

DIRITTI COMPARATI

Comparare i diritti fondamentali in Europa

L'ADESIONE DELL'UCRAINA ALL'UNIONE EUROPEA: IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA NEL CONTESTO BELLICO

Posted on 19 Dicembre 2022 by [Alessandro Nato](#)

Il processo di integrazione europeo consente all'Unione europea di allargarsi verso nuovi Stati europei che dimostrano la volontà di aderire ai suoi valori fondanti. L'Ucraina da un decennio manifesta questa volontà e lo scorso 28 febbraio 2022, dopo l'aggressione militare perpetrata del regime russo, lo Stato ucraino ha formalmente presentato la richiesta di accesso all'Unione europea.

Oltre all'aiuto finanziario e militare, le istituzioni europee hanno reagito con celerità alla richiesta di adesione. In una settimana il Consiglio europeo ha attivato la procedura prevista dall'art. 49 TUE e ha invitato la Commissione a produrre il parere riguardo la domanda ucraina. L'esecutivo europeo ha esaminato la richiesta e presentato le sue raccomandazioni lo scorso 17 giugno. Il Consiglio europeo del 24 giugno 2022 accogliendo le raccomandazioni della Commissione ha concesso all'Ucraina lo *status* di candidato all'accesso all'UE.

Il contesto bellico in cui è stata prodotta la richiesta di adesione rappresenta un *unicum* nel processo di integrazione europea e fa sorgere alcuni interrogativi sul percorso, disciplinato dall'art. 49 TUE, che lo Stato ucraino dovrà affrontare per acquisire la *membership* UE. In particolare, è

necessario chiedersi: se il processo di accesso dell'Ucraina all'UE seguirà le tappe classiche di adesione o ci sarà una procedura "accelerata"? Quali sono i criteri che l'Ucraina deve rispettare per divenire Stato membro UE? Cosa richiedono le istituzioni europee all'Ucraina?

Per rispondere a questi interrogativi occorre analizzare la procedura di adesione ex art. 49 TUE.

L'art. 49 TUE dispone che ogni Stato europeo che rispetti i valori contenuti all'art. 2 TUE e si impegni a promuoverli può presentare una richiesta formale per diventare Stato membro dell'Unione europea. In base a questa norma, l'adesione all'UE non dipende solo dall'essere uno Stato nel senso del diritto internazionale. L'accesso dipende dall'appartenenza all'Europa e il rispetto di una serie di requisiti politici che si ricollegano ai valori su cui l'UE si fonda. Sul criterio geografico è opportuno ricordare che l'appartenenza di una sola porzione del territorio al continente europeo può essere sufficiente se a tale elemento si affianchi la vicinanza storica e culturale con la società europea (R. Adam, A. Tizzano, Manuale di diritto dell'Unione europea, Torino, 2014, 42). Un esempio è quello della Turchia, Stato al quale è riconosciuto lo status di candidato all'adesione. Per quanto riguarda i requisiti politici, lo Stato richiedente deve rispettare i criteri democratici e i diritti fondamentali, che permeano l'Unione e i suoi Stati membri e con cui si identificano i valori sanciti dall'art. 2 TUE. Questa condizione può ritenersi soddisfatta quando lo Stato candidato abbia raggiunto una stabilità istituzionale che garantisca la democrazia, il principio di legalità, i diritti umani, il rispetto e la protezione delle minoranze. Questi criteri sono affiancati da altri parametri di ammissibilità alla luce dei quali vanno valutate le candidature all'UE. Questo potere è oggi riconosciuto dall'art. 49, paragrafo 1, TUE secondo cui ai fini della valutazione di nuove candidature si tiene conto dei criteri di ammissibilità convenuti dal Consiglio europeo R. Adam, A. Tizzano, Manuale di diritto dell'Unione europea, Torino, 2014, 43). In particolare, il riferimento va ai i c.d. criteri di Copenaghen formalizzati nelle [conclusioni del Consiglio europeo del 21 e 22 giugno 1993](#). Tali criteri prevedono il soddisfacimento di una condizione giuridica e di una economica. La prima consiste nella capacità di assumere obblighi connessi all'appartenenza all'UE e quindi

aderire all'*acquis* comunitarie. La seconda attiene invece all'esistenza nello Stato richiedente di una economia di mercato funzionante e basata sui principi della libera concorrenza (P. Craig, G. De Burca, EU Law. Text, Cases, and Materials, Oxford, 2020, 46).

