

L'adesione dell'Ucraina all'Unione europea tra la disciplina giuridica dell'allargamento e le trasformazioni della sua dimensione politica

Teresa Russo*

SOMMARIO: 1. Introduzione: l'Ucraina e la svolta geopolitica dell'allargamento dell'Unione. – 2. Dalla domanda di adesione all'apertura dei negoziati: un'accelerazione politica nel quadro dell'art. 49 TUE. – 3. Le riforme richieste e il nodo dello Stato di diritto. – 4. L'adesione dell'Ucraina tra esigenze geopolitiche e capacità d'integrazione dell'Unione. – 5. I diversi percorsi di adesione all'Unione e l'integrazione graduale come possibile evoluzione della politica di allargamento. – 6. Riflessioni conclusive.

1. Introduzione: l'Ucraina e la svolta geopolitica dell'allargamento dell'Unione

A seguito dell'aggressione della Federazione Russa all'Ucraina del 24 febbraio 2022, l'Europa è tornata a essere teatro di guerra con tensioni geopolitiche che, semplicemente sopite, rompono definitivamente gli equilibri consolidatisi dopo la fine della Guerra Fredda¹. L'Unione è così costretta a ripensare il proprio ruolo politico-strategico nel vicinato orientale². A questo

* Professoressa associata di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Salerno, Dipartimento di Scienze Giuridiche.

¹ Dopo l'annessione della Crimea e la guerra in Donbass, l'Unione, oltre a condannare fermamente tali azioni, aveva adottato una serie di sanzioni contro la Russia e di misure restrittive individuali. Tuttavia, l'aggressione armata dell'Ucraina fa entrare l'Unione in una competizione geopolitica aperta sull'ordine europeo in cui sanzioni, aiuti militari e allargamento si combinano come strumenti di un'unica azione strategica. In questi termini, v. per tutti K. RAIK, S. BLOCKMANS, A. OSYCHUK, A. SUSLOV, *EU Policy towards Ukraine: Entering Geopolitical Competition over European Order*, in *The International Spectator*, vol. 59, 2024, p. 39 ss.; M. RABINOVYCH, A. PINTSCH (eds.), *Ukraine's Thorny Path to the EU: From "Integration without Membership" to "Integration through War"*, London, 2025.

² Prima con l'Accordo di partenariato e cooperazione del 1998, poi attraverso la Politica Europea di Vicinato (PEV) e il Partenariato orientale, l'Unione ha sempre manifestato interesse

si aggiunge che la domanda di adesione dell'Ucraina arriva appena quattro giorni dopo l'inizio dell'aggressione, concretizzando la chiara scelta di appartenenza allo spazio politico, economico e valoriale europeo³. Le istituzioni europee vengono quindi chiamate a prendere una decisione non tanto tecnico-giuridica quanto principalmente geopolitica, alla luce del nuovo contesto in cui si inserisce la politica di allargamento dell'Unione europea. A questo punto, la forte volontà politica manifestata dalle istituzioni europee, che si traduce nell'accelerazione delle principali tappe del processo di adesione dell'Ucraina, porta a discutere delle possibili trasformazioni della politica di allargamento quale investimento geostrategico per la stabilità e la sicurezza dell'Europa, come già sostenuto con i Paesi dell'Europa centrale e orientale e, successivamente, con i Paesi dei Balcani occidentali⁴.

per l'Ucraina al fine di promuovere i propri valori, esportare i propri standard politici ed economici e vincolare l'Ucraina alla propria "condizionalità", senza tuttavia la prospettiva di adesione. Nei vertici del Partenariato orientale di Varsavia del 2011, Vilnius del 2013 e, in particolare, di Riga del 2015 (Cfr. la *Joint Declaration* dell'*Eastern Partnership Summit* di Varsavia, 29-30 settembre 2011, nonché la *Joint Declaration* dell'*Eastern Partnership Summit* di Vilnius, 28-29 novembre 2013, e la *Joint Declaration* dell'*Eastern Partnership Summit* di Riga, 21-22 maggio 2015), dopo l'annessione della Crimea da parte della Russia e l'intervento militare nel Donbass, l'Unione, infatti, semplicemente riconosceva le aspirazioni europee e la scelta europea di tali Stati. Così anche quando si è mostrata disposta a stabilire una relazione *sui generis* con l'Ucraina, sfociata, dopo un lungo e complicato processo, nell'Accordo di associazione UE-Ucraina, quale espressione di un diverso tipo di associazione politica e di integrazione economica. Viceversa, dopo l'aggressione russa, il Consiglio europeo informale di Versailles ammette che i vicini associati diventino Paesi candidati in quanto «Russia's war of aggression constitutes a tectonic shift in European history». Cfr. *Informal meeting of the Heads of State or Government, Versailles Declaration*, del 10-11 marzo 2022. V., per tutti, M. EMERSON, S. BLOCKMANS, V. MOVCHAN, A. REMIZOV, *Opinion on Ukraine's Application for Membership of the European Union*, in *CEPS Policy Insights*, n. 16, April 2022; S. BLOCKMANS, K. RAIK, *Ukraine's Path to EU Membership: How to Turn a Geopolitical Necessity into a Viable Process*, June 2022.

³ La fine del sistema bipolare delle relazioni internazionali aveva avviato una ricerca di identità da parte degli Stati post-sovietici, in particolare da parte di quelli dell'Est europeo, lungo la nuova linea di confine tra Europa e Asia. Così, l'Ucraina, fin dalla sua indipendenza, aveva mostrato una politica estera altalenante, a volte incline all'integrazione con l'Unione, altre volte con la Russia, il che ha portato a continue interferenze esterne nella sua stessa politica interna. Cfr. T. RUSSO, *What Boundaries of European Security: Political Versus Economic?*, in *Geopolitica*, vol. IV, n. 1, p. 127 ss. V. anche K. WOLCZUK, *Integration Without Europeanisation: Ukraine and its Policy Towards the European Union*, in *EUI-RSCAS Working Papers*, n. 15, 2004, pp. 1-22.

⁴ Si pensi alla posizione comune del 17 maggio 1999, adottata dal Consiglio in base all'art. 15 del Trattato sull'Unione europea concernente il patto di stabilità per l'Europa sudorientale (1999/345/PESC). Inoltre, la stabilizzazione era una delle principali finalità del processo di allargamento ai Balcani occidentali. V., per tutti, S. DREIACK, *The Western Balkans Inside, Outside and Between the European Union: About the Nexus Between Regional Cooperation, European Integration and Security Sector Reforms*, in B. BRUNS, D. HAPP, H.

Tuttavia, la candidatura dell'Ucraina comporta un cambio di paradigma⁵ in quanto la sua integrazione fa parte di una strategia più ampia di consolidamento dello spazio politico europeo⁶, in cui un ruolo centrale è assunto dalla ridefinizione dell'architettura della sicurezza europea⁷. In questi termini, il

ZICHNER (eds.), *European Neighbourhood Policy. Geopolitics Between Integration and Security*, London, 2016, p. 139 ss.

⁵ Cfr. N.Y. KAVESHNIKOV, *Ukraine's Membership Application as a Trigger to Reform the EU Enlargement Policy*, in *Herald of the Russian Academy of Sciences*, n. 7, 2022, p. 651 ss.; R. PETROV, *Bumpy Road of Ukraine Towards the EU Membership in Time of War: "Accession Through War" v "Gradual Integration"*, in *EP*, vol. 8, n. 3, 2023, p. 1057 ss.; N. SCICLUNA, S. AUER, *Pushing the EU's Boundaries: Enlargement and Foreign Policy Actorness after the Russian Invasion of Ukraine*, in *JCMS*, n. 61, 2023, p. 45 ss.; O. KANDYUK, *Wartime Enlargement: How the War in Ukraine Transforms the Development of EU*, in *Athena*, vol. 4, n. 2, 2024, p. 169 ss.; M. GHINCEA, P. LAURENȚIU, *From Transformation to Demarcation: Explaining the EU's Shifting Motivations of the Enlargement Policy*, in *JEPP*, n. 12, 2025, p. 2999 ss.; nonché T. RUSSO, *Allargamento e membership dell'Unione europea*, Napoli, 2024, in part. p. 57 ss.

⁶ La prospettiva di adesione non serve soltanto a sostenere il processo di democratizzazione del Paese, ma anche a rafforzare la sicurezza e la resilienza dell'intero continente europeo sia sul piano militare sia su quello economico-politico. Cfr. T. AKHVLEDIANI, *Geopolitical and Security Concerns of the EU's Enlargement to the East: The Case of Ukraine, Moldova and Georgia*, in *Intereconomics*, vol. 57, n. 4, 2022, p. 225 ss.

⁷ L'aggressione russa mostra, infatti, i limiti delle politiche sperimentate con l'Ucraina, imponendo all'Unione di ridefinire il proprio approccio strategico nei confronti di un Paese che occupa una posizione geografica cruciale e che è di importanza vitale sotto il profilo economico, energetico e agricolo. Cfr. K. TYNE, *EU Enlargement in Wartime Europe: Three Dimensions and Scenarios*, in *Contemporary Social Science*, vol. 18, n. 5, 2023, p. 637 ss. Inoltre, conduce a un profondo ripensamento dell'architettura di sicurezza euro-atlantica su cui v. Ö. TERZI, S. GÜRKAN, *Narrating Europe's Future History Through Collective Memory and Emotions: the EU and NATO's Enlargement Decisions After Russia's Invasion of Ukraine in 2022*, in *Journal of Contemporary European Studies*, 2 March 2026, pp. 1-19. Tuttavia, l'Unione rimane principalmente un attore civile/normativo, con un persistente divario tra capacità e aspettative in materia di sicurezza e difesa. Così, N. KOVAL, M. VACHUDOVA, *European Union Enlargement and Geopolitical Power in the Face of War*, in *JCMS*, vol. 62, 2024, p. 135 ss.; J. HOWORTH, *'Stability on the Borders': The Ukraine Crisis and the EU's Constrained Policy Towards the Eastern Neighbourhood*, *ivi*, vol. 55, 2017, p. 121 ss.; S.K. MAZUR, *War as an Accession Accelerator? Ukraine's Path Towards the EU*, in *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica*, n. 106, 2024, p. 153 ss., nonché A. NIKODINOVSKA KRSTEVSKA, *Odnosot pomegu vrednostite i politikite na Evropskata Unija niz prizmata na nejzinata nadvoreshna politika [Il rapporto tra i valori e le politiche dell'Unione europea attraverso il prisma della sua politica estera]*, 2 agosto 2015. Secondo F. FABBRINI, *The Impact of the War in Ukraine on the Enlargement of the European Union: 'Securing the Blessings of Liberty' and its Challenges*, in *ICLQ*, n. 74, 2025, p. 123 ss., la guerra in Ucraina ha portato l'Unione a rafforzare le sue *partnership* con altre organizzazioni regionali, tra cui il Consiglio d'Europa e la NATO, e ad approfondire la cooperazione bilaterale con Stati europei che condividono gli stessi ideali, tra cui il Regno Unito e la Svizzera. Pertanto, secondo l'A., l'invasione russa dell'Ucraina avrebbe ridefinito il significato stesso dell'allargamento europeo, che viene sempre più interpretato come uno strumento per preservare la democrazia, la sicurezza e l'ordine giuridico nel continente. Si vedano anche le considerazioni di G. BOSSE, *Values, Rights, and Changing Interests: The EU's Response to*

riconoscimento della prospettiva di adesione dell'Ucraina diviene parte della strategia contro l'aggressione, come strumento per tutelare la sovranità ucraina, l'ordine internazionale e i valori democratici su cui si fonda l'Unione, unitamente alla necessità di rafforzare la sua capacità di difesa militare⁸. L'allargamento propende così verso un modello di "integrazione strategica" in cui sicurezza, politica estera e adesione risultano strettamente interconnesse⁹, sia pur subordinata al soddisfacimento dei criteri e delle condizioni di adesione, nonché al rispetto e alla promozione dei valori dell'art. 2 del Trattato sull'Unione europea (TUE) che continuano a rappresentare un requisito imprescindibile¹⁰.

Dal 2022 ad oggi, l'Ucraina ha compiuto significativi passi avanti nel percorso di adesione all'Unione, anche grazie all'impegno dimostrato dalle autorità ucraine nell'attuazione delle riforme richieste, malgrado le eccezionali difficoltà del contesto bellico. Ciononostante, permangono importanti interrogativi sulla capacità dell'Unione di integrare, senza compromettere il

the War Against Ukraine and the Responsibility to Protect Europeans, in *Contemporary Security Policy*, n. 3, 2022, p. 531 ss.

⁸ Si legge, infatti, nel *White Paper for European Defence – Readiness 2030* che il rafforzamento della difesa europea è necessario sia per sostenere l'Ucraina che per garantire la sicurezza del continente europeo nel lungo termine («support for Ukraine is the immediate and most pressing task for European defence. Ukraine is currently the frontline of European defence, resisting a war of aggression driven by the single greatest threat to our common security»), non solo prevedendo aiuti militari, ma attraverso una crescente integrazione dell'industria della difesa ucraina nei programmi europei, nelle catene di approvvigionamento e nei progetti comuni. Il regolamento (UE) 2025/1106, del Consiglio, del 27 maggio 2025, che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE) mediante il rafforzamento dell'industria europea della difesa, prevede infatti la partecipazione degli Stati EFTA-SEE e dell'Ucraina e, al considerando 22, suggerisce di estendere la possibilità di partecipare agli appalti comuni «anche per i paesi in via di adesione, i paesi candidati e potenziali candidati, nonché i paesi terzi con i quali l'Unione ha stabilito un partenariato in materia di sicurezza e difesa (strumento non vincolante)». Ancora, secondo la Commissione, la guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina e la sua minaccia alla sicurezza europea sono circostanze eccezionali, al di fuori del controllo degli Stati membri, tali da consentire l'attivazione delle clausole di salvaguardia nazionali per deviare dal percorso della spesa netta approvato o dal percorso correttivo nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi, sempreché si tratti di spesa supplementare annua per la difesa e non superi l'1,5% del PIL. Cfr. l'art. 26 del regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento e del Consiglio, del 29 aprile 2024, relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.

⁹ Cfr. M. MECACCI, *Beyond Enlargement: Ukraine and Europe's New Strategic Reality*, in *Euractiv*, 16 June 2026, consultabile su www.euractiv.com/opinion/beyond-enlargement-ukraine-and-europes-new-strategic-reality/.

¹⁰ «This shift represents a recalibration of priorities, where geopolitical stability and security are taking precedence, but normative commitments to democracy, human rights and the rule of law remain integral to the process». In questo senso, v. O. SCHWARZ, *Russia's War Against Ukraine: A Geopolitical Turning Point for EU Enlargement?*, in *EJRR* 2025, pp. 1-18.

proprio equilibrio istituzionale, funzionale e finanziario¹¹, uno Stato di grandi dimensioni, ancora in guerra e di rilevanza strategica, economica e militare. Alla luce di tali considerazioni, il presente contributo intende esaminare l'evoluzione del percorso di adesione dell'Ucraina all'Unione europea, verificando in che misura il contesto bellico abbia inciso sulla disciplina dell'allargamento e sulle sue prospettive evolutive. Dopo aver ricostruito le principali tappe di tale processo, saranno analizzate le riforme ancora necessarie, soprattutto in materia di rispetto dello Stato di diritto. Successivamente, saranno esaminate le tensioni tra le esigenze geopolitiche che spingono per una rapida integrazione e la capacità dell'Unione di assorbire un nuovo Stato membro come l'Ucraina. Infine, saranno analizzati i principali modelli di integrazione prospettati dalle istituzioni e dalla dottrina per il caso ucraino, al fine di valutare se essi rappresentino un'evoluzione della politica di allargamento idonea ad anticipare taluni effetti dell'adesione, pur nel rispetto del quadro giuridico delineato dall'art. 49 TUE.

2. Dalla domanda di adesione all'apertura dei negoziati: un'accelerazione politica nel quadro dell'art. 49 TUE

Le particolarità del processo di adesione dell'Ucraina all'Unione cominciano già nelle prime fasi di avvio della procedura. Nella lettera indirizzata alle istituzioni europee, il presidente ucraino Volodymyr Zelensky invocava l'applicazione di una procedura speciale che consentisse di accelerare il percorso formale per diventare membro, sottolineando come il popolo ucraino stesse difendendo non solo la propria sovranità territoriale, ma anche i valori di libertà, democrazia e Stato di diritto sui quali si fonda l'Unione¹².

¹¹ Già I. INGRAVALLO, *Considerazioni critiche sulle prospettive di ulteriore allargamento dell'Unione europea*, in AA.VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 449 ss. aveva sottolineato che ogni nuovo allargamento deve essere valutato anche alla luce della capacità dell'Unione di mantenere un funzionamento efficace delle proprie istituzioni e delle proprie politiche comuni. V. anche L. SCHIANO DI PEPE, *Le spinte verso l'allargamento e le riforme istituzionali*, in S. POLI, S. MARINAI (a cura di), *L'Unione europea sullo scenario internazionale. Sfide e trasformazioni sul piano interno ed esterno – Atti del VI Convegno nazionale AISDUE*, Università di Pisa, 25/26 ottobre 2025, Napoli, 2025, secondo il quale il rilancio della politica di allargamento rende sempre più necessario accompagnare l'ingresso di nuovi Stati membri con adeguate riforme dell'assetto istituzionale dell'Unione.

¹² La resistenza opposta all'aggressione russa ha contribuito a rafforzare l'identificazione dell'Ucraina con i valori democratici e con il progetto europeo. Si legge infatti nella citata Dichiarazione di Versailles (www.consilium.europa.eu/media/54792/20220311-versailles-declaration-it.pdf), adottata nell'omonimo Consiglio europeo (v. *supra* nota 2): «We commend the people of Ukraine for their courage in defending their country and our shared

Invero, la significativa armonizzazione della legislazione ucraina all’*acquis* dell’Unione grazie all’accordo di associazione del 2014, entrato pienamente in vigore nel 2017¹³, aveva già posto le basi per la successiva candidatura. Pertanto, l’aggressione militare della Federazione Russa non fa altro che spingere il governo ucraino a formalizzare la domanda di adesione.

In questo contesto, le istituzioni europee reagiscono con una rapidità sorprendente rispetto alle tempistiche tradizionali dei processi di allargamento. Il 7 marzo 2022, il Consiglio dell’Unione europea invitava la Commissione a formulare il proprio parere sulla candidatura ucraina, avviando formalmente la procedura di cui all’art. 49 TUE¹⁴. Quest’ultima, in tempi altrettanto celeri, valutava la domanda e pubblicava il suo parere nel giugno 2022, in cui, pur riconoscendo gli importanti progressi compiuti dal Paese con le riforme istituzionali e legislative messe in atto dopo il 2014, individuava sette priorità da soddisfare per proseguire nel percorso di adesione. Queste riguardavano, in particolare, il completamento della riforma della Corte costituzionale, il rafforzamento dell’indipendenza del sistema giudiziario, l’intensificazione della lotta alla corruzione ed al riciclaggio, il contrasto all’influenza degli oligarchi nella vita economica e politica del Paese, la libertà dei *media*, la tutela delle

values of freedom and democracy. We will not leave them alone». Tuttavia, secondo una parte della dottrina, l’art. 49 TUE costituisce già una procedura sufficientemente flessibile da consentire l’adesione dell’Ucraina senza necessità di introdurre meccanismi eccezionali o di modificare i Trattati. In tale prospettiva, la questione centrale non riguarderebbe l’adeguatezza del quadro giuridico esistente, bensì la volontà politica degli Stati membri di procedere all’allargamento. Così, D.V. KOCHENOV, J. RONALD, *Admitting Ukraine to the EU: Article 49 TEU is the ‘Special Procedure’*, in *ELL*, 17 April 2022, consultabile su ssrn.com/abstract=4083111. In senso contrario, v. M. EVOLA, *Continuity and Discontinuity in Ukraine’s Admission to the EU*, in *EUWEB Legal Essays. Global & International Perspectives*, n. 2, 2026, p. 12 ss.

¹³ Tale accordo prevedeva un’ampia integrazione politica ed economica, nonché l’armonizzazione del diritto interno con l’*acquis* dell’Unione in molteplici aree. Cfr. G. VAN DER LOO, *The EU-Ukraine Deep and Comprehensive Free Trade Area. A Coherent Mechanism for Legislative Approximation?*, in R. PETROV, P. VAN ELSUWEGE (eds.), *Legislative Approximation and Application of EU Law in the Eastern Neighbourhood of the European Union*, Abingdon, 2014, p. 63 ss.; K. L. NIELSEN, D. ŠILJAK, *Integration Maturity of Georgia, Moldova, and Ukraine: Has DCFTA Helped Prepare Them for the EU Accession Process?*, in *East European Politics and Societies*, vol. 39, n. 1, 2025, p. 208 ss.; nonché T. RUSSO, *La solidarietà europea verso i Paesi terzi tra vicinato e allargamento*, in G. MORGESE (cura di), *La solidarietà europea. Avanzamenti, arretramenti e prospettive a 15 anni dalla riforma di Lisbona*, Bari, 2025, p. 135 ss. In senso critico, v., per tutti, M. RABINOVYCH, *EU-Ukraine “Deep” Trade Agenda: The Effectiveness and Impact Perspectives*, in *International Politics*, n. 6, 2022, p. 1078 ss.

¹⁴ F. CASOLARI, *L’Ucraina e la (difficile) prospettiva europea*, in *BlogDUE*, 22 marzo 2022, evidenzia che, pur in presenza di un’eccezionale accelerazione politica, l’adesione continua a essere disciplinata dalla procedura ordinaria prevista dall’art. 49 TUE.

minoranze e, in generale, il consolidamento delle istituzioni democratiche. Nella valutazione della Commissione, l'Ucraina già possedeva un significativo allineamento agli standard europei, pur necessitando di ulteriori interventi strutturali per soddisfare pienamente i criteri di adesione¹⁵.

Sulla base di tale parere, il Consiglio europeo del 23 e 24 giugno 2022¹⁶ decideva di concedere all'Ucraina lo *status* di Paese candidato all'adesione, invitando la Commissione europea a monitorare i progressi compiuti nell'attuazione delle riforme richieste¹⁷. Nonostante le evidenti difficoltà derivanti dalla prosecuzione della guerra, la Commissione evidenziava che le autorità ucraine avevano continuato ad implementare le riforme necessarie ad avvicinare il sistema nazionale agli standard dell'Unione, dimostrando una notevole capacità di resilienza amministrativa e politica¹⁸. Alla luce di tali progressi, nel dicembre 2023 il Consiglio europeo decideva di avviare formalmente i negoziati di adesione¹⁹, con l'adozione del quadro negoziale da parte del Consiglio²⁰ e la convocazione della prima Conferenza intergovernativa tra l'Unione e l'Ucraina del 25 giugno 2024. L'8 luglio 2024, la Commissione europea avviava la procedura di *screening* bilaterale, con l'esame analitico della legislazione nazionale, delle istituzioni e delle politiche pubbliche ucraine rispetto ai capitoli negoziali che compongono l'*acquis*, raggruppati in sei *cluster* tematici, per determinare lo stato di preparazione del

¹⁵ Cfr. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, del 17 giugno 2022, Parere della Commissione sulla domanda di adesione dell'Ucraina all'Unione europea, COM(2022) 407 final, nel quale la Commissione sottolinea che «l'Ucraina è uno Stato europeo che ha ampiamente dimostrato la sua adesione ai valori su cui si fonda l'Unione europea». Tanto, appunto, grazie all'Accordo di associazione/Zona di libero scambio globale e approfondita, con cui l'Ucraina si era già gradualmente ravvicinata all'*acquis* dell'Unione, conseguendo risultati globalmente soddisfacenti in termini di attuazione.

¹⁶ Cfr. Consiglio europeo del 23-24 giugno 2022, conclusioni della Presidenza, (OR. en) EUCO 24/22.

¹⁷ Cfr. la relazione analitica che completa il parere della Commissione sulla domanda di adesione dell'Ucraina, consultabile su enlargement.ec.europa.eu/document/download/59c236e7-5cc3-421e-b254-50ee2a9454b4_en?filename=SWD_2023_30_Ukraine.pdf.

¹⁸ Si legge nella comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, dell'8 novembre 2023, Comunicazione 2023 sulla politica di allargamento dell'UE, COM(2023) 690 final, «[t]he Commission welcomes the significant reform efforts undertaken by Ukraine since the European Council of June 2022, despite Russia's war of aggression. The Commission considers that Ukraine has made important progress on the seven steps set out in its Opinion of June 2022 and has taken additional measures to complement and sustain these achievements».

¹⁹ Cfr. conclusioni del Consiglio europeo del 15 dicembre 2023, Bruxelles, (OR. en) EUCO 20/23.

²⁰ www.consilium.europa.eu/media/hzmfw1ji/public-ad00009en24.pdf.

paese all'adesione all'Unione. Tale procedura si concludeva il 30 settembre 2025, portando la Commissione ad adottare, nel novembre 2025, il rapporto sullo stato dell'Ucraina quale base per l'apertura dei capitoli negoziali.

Pertanto, l'aggressione armata della Federazione Russa all'Ucraina ha sicuramente inciso sulla "gestione" politico-istituzionale dell'allargamento dell'Unione, ma senza alterare il quadro giuridico delineatosi nella prassi applicativa dell'art. 49 TUE. In questa direzione, un'ulteriore prova è rappresentata dall'iniziativa assunta dalla presidenza danese del Consiglio e dalla Commissione europea che, a fronte del veto ungherese, elaboravano un'agenda di riforme (*Joint Statement*) in materia di Stato di diritto, lotta alla corruzione e forze dell'ordine, in occasione dell'incontro informale dei Ministri per gli affari europei tenutosi a Lviv l'11 dicembre 2025, per consentire all'Ucraina di orientarsi nel processo di adeguamento all'*acquis*, anche senza l'apertura formale dei negoziati²¹. Questa iniziativa è la conferma che, almeno sul piano sostanziale, il processo di adesione può proseguire anche in presenza di uno stallo politico dovuto all'applicazione della regola dell'unanimità. Essa conferma, inoltre, che le istituzioni europee stanno gestendo il percorso europeo dell'Ucraina con una crescente accelerazione e una maggiore flessibilità politica. La successiva rimozione del veto ungherese ha infine consentito l'apertura ufficiale del primo *cluster* dei negoziati sui *fundamentals* durante la conferenza intergovernativa di Lussemburgo del 15 giugno 2026²².

3. Le riforme richieste e il nodo dello Stato di diritto

Dal rapporto annuale presentato dalla Commissione europea sul processo di adesione dell'Ucraina del novembre 2025, emerge un quadro complessivamente positivo, pur accompagnato da significative criticità. Applicandosi anche all'Ucraina la nuova metodologia sull'allargamento²³,

²¹ enlargement.ec.europa.eu/news/joint-statement-between-commissioner-marta-kos-and-deputy-prime-minister-ukraine-taras-kachka-2025-12-11_en.

²² www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/06/15/eu-and-ukraine-open-first-accession-negotiations-cluster/.

²³ «Our negotiations are based on Article 49 of the Treaty of the European Union and take account of all relevant Council and European Council conclusions, in particular those of March 2024, December 2023, June 2022, and those of March 2020 endorsing the revised enlargement methodology, the renewed consensus on enlargement agreed by the December 2006 European Council and the conclusions of the 1993 European Council in Copenhagen». Cfr. *General EU Position, Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Ukraine to the European Union*, 25 June 2024, consultabile

l'adeguamento al *cluster sui fundamentals*, in particolare i capitoli 23 e 24²⁴, viene considerato una preconditione per il progresso dei negoziati²⁵, in continuità con gli altri processi di adesione²⁶. Sin dalla concessione dello *status* di Paese candidato nel giugno 2022, la Commissione europea aveva individuato la riforma della giustizia quale priorità imprescindibile, evidenziando la necessità di consolidare l'autonomia degli organi giudiziari, migliorare la trasparenza delle procedure di nomina dei magistrati e rafforzare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni.

Così, rilevando che nel settore della giustizia i progressi raggiunti lasciano irrisolti problemi significativi, quali la carenza di personale giudiziario, l'eccessivo carico di lavoro dei tribunali, il ritardo nel completamento della riforma della Corte costituzionale e la persistente politicizzazione della figura del Procuratore generale, la Commissione richiede il completamento delle riforme giudiziarie, il rafforzamento dei meccanismi di selezione basati sul merito e una maggiore indipendenza del sistema giudiziario²⁷. Anche le istituzioni democratiche presentano un livello di preparazione moderato. Nonostante le limitazioni imposte dalla guerra, il Parlamento ucraino (*Verkhovna Rada*) continua a esercitare le proprie funzioni legislative e di controllo sull'esecutivo, mentre il Governo ucraino mantiene un ruolo efficace

www.consilium.europa.eu/media/hzmfw1ji/public-ad00009en24.pdf. In senso critico, v. M.G. CIOT, *Reconstruction and Preparation for Ukraine's Accession to the EU*, in S. NATE (ed.), *Ukraine's Journey to Recovery, Reform and Post-War Reconstruction. Contributions to Security and Defence Studies*, Cham, 2025, p. 157 ss.

²⁴ «Ukraine will be therefore invited to prepare a roadmap for the rule of law chapters (23 – Judiciary and fundamental rights and 24 – Justice, Freedom and Security). This roadmap will be adopted by the authorities of Ukraine on the basis of guidance to be provided in the Commission's screening reports, following a transparent process of meaningful consultation with all relevant stakeholders, including civil society. The roadmap should contain key reform priorities and guide the accession negotiations in these chapters, as well as preparations to meet the requirements for membership. The implementation of this roadmap will be continuously monitored and regularly addressed at the Intergovernmental conferences throughout the process» (*General EU Position, Ministerial meeting opening*, cit., par. 39, p. 21).

²⁵ Come osservato da S. POLI, *La prevenzione dei problemi collegati al rispetto dello stato di diritto nella procedura di allargamento dell'Unione*, in *EUWEB Legal Essays. Global & International Perspectives*, n. 1, 2026, p. 6 ss., la centralità dei *fundamentals* riflette l'evoluzione della politica di allargamento dell'Unione verso una logica eminentemente preventiva, nella quale il rispetto dello Stato di diritto deve essere pienamente dimostrato prima dell'adesione, evitando di rinviare la soluzione delle criticità alla fase successiva all'ingresso nell'Unione.

²⁶ Analogamente, viene proposta una *roadmap* per il funzionamento delle istituzioni democratiche e per la riforma della pubblica amministrazione (par. 41), nonché un *action plan* per i diritti delle minoranze nazionali e contro le discriminazioni.

²⁷ Cfr. F. SCUTO, *Una questione epocale per l'Unione europea: il processo di adesione dell'Ucraina tra guerra e incerta evoluzione costituzionale del Paese*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, vol. 24, n. 1, 2025, pp. 77-104.

nella gestione delle priorità nazionali in materia di difesa, integrazione europea, ricostruzione economica e prosecuzione delle riforme. Ciononostante, la Commissione ritiene necessario completare la riforma della pubblica amministrazione, rafforzare il reclutamento meritocratico e migliorare la gestione delle finanze pubbliche.

Ancor più, l’attenzione della Commissione si concentra sulla lotta alla corruzione, che costituisce una delle priorità politiche dell’allargamento, anche alla luce della nuova strategia anticorruzione dell’Unione²⁸. Il sistema politico e amministrativo ucraino è da sempre risultato fragile a causa dell’ampia diffusione di fenomeni corruttivi che hanno inciso negativamente sull’efficienza delle istituzioni, sulla fiducia dei cittadini e sull’attrattività economica del Paese. Sebbene dalle riforme successive all’accordo del 2014, l’Ucraina abbia adottato una serie di misure volte a migliorare il proprio sistema anticorruzione con la creazione di istituzioni specializzate, quali l’Ufficio nazionale anticorruzione (*National Anti-Corruption Bureau of Ukraine*, NABU) per le indagini sui casi di corruzione di alto livello, la Procura specializzata anticorruzione (*Specialized Anti-Corruption Prosecutor’s Office*, SAPO) e l’Alta Corte anticorruzione (*High Anti-Corruption Court of Ukraine*, HACC), istituita per garantire un giudizio indipendente nei procedimenti riguardanti i reati contro la pubblica amministrazione, permangono alcune criticità politiche e normative. Nel primo senso, perché certi scandali che hanno colpito l’*élite* politica ucraina e alcune iniziative legislative del parlamento ucraino del 2025, poi abbandonate, avevano rischiato di compromettere l’indipendenza degli organismi anticorruzione, facendo emergere l’esiguità e la fragilità dei progressi compiuti. Nel secondo senso, perché il rafforzamento dei meccanismi di prevenzione, l’effettiva persecuzione dei reati corruttivi e la piena indipendenza degli organismi incaricati delle attività investigative e repressive costituiscono ancora risultati da raggiungere appieno.

Anche per quanto riguarda la tutela dei diritti fondamentali, la Commissione sottolinea la necessità di importanti riforme, tra cui

²⁸ La Commissione europea ha ripetutamente evidenziato che il contrasto alla corruzione costituisce una condizione essenziale per il consolidamento dello Stato di diritto e per il successo del processo di adesione. Si legge, infatti, nella comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale, del 3 maggio 2023, sulla lotta contro la corruzione, JOIN/2023/12 final. che «[l]’UE continuerà ad adoperarsi per combattere la corruzione e promuovere il buon governo e lo Stato di diritto: questa è e resterà una delle grandi priorità del processo di allargamento e, più in generale, delle relazioni esterne dell’Unione».

l'introduzione di una disciplina organica sui crimini d'odio, il riconoscimento delle unioni civili e l'adeguamento della normativa sulla protezione dei dati personali agli standard dell'Unione. Nel settore della libertà di espressione, la Commissione rileva alcuni progressi, nonostante le difficoltà derivanti dal conflitto armato, tra cui la tutela dell'indipendenza finanziaria del servizio pubblico radiotelevisivo, la trasparenza nella proprietà dei *media* e l'accesso alle informazioni per i giornalisti. Tuttavia, si raccomanda di rafforzare ulteriormente la protezione dei giornalisti da intimidazioni e pressioni, di garantire un adeguato finanziamento dei media pubblici e di assicurare che le limitazioni introdotte durante la legge marziale rimangano proporzionate e compatibili con i principi della libertà di informazione e del pluralismo mediatico. Inoltre, la Commissione valuta positivamente le riforme legislative volte a rafforzare la tutela delle minoranze nazionali, al fine di rispondere alle osservazioni formulate dalle istituzioni europee e dagli organismi internazionali competenti, ritenendole un passo importante verso il soddisfacimento delle condizioni richieste per l'avanzamento del processo di adesione.

Infine, nel capitolo dedicato alla giustizia, libertà e sicurezza, la Commissione rileva che l'Ucraina presenta un livello di preparazione ancora parziale, non essendo ancora completati l'allineamento della normativa sull'immigrazione legale e irregolare e sul sistema di asilo agli standard europei, la riforma del servizio statale per le migrazioni, nonché la gestione integrata delle frontiere in vista dell'adesione allo spazio Schengen. Anche in relazione ai crimini transnazionali, si ritiene necessario rafforzare la lotta al riciclaggio di denaro, al finanziamento del terrorismo, alla criminalità informatica, agli abusi sessuali sui minori, al traffico illecito di armi leggere e alla tratta di esseri umani. Va inoltre considerato che accanto alle riforme istituzionali e al consolidamento dello Stato di diritto, è altresì necessario soddisfare i criteri economici di adesione. Sebbene l'Ucraina abbia compiuto progressi nel processo di avvicinamento al mercato interno, il perdurare del conflitto continua a incidere sulla capacità dell'economia nazionale di soddisfare pienamente le condizioni richieste, rendendo ancora necessario il completamento delle riforme economiche e il rafforzamento del funzionamento dell'economia di mercato.

Ne consegue che i nodi da sciogliere non sono pochi. D'altronde, anche nella posizione recentemente adottata in occasione dell'apertura del *cluster 1*²⁹, l'Unione, pur riconoscendo i progressi compiuti dall'Ucraina nel contesto della guerra, ritiene che il Paese sia ancora solo parzialmente allineato all'*acquis*

²⁹ data.consilium.europa.eu/doc/document/AD-18-2026-INIT/en/pdf.

nei settori fondamentali dello Stato di diritto, della lotta alla corruzione, dei diritti fondamentali e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Tanto per dire che l'urgenza geopolitica non ha portato a cambiamenti sostanzialmente significativi nel processo di allargamento e nell'applicazione, da parte dell'Unione, della condizionalità dello Stato di diritto³⁰. Come, infatti, ribadito dalla Corte di giustizia³¹, l'adesione all'Unione implica la condivisione, il rispetto e la promozione dei valori di cui all'art. 2 TUE, che costituiscono la sua identità e il fondamento della fiducia reciproca tra gli Stati membri. Pertanto, dal momento dell'adesione, gli Stati membri sono tenuti a esercitare le proprie competenze nel rispetto di tali valori comuni. Tant'è vero che violazioni manifeste e particolarmente gravi dei valori sanciti dall'art. 2 TUE possono costituire, come ha recentemente statuito la Corte, un'autonoma violazione del diritto dell'Unione, in quanto ledono i fondamenti stessi della fiducia reciproca e sono incompatibili con l'identità dell'Unione³².

È evidente, quindi, la tensione tra l'esigenza geopolitica di adesione dell'Ucraina e la necessità di preservare la credibilità del processo di allargamento e di integrazione europea. Un'eccessiva flessibilità proprio sui valori rischia di indebolire ulteriormente le richieste rivolte agli Stati membri nell'ambito dei meccanismi di tutela dello Stato di diritto e di minare l'Unione come comunità di diritto fondata su valori comuni. Allo stesso tempo, l'applicazione rigorosa dei criteri di adesione è difficilmente verificabile nel contesto di un conflitto che incide sul funzionamento delle istituzioni, sulla capacità amministrativa dello Stato, nonché sul consolidamento di un adeguato *track record* delle riforme richieste ed adottate per garantire il raggiungimento

³⁰ Cfr. M. RABINOVYCH, *EU Enlargement Policy Goes East: Historical and Comparative Takes on the EU's Rule of Law Conditionality vis-à-vis Ukraine*, in *HJRL*, vol. 16, 2024, pp. 715-737; S.K. MAZUR, *op. cit.* In dottrina si è evidenziato che la candidatura ucraina presenta elementi di discontinuità soprattutto sul piano politico, mentre la disciplina dell'art. 49 TUE e la funzione della condizionalità continuano a costituire il quadro giuridico di riferimento. Così M. EVOLA, *op. cit.*

³¹ V., *ex multis*, Corte giust. 10 dicembre 2018, C-621/18, *Wightman*, punto 63; 24 giugno 2019, C-619/18, *Commissione/Polonia*, punti 42-43; 20 aprile 2021, C-896/19, *Repubblika*, punto 60 ss.; 18 maggio 2021, C-83/19, *Asociatia 'Forumul Judecatorilor din România'*, punto 160; 21 dicembre 2021, C-357/19, *Euro Box Promotion e a.*, punto 160 ss.; 16 febbraio 2022, C-156/21, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, punto 124 ss.; 16 febbraio 2022, C-157/21, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, punto 142 ss.; 29 marzo 2022, C-132/20, *Getin Noble Bank*, punto 104 ss.; 5 giugno 2023, C-204/21, *Commissione/Polonia*, punto 64 ss.; 18 dicembre 2025, C-448/23, *Commissione/Polonia* (Contrôle ultra vires de la jurisprudence de la Cour de justice par une cour constitutionnelle), punto 175 ss.

³² Corte giust. 21 aprile 2026, C-769/22, *Commissione/Ungheria* (Valeurs de l'Union), punto 551 ss.

di risultati concreti e duraturi, tali da dimostrare che le istituzioni nazionali sono in grado di applicare stabilmente gli standard richiesti agli Stati membri³³.

In definitiva, la dimensione politica dell'allargamento, sviluppatasi nel corso dei diversi processi di adesione ed accentuatasi nel caso ucraino, si scontra con quella tecnico-giuridica e con la giurisprudenza della Corte di giustizia, che solleva dubbi rilevanti sull'ammissione di uno Stato che non soddisfi pienamente i valori dell'art. 2 TUE. Sebbene l'adesione della Bulgaria e della Romania sia stata accompagnata dal Meccanismo di cooperazione e verifica (MCV), diretto a monitorare il rispetto degli obblighi in materia di riforma giudiziaria e lotta alla corruzione anche dopo l'accesso all'Unione, ciò avveniva prima del consolidamento dell'interpretazione e dell'applicazione del valore dello Stato di diritto. Si ritiene, quindi, che ammettere oggi uno Stato con carenze sui *fundamentals*, in particolare in materia di indipendenza della magistratura, lotta alla corruzione e rispetto dello Stato di diritto si ponga in tensione con l'art. 49 TUE e con le interpretazioni della Corte di giustizia sull'art. 2 TUE.

4. *L'adesione dell'Ucraina tra esigenze geopolitiche e capacità d'integrazione dell'Unione*

Nonostante le criticità evidenziate, la prospettiva di adesione dell'Ucraina è ormai stabilmente inserita nell'agenda politica dell'Unione, quale scelta strategica per la sicurezza e la stabilità del continente europeo³⁴. Tuttavia, l'accesso continua a fondarsi sull'art. 49 TUE, sul rispetto dei criteri e delle condizioni di adesione, da applicarsi in modo coerente e uniforme a tutti i Paesi candidati, nonché sulla capacità di integrazione dell'Unione³⁵. Proprio su

³³ In tal senso, cfr. M. MYKIYEVYCH, V. MOTYL, *Legal Mechanism of European Values Implementation as a Key Requirement on the Way to Ukraine's Accession to the European Union*, in I. ISOKAITĖ-VALUŽĖ, H. ŠINKŪNAS (eds.), *The European Union 2004–2024. Twenty Years of Legal Experience, Challenges and Growth after Unprecedented EU Enlargement*, The Hague, 2025, p. 403 ss. Inoltre, anche l'attuazione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo è un indicatore significativo del consolidamento dello Stato di diritto e della maturità istituzionale per l'ingresso nell'Unione. Così, I. CHERNOHORENKO, *Implementation of the European Court of Human Rights Judgements as an Instrument for Recovery of Ukraine and its Accession to the European Union*, in S. NATE (ed.), *op. cit.*, p. 143 ss.

³⁴ V. anche A. NATO, *L'adesione dell'Ucraina all'Unione europea: il processo di integrazione europea nel contesto bellico*, 19 dicembre 2022, consultabile su www.diritticomparati.it/ladesione-dellucraina-allunione-europea-il-processo-di-integrazione-europea-nel-contesto-bellico/?print-posts=pdf.

³⁵ Secondo S. MEISTER, *Ukraine's EU Accession: The Risks of Misunderstanding*, in *IP Quarterly*, 18 May 2026, consultabile su ip-quarterly.com/en/ukraines-eu-accession-risks-

questo ultimo aspetto si è maggiormente acceso il dibattito tra coloro che ritengono che un’Unione senza riforme non abbia la capacità di integrare uno Stato le cui dimensioni territoriali, demografiche ed economiche incidono sul suo equilibrio finanziario e istituzionale³⁶, e coloro che, viceversa, ritengono che molte delle preoccupazioni sull’adesione dell’Ucraina sarebbero eccessive o frutto di rappresentazioni parziali, rispetto a un’analisi più attenta del rapporto costi-benefici dell’adesione nel lungo termine³⁷.

Così, si discute dei possibili vantaggi che l’allargamento all’Ucraina può produrre nel lungo periodo, rappresentando un valore aggiunto in termini di capacità produttiva e aumento dell’offerta agricola europea, di ampliamento del mercato europeo, ma anche di risorse naturali ed energia, di manodopera e di risorse umane qualificate e competitive, di industria e ricostruzione³⁸. C’è, inoltre, chi ritiene che l’adesione dell’Ucraina sia in grado di generare una dinamica “win-win” di benefici diffusi all’interno dello spazio economico e strategico europeo³⁹. Tra gli effetti positivi, si richiamano la riduzione della dipendenza energetica dagli attori esterni e il rafforzamