi, dopo l'apertura dei negoziati, al recepimento dell'*acquis* comunitario e alla futura adesione.

Stando semplicemente alla lettura della disposizione, è possibile ricavare sia la non obbligatorietà della fase di preadesione, in quanto non espressamente prescritta, sia che l'Ucraina già soddisfa senza difficoltà le condizioni di ammissibilità richieste, in quanto Stato europeo e impegnato nel rispetto dei valori fondanti di cui all'articolo 2 TUE.

Secondo questa tesi, sarebbe possibile ridurre i lunghi tempi per l'adesione, saltando la complessa fase di preadesione e dei negoziati e ritornando all'impostazione tradizionale

DALIA, 2020; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Una prospettiva di allargamento credibile e un maggior impegno dell'UE per i Balcani occidentali, COM(2018) 65 final, Strasburgo, 2018; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, “Rafforzare il processo di adesione - Una prospettiva europea credibile per i Balcani occidentali”, Bruxelles, 5.2.2020, COM(2020) 57 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0057&from=es>.

⁵⁸ CASOLARI F., *L'Ucraina e la (difficile) prospettiva europea*, BlogDUE, 22 marzo 2022, p. 4

⁵⁹ CARTA M., *Lo Stato di diritto alla prova dell'allargamento dell'UE (o l'allargamento della UE alla prova dello Stato di diritto)*, in *Rivista Eurojus*, 2022, pp.190-192; PETROV R., HILLION C., *Guest Editorial: “Accession through war” – Ukraine's road to the EU*, in *Common Market Law Review*, 2022, pp. 1289-1300.

⁶⁰ KOCHENOV D.V., *Take Down the Wall. And Make Russia Pay for It: The Case for the Immediate Accession of Ukraine to the European Union*, *VerfBlog*, 2022/3/21: <https://verfassungsblog.de/take-down-the-wall-and-make-russia-pay-for-it/>, DOI: 10.17176/20220322-001323-0.

delle prime adesioni⁶¹, che anticipavano il momento dell'ingresso di uno Stato nell'Unione europea all'adozione dell'*acquis*, con lunghi periodi di transizione⁶².

In quest'ottica, quindi, dopo aver accertato il rispetto dei requisiti di cui all'art. 49 e 2 TUE e previo impegno dello Stato in questione ad osservare *in primis* la condizionalità democratica, potrebbe realizzarsi un'adesione immediata dell'Ucraina, cui farebbero seguito dei periodi di transizione (da concordare e inserire nell'accordo di adesione), durante i quali si procede alla piena conformazione alla legislazione europea. Tutto ciò con la garanzia che, in caso di mancato adattamento all'*acquis* entro i tempi prestabiliti, scatterebbe l'applicazione di clausole sospensive e misure sanzionatorie, sempre concordate nel trattato di adesione⁶³.

D'altronde, gran parte della dottrina ritiene insostenibile pensare ad un'adesione istantanea, per molteplici ragioni e di diversa natura.

Il primo ostacolo ha natura giuridica, per l'inaammissibilità di modificare il diritto primario dell'UE (se non attraverso un processo di revisione e successiva ratifica all'unanimità di tutti gli Stati membri) e, di conseguenza, per l'impossibilità di prevedere nuovi meccanismi non espressamente previsti dai Trattati istitutivi.

Questo vale anche per la procedura di adesione di cui all'art. 49 TUE: non essendo previste disposizioni che consentano, in situazioni particolari o emergenziali, di derogare alla procedura ordinaria e di ridurre i tempi di adesione, comprimendo le fasi previste, non si può ipotizzare una procedura speciale o accelerata. Ne deriva che l'Ucraina, insieme alla Moldavia e alla Georgia, dovrà affrontare tutte le fasi di adesione delineate dall'art. 49 TUE, esattamente come tutti gli altri Paesi candidati⁶⁴.

⁶¹ È l'impostazione adottata per l'ingresso di Regno Unito, Danimarca e Irlanda nella CEE.

⁶² CULVER K., KOCHENOV D.V., *Immediate Eu membership for Ukraine? In Conversation with Dimitry Kochenov*, in *Review of Democracy*, 2022; KOCHENOV D.V., JANSE R., *Admitting Ukraine to the EU: Article 49 TEU is the "Special Procedure"*, in *Symposium EU Law Live*, 2022.