Rispetto ai passaggi procedurali, l'art. 49 TUE prevede che la procedura sia avviata con la presentazione della candidatura da parte dello Stato richiedente. Proposta sulla quale il Consiglio chiede alla Commissione di esprimere un parere per poi decidere, previa approvazione del Parlamento europeo, se dichiararne l'ammissibilità. In caso positivo, la fase istituzionale della procedura si chiude e viene aperta la fase negoziale di adesione tra gli Stati membri e il Paese candidato. La fase negoziale di norma è preceduta da una lunga fase di preparazione alla candidatura, la c.d. fase di pre-adesione, che è stata sviluppata in maniera consuetudinaria e non è prevista esplicitamente dall'art. 49 TUE. L'utilità di questa fase è quella di offrire agli Stati candidati la possibilità di adeguarsi agli standard UE attraverso degli accordi bilaterali di stabilizzazione e associazione. Il processo di preparazione all'ingresso nell'UE continua durante la fase intergovernativa di negoziato in vista della conclusione dell'accordo di adesione.

Il negoziato tra gli Stati membri e il Paese candidato si conclude con un accordo internazionale che verrà poi sottoscritto da tutti i contraenti ed entrerà in vigore una volta ratificato da questi in base alle rispettive norme costituzionali. Ai sensi dell'art. 49, paragrafo 2, TUE, l'accordo include il c.d. Atto di adesione ove sono definite le condizioni per l'ammissione e gli adattamenti ai Trattati su cui è fondata l'Unione.

L'acquisizione dello *status* di membro dell'Unione comporta la piena integrazione del nuovo Stato nel sistema istituzionale e giuridico dell'UE, con la conseguente applicazione del diritto dell'Unione allo Stato e ai territori sui quali esercita la propria giurisdizione.

L'aggressione del regime russo ha promosso celermente la concessione dello *status* di candidato all'Ucraina. Questa appare una decisione prettamente politica non legata alla diligente applicazione giuridica delle condizioni relative all'art. 49 TUE. La guerra ha reso più reattive le istituzioni europee, ma non può accorciare gli altri passaggi necessari a

garantire l'adesione (R. Petrov, C. Hillion, *Accession Through war - Ukraine's road to the EU. Applying for EU membership in time of war*, in *Common Market Law Review*, 2022, 1293). L'art. 49 TUE e le consuetudini relative al processo di adesione non prevedono una procedura speciale che accorci i tempi ed esenti un candidato dal confronto intergovernativo e dal soddisfacimento dei criteri ai quali è subordinata la concessione della *membership* UE.

Tuttavia, alcune posizioni dottrinali sostengono la possibilità di prevedere una procedura accelerata, che eviti all'Ucraina di affrontare la fase di pre-adesione e far accedere l'Ucraina alla conclusione immediata delle ostilità belliche ([K. Culver, D. Kochenov, Immediate Eu membership for Ukraine? In Conversation with Dimitry Kochenov, in Review of Democracy, 2022.](#) L'art. 49 TUE è accompagnato da un sistema di consuetudini che non trova codifica nel testo di questo articolo del Trattato e consente l'apertura a diverse forme di organizzazione del processo di adesione. L'art. 49 TUE non chiede all'Ucraina e agli altri Stati candidati di affrontare obbligatoriamente l'elaborata fase della condizionalità pre-adesione. Attenendosi strettamente a ciò che dispone l'art. 49 TUE, lo Stato ucraino dovrà negoziare il trattato di adesione con gli Stati membri per stabilire le condizioni di ammissione e gli adeguamenti dei trattati su cui si fonda l'Unione. Il trattato viene quindi concluso tra gli Stati membri e il Paese richiedente e deve essere ratificato da tutti gli Stati interessati secondo i loro requisiti costituzionali ([D. Kochenov, R. Janse, Admiing Ukraine to the EU: Article 49 TEU is the 'Special Procedure', in Symposium EU Law Live, 2022, 10](#)). In sintesi, l'art. 49 TUE non codifica il diritto consuetudinario relativo all'allargamento dell'Unione europea, nel quale rientra la fase di pre-adesione, che sono state applicate nell'ambito delle ultime tre tornate di allargamento ([K. Culver, D. Kochenov, Immediate Eu membership for Ukraine? In Conversation with Dimitry Kochenov, in Review of Democracy, 2022](#)).

Alla luce di ciò, la dottrina afferma che l'Ucraina potrebbe aderire seguendo un approccio flessibile, accomodante e orientato ai valori dell'art. 49 TUE. In altre parole, fatte salve le condizioni sostanziali per l'adesione all'articolo 49 TUE, compreso l'impegno a rispettare i valori

dell'articolo 2 TUE e il resto dell'*acquis communautaire*, da incorporare integralmente, si potrebbero accorciare altri passaggi. Precisamente si potrebbe accorciare la tempistica dell'adesione formale e saltare la preadesione introducendo lunghi periodi transitori con clausole applicative robuste, se necessario applicabili dopo l'adesione, nel trattato di adesione. ([D. Kochenov, R. Janse, Admiing Ukraine to the EU: Article 49 TEU is the 'Special Procedure', in Symposium EU Law Live, 2022, 10](#)).

Secondo tale dottrina, invece di negoziare con l'Ucraina mentre è in fase di ricostruzione, monitorare e imporre cambiamenti legislativi per far rispettare l'*acquis* e i valori formali, la dottrina suggerisce che le istituzioni europee e gli Stati membri potrebbero pretendere che lo Stato ucraino assicuri il pieno impegno solo sulle questioni di principio: piena accettazione dell'*acquis*, ponendo l'accento sull'accettazione dei valori dell'Unione come parte centrale del suo diritto, e la promessa di creare capacità istituzionale. A ciò seguirà un'adesione immediata e da lunghi periodi transitori, diversi in tutti i settori, per consentire all'*acquis* di essere pienamente operativo in tempi più lunghi. Questo è stato, in sostanza, l'approccio adottato nel contesto del primo allargamento del 1973 verso Regno Unito, Irlanda e Danimarca. Il mancato completamento dell'adattamento entro la fine delle transizioni concordate dovrebbe far scattare clausole sospensive e sanzioni chiaramente formulate, che farebbero parte del trattato di adesione ([D. Kochenov, Take Down the Wall. And Make Russia Pay for It. The Case for the Immediate Accession of Ukraine to the European Union, in Verfassungsblog, 2022](#)). In base a tale letteratura, una rapida adesione non dovrebbe avere alcun impatto negativo sul funzionamento pratico dell'*acquis* in Ucraina alla scadenza dei periodi transitori. Va da sé che non dovrebbe essere previsto alcun trattamento speciale per quanto riguarda il pieno rispetto del diritto dell'UE ([D. Kochenov, R. Janse, Admiing Ukraine to the EU: Article 49 TEU is the 'Special Procedure', in Symposium EU Law Live, 2022, 10](#)).

A parere di chi scrive, la soluzione di una rapida adesione dell'Ucraina all'UE non è né realizzabile né auspicabile per due motivi.

Il primo motivo è connesso all'attuale contesto bellico e alla clausola contenuta nell'art. 42, paragrafo 7, TUE. Tale norma statuisce che "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'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite", compresi quelli militari. In altre parole, tale clausola obbligherebbe gli Stati membri a intervenire militarmente a sostegno dello Stato membro aggredito. Nel caso in cui l'Ucraina diventi membro UE, gli altri Stati membri devono prestare aiuto militare inviando gli eserciti contro l'aggressione russa. Un sostegno diverso rispetto a quello che al momento gli Stati membri e le istituzioni europee stanno prestando, che trascinerrebbe tutto il continente in guerra. Alla luce di ciò, senza un accordo di pace che, non solo ponga fine alla guerra, ma stabilisca una pace sostenibile, ossia in grado di durare nel tempo, non contenga condizioni sfavorevoli per una delle parti e sia condivisa pienamente da entrambi gli schieramenti è impraticabile una soluzione accelerata per la concessione della membership UE all'Ucraina. La fine delle ostilità o della guerra con un trattato di pace traballante non può consentire l'accesso accelerato dell'Ucraina all'UE.

Il secondo motivo è connesso con gli insuccessi degli ultimi allargamenti ad Est – ad esempio Polonia e Ungheria – e riguarda la necessità di valutare meticolosamente se l'Ucraina possiede – ed è in grado di mantenere e rafforzare nel tempo – le condizioni per diventare un membro dell'UE. A tal proposito è necessario ricalibrare la procedura di pre-adesione per promuovere azioni atte ad irrobustire le istituzioni democratiche ucraine, rinforzare il sistema giudiziario, costruire l'economica e il mercato concorrenziale e dare il tempo di riedificare le infrastrutture essenziali distrutte dalla guerra. Per fare ciò occorre fare tesoro degli insuccessi precedenti e porre più attenzione sul rispetto della condizionalità pre-accesso e il rispetto dei c.d. criteri di Copenaghen, soprattutto nel campo della rule of law. Questo è anche l'approccio espresso dal Consiglio europeo nelle sue conclusioni del 24 giugno 2022. L'istituzione intergovernativa sottolinea che "il progresso di ciascun Paese verso l'Unione europea dipenderà dal proprio merito nell'adempiere i criteri di Copenaghen" ([Conclusioni Consiglio Europeo, Bruxelles, 24 giugno 2022, EUCO 24/22, p. 14](#)). Inoltre, il Consiglio europeo evidenzia

che “la capacità di assorbire i nuovi Stati membri deve essere tenuta in considerazione”, specie dopo quanto accaduto con l’allargamento ad Est del 2004 e la guerra in corso ([Conclusioni Consiglio Europeo, Bruxelles, 24 giugno 2022, EUCO 24/22, p. 14](#)).

Sulle azioni da proporre durante la fase di pre-accesso il parere della Commissione europea contiene delle precise raccomandazioni. Nonostante chieda, nel suo parere, al Consiglio europeo di riconoscere all’Ucraina lo *status* di Paese candidato, la Commissione raccomanda allo Stato ucraino di adottare alcune misure idonee a rafforzare l’economia di mercato, le istituzioni nazionali, la democrazia, la rule of law, il rispetto dei diritti fondamentali e la protezione dei diritti delle minoranze ([Commissione europea, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, Parere sulla candidatura dell’Ucraina a membro dell’Unione, COM\(2022\) 407 final, 17 giugno 2022, 21](#)). Al fine di migliorare il funzionamento dell’economia di mercato, secondo l’esecutivo europeo, è necessario che l’Ucraina promuova riforme strutturali idonee a ridurre l’influenza dello Stato e degli oligarchi, rafforzare i diritti di proprietà privata e incrementare la flessibilità del mercato del lavoro ([Commissione europea, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, Parere sulla candidatura dell’Ucraina a membro dell’Unione, COM\(2022\) 407 final, 17 giugno 2022, 21](#)).

Il processo di *rule of law backsliding* (L. Pech, K. L. Scheppele, *Illiberalism within rule of law backsliding in the EU*. Cambridge in *Yearbook of European Legal Studies*, 2017, 3-47) avviato nell’ultimo decennio in Polonia e Ungheria richiede un’attenzione particolare nella valutazione iniziale dei candidati e un continuo controllo dopo l’accesso. Al centro delle indicazioni della Commissione europea vi è la Corte costituzionale Ucraina. L’esecutivo europeo raccomanda che l’Ucraina emani e attui una procedura di selezione per i giudici della Corte costituzionale basata sull’esame della loro integrità e delle loro capacità professionali, in linea con quanto suggerito della [Commissione di Venezia](#). Queste riforme hanno il potenziale non solo di costruire un sistema giudiziario indipendente e responsabile, ma anche di ridurre l’influenza dei politici che hanno utilizzato l’attuale sistema di *governance* giudiziaria per minare

la *rule of law* in Ucraina ([Commissione europea, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, Parere sulla candidatura dell'Ucraina a membro dell'Unione, COM\(2022\) 407 final, 17 giugno 2022, 9](#)).

La Commissione propone, inoltre, indicazioni per contrastare la corruzione. Da un lato, l'istituzione europea chiede di intensificare le indagini proattive, rendere maggiormente efficienti i metodi di indagine e creare un *track record* credibile dei procedimenti giudiziari e delle condanne. Dall'altro lato, la Commissione invita lo Stato ucraino a garantire che la legislazione antiriciclaggio sia conforme agli standard del [Financial Action Task Force](#). Nonostante l'Ucraina ha ottenuto recentemente risultati nella prevenzione della corruzione, l'azione repressiva deve essere notevolmente rafforzata. Il numero di funzionari di alto livello condotti dinanzi alle istituzioni giudiziarie per corruzione rimane limitato. Infatti, le indagini sulla corruzione mancano di imparzialità e le forze dell'ordine subiscono interferenze politiche ([Commissione europea, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, Parere sulla candidatura dell'Ucraina a membro dell'Unione, COM\(2022\) 407 final, 17 giugno 2022, 10](#)).

Sebbene le istituzioni e gli Stati membri UE siano stati all'altezza della situazione reagendo in modo straordinariamente rapido e positivo alla richiesta ucraina, esse dovranno applicare la metodologia consolidata di adesione anche allo Stato ucraino. Tuttavia, le precedenti procedure di accesso dimostrano che sono necessari alcuni adattamenti e integrazioni alla metodologia classica al fine di tenere conto delle specificità di ciascun caso. L'adattamento metodologico dovrà tenere conto della capacità dell'Ucraina di mantenere le condizioni di adesione durante il conflitto e rafforzarle nella successiva ricostruzione (R. Petrov, C. Hillion, *Accession Through war - Ukraine's road to the EU. Applying for EU membership in time of war*, in *Common Market Law Review*, 2022, 1293). In tale contesto, il sostegno dell'Unione avrà un peso rilevante. Solamente attraverso un sostegno sul lungo periodo e una strategia di pre-accesso che tenga conto delle necessità peculiari del caso ucraino, le istituzioni europee potranno ricevere dall'Ucraina il rispetto scrupoloso delle condizioni di adesione,

consentire a questo Stato di divenire membro dell'UE e prevenire svolte autoritarie che ledono la *rule of law*.