⁶³ KOCHENOV D.V., *Take Down the Wall. And Make Russia Pay for It: The Case for the Immediate Accession of Ukraine to the European Union*, *VerfBlog*, 2022/3/21: <https://verfassungsblog.de/take-down-the-wall-and-make-russia-pay-for-it/>; CARTA M., *Lo Stato di diritto alla prova dell'allargamento dell'UE (o l'allargamento della UE alla prova dello Stato di diritto)*, in *Rivista Eurojus*, 2022, pp.190-192.

⁶⁴ CASOLARI F., *L'Ucraina e la (difficile) prospettiva europea*, *BlogDUE*, 22 marzo 2022, pp. 3-4; VAN DER LOO G., VAN ELSUWEGE P., *The EU-Ukraine Association Agreement after Ukraine's EU membership application: Still fit for purpose*, epc. Eu, 2022, p. 5 «Despite all the recent rhetoric about a potential "special" or "fast-track" procedure, the reality is that such a procedure does not exist under the EU treaties. Like all other applicant countries, Ukraine, Moldova and Georgia must go through all the steps of the accession procedure outlined in Article 49 TEU».

Innegabilmente, l'inizio della guerra ha spinto le istituzioni europee a rispondere più velocemente alle richieste dell'Ucraina, riconoscendole lo *status* di Paese candidato in tempi record. Da un'analisi comparata dei percorsi di adesione affrontati da ogni Stato, emerge che, solo per raggiungere lo status di candidatura, possono volerci diversi anni. Per gli attuali Stati membri dell'Unione europea, ci sono voluti in media circa 3,5 anni dal momento in cui il Paese ha presentato la domanda formale di adesione al momento in cui il Consiglio europeo ha approvato la sua candidatura. Le domande di Ucraina e Moldavia sono state invece approvate circa undici volte più velocemente rispetto alla media dei membri dell'UE, impiegando quasi quattro mesi⁶⁵, ma questo non significa saltare o abbreviare le altre fasi necessarie per l'adesione⁶⁶.

Sul punto, anche le istituzioni europee hanno ribadito più volte e fermamente che il processo di allargamento resta un processo basato sul merito, anche per l'Ucraina.

Una seconda ragione che porta ad escludere la possibilità di un'adesione lampo sono i gravi rischi che deriverebbero dall'ingresso immediato dell'Ucraina per la sicurezza e la stabilità europea. Se infatti l'Unione dovesse consentire l'adesione di un Paese vittima di un'aggressione armata, questo comporterebbe automaticamente il suo coinvolgimento diretto nel conflitto in applicazione della clausola di mutua assistenza di cui all'articolo 42, comma 1, par. 7 TUE, e non potrebbe sottrarsi di fronte a tale evenienza, venendo meno a quei doveri di solidarietà su cui si fonda la *membership* europea⁶⁷.

E ancora, la previsione e l'applicazione di una procedura *ad hoc* esclusivamente per l'Ucraina comporterebbe delle differenziazioni rispetto alle procedure di adesione già in essere, per cui non sarebbero da escludere possibili reazioni da parte degli altri candidati⁶⁸: Albania, Macedonia del Nord, Montenegro e Serbia, da lungo tempo affrontano un

⁶⁵ Il secondo più veloce è stata la Grecia, che ha ottenuto lo *status* di candidato in circa otto mesi. Malta (9,4 anni) e Irlanda (8,4 anni) hanno impiegato più tempo per ottenere la candidatura. Da LEPPERT R., *How exactly do countries join the EU?*, in Pew Research Center, July 26, 2022 <https://www.pewresearch.org/short-reads/2022/07/26/how-exactly-do-countries-join-the-eu/>

⁶⁶ PETROV R., HILLION C., *Guest Editorial: "Accession through war" – Ukraine's road to the EU*, in *Common Market Law Review*, 2022.

⁶⁷ L'articolo 42 TUE introduce al par. 7 comma 1 una "clausola di mutua assistenza" tra gli Stati membri, in virtù della quale «Qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite». Sotto questa luce, la solidarietà non è più da considerarsi solo come un valore fondante o un obiettivo che l'UE persegue, tutt'al più un principio che guida l'azione esterna dell'Unione europea.

⁶⁸ CASOLARI F., *Perché un'adesione istantanea dell'Ucraina all'UE non è possibile e forse non è nemmeno necessaria*, in *EUblog.eu*, 24 maggio 2022

percorso di avvicinamento all'Unione caratterizzato da una condizionalità rafforzata, per cui sarebbe impensabile garantire l'ingresso immediato all'Ucraina lasciando ancora esclusi i Paesi dei Balcani occidentali.

Verrebbe, inoltre, messa in discussione la credibilità delle istituzioni europee. Si consideri che, in una Comunicazione del 2019 sulla politica di allargamento dell'UE, la Commissione europea aveva affermato che «Il processo di allargamento dell'UE continua a basarsi su criteri consolidati, su condizioni eque e rigorose e sul principio meritocratico. Per poter aderire all'UE è necessario attuare riforme complesse in un contesto difficile, un obiettivo che può essere conseguito solo a lungo termine»⁶⁹, per cui l'attivazione di una *fast track procedure* a favore di uno Stato che ha richiesto di aderire solo di recente non sarebbe coerente con quanto appena riportato, né garantirebbe un trattamento equo tra i candidati.

Un avvicinamento accelerato dell'Ucraina all'Unione spingerebbe, di conseguenza, gli altri Paesi a pretendere un trattamento analogo, scenario tutt'altro che irrealistico, se si considera che sia la Georgia sia la Moldavia, anch'esse interessate da tensioni irrisolte con la Russia, hanno presentato la propria domanda di adesione subito dopo Kiev.⁷⁰

Un altro motivo che porta a respingere un'ipotesi di procedura accelerata – e per cui è stata prevista negli anni una condizionalità sempre più rigida – è dato dall'insuccesso degli ultimi allargamenti ad Est, dovuto al verificarsi di un regresso democratico post-adesione (meglio noto come *rule of law backsliding*⁷¹) nel caso dell'Ungheria e della

⁶⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Comunicazione 2019 sulla politica di allargamento dell'UE, COM(2019) 260 final, p.11: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9810-2019-INIT/it/pdf>.

⁷⁰ CERRUTI T., *Ucraina e Unione europea: le ragioni di un avvicinamento graduale*, 2022, p. 6.

⁷¹ Con l'espressione *rule of law backsliding* (o *democratic backsliding*) si fa riferimento alla difficoltà nel rispettare il criterio politico, e quindi i principi dello Stato di diritto, della democrazia e dei diritti fondamentali, in un momento successivo all'adesione all'Unione europea. Le persistenti difficoltà nel rispettare il criterio politico hanno causato una forte instabilità nel processo di allargamento dell'UE (*enlargement fatigue*), provocando un rallentamento nell'ingresso di nuovi Stati per evitare che la loro inadeguatezza potesse risultare deleteria per l'integrazione. Questo soprattutto perché, una volta che uno Stato diviene membro dell'Unione, non esistono strumenti adatti ed efficaci per prevenire o affrontare il regresso degli *standard* democratici e dello Stato di diritto post adesione: tale paradosso viene riassunto nell'espressione “Dilemma di Copenaghen”. Pertanto, l'UE si è trovata di fronte alla necessità di dover introdurre una forma di condizionalità *ex post* nei confronti degli Stati già membri per aggirare, per quanto possibile, ogni forma di pregiudizio rispetto all'intero processo di integrazione.

Per ulteriori approfondimenti sul tema, siano di spunto i contributi di ROSANÒ A., *Not another EU report! Il meccanismo di cooperazione e verifica quale strumento di promozione dello Stato di diritto e i suoi effetti sul processo di allargamento*, in *Quaderni AISDUE*, Sezione “Atti convegni AISDUE”, n. 17, 28 maggio 2022; KOCHENOV D., *EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre-accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law*, The Hague, 2008; SZOLUCHA A., *The EU and*

Polonia. Questo spinge a rivedere ancora una volta il processo di adesione, con l'obiettivo di valutare quanto più attentamente il rispetto della condizionalità pre-adesione e il rispetto dei criteri di Copenaghen, soprattutto in materia di Stato di diritto. Come asserito anche dal Consiglio europeo nelle conclusioni sull'allargamento del 24 giugno 2022, «il progresso di ciascun Paese verso l'Unione europea dipenderà dal proprio merito nell'adempiere i criteri di Copenaghen⁷²».

Infine, anche sul piano istituzionale troviamo uno dei principali oppositori ad una procedura di adesione accelerata per l'Ucraina: il Primo Ministro ungherese Viktor Orbán ha manifestato più volte le proprie preoccupazioni circa i livelli di corruzione in Ucraina e la mancanza di misure a tutela dei diritti della minoranza ungherese. Tuttavia, se fino ad ora è stato possibile sottrarsi in qualche modo all'opposizione del Premier ungherese, il quale non ha partecipato alle votazioni per l'avvio dei negoziati, si teme che nei prossimi mesi il percorso di adesione dell'Ucraina possa essere rallentato dall'assunzione della presidenza del Consiglio dell'Unione europea da parte del governo nazionalista e conservatore dell'Ungheria⁷³.

Per concludere, le ragioni che portano a respingere la possibilità di una *fast track procedure* dovuta al contesto bellico in cui è stata presentata la richiesta di ingresso nell'UE, sono molteplici e molto più concrete di quelle che idealizzano un'adesione istantanea. D'altra parte, escludere la previsione di una procedura di adesione accelerata non significa certamente negare la prospettiva europea, già riconosciuta, dell'Ucraina e quindi il suo futuro ingresso nella grande famiglia europea.

Enlargement Fatigue: Why has the European Union not been able to counter enlargement fatigue?, in *Journal of Contemporary European Research*, 2010, p.107 ss; KOCHENOV D.V., DIMITROVS A., *Solving the Copenaghen Dilemma. The Repubblica Decision of the European Court of Justice*, in *Verfassungsblog*, 28 aprile 2021; DEANA F., *L'allargamento dell'Unione europea nei Balcani occidentali: una strada oscura che conduce al nulla?*, in *Rivista Eurojus*, Fascicolo n.2, 2022; SEDELMEIER U., *Political safeguards against democratic backsliding in the EU: the limits of material sanctions and the scope of social pressure*, in *Journal of European Public Policy*, 2017, pp. 337 ss.; CARTA M., *Lo Stato di diritto alla prova dell'allargamento dell'UE (o l'allargamento della UE alla prova dello Stato di diritto)*, in *Rivista Eurojus*, 2022; MESSINA M., *I valori fondanti dell'Unione europea a 60 anni dai trattati di Roma*, Editoriale scientifica, Napoli, 2017; CARTA M., *Unione europea e tutela dello Stato di diritto negli Stati membri*, 2020, Cacucci; FESTA A., *Lo Stato di diritto nello spazio europeo. Il ruolo dell'Unione europea e delle altre organizzazioni internazionali*, Editoriale scientifica, 2021; FESTA A., *L'Unione europea e l'erosione dello Stato di diritto in Polonia*, 2020.

⁷² Conclusioni del Consiglio europeo del 23-24 giugno 2022, Bruxelles, 24 giugno 2022 (OR. en): <https://www.consilium.europa.eu/media/57457/2022-06-2324-euco-conclusions-it.pdf>.

⁷³ Ue: Moldova e Ucraina avviano formalmente i negoziati di adesione al blocco: <https://it.euronews.com/my-europe/2024/06/25/ucraina-e-moldova-avviano-colloqui-formali-di-adesione-con-lunione-europea>

Ukraine's accession to the European Union: a challenge for the EU's membership requirements

SUMMARY: 1. Enlargement and accession to the European Union: introductory remarks – 2. The EU accession procedure ex art. 49 TEU – 3. The condition of the respect and promotion of European Union's founding values – 4. The Copenhagen criteria – 5. A fourth criterion: the EU's integration capacity – 6. Ukraine knocking on the EU's doors: genesis of a closer relationship – 7. The formal application for the accession to the European Union – 8. Reflections on the possibility of a fast track procedure reserved to Ukraine: critical issues

ABSTRACT: *This contribution aims to illustrate the accession procedure to the European Union outlined by Article 49 TEU in conjunction with Article 2 TEU, since the condition of the respect and promotion of EU's founding values such as "human dignity, freedom, democracy, equality and the rule of law; respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities" represents an essential requirement for the third States who want to submit a formal application for the accession to the European membership.*

Alongside the geographical criterion (being an European State) and the respect of European common values, it is also necessary to reach European standards in political, economic and legal fields – the so-called Copenhagen criteria, formalized by European Council in 1993 – in order to ensure a proper integration in the EU.

The second part of the paper describes Ukraine's route to EU accession, tracing the gradual approach to the European reality that starts with the Eastern Partnership and the signing of the Association Agreements, up to the official application for EU membership in 2022, after the unjustified and armed aggression ordered by Russian government. The European Union replies promptly to Kyiv's request for help, showing solidarity and support from the very beginning by adopting economic and commercial measures, as well as humanitarian assistance. However, it cannot be said that Ukraine's route to accession is a special, facilitated or immediate one: even in this case, the EU accession process continues to be built on established criteria, fair and rigorous conditionality and the principle of own merits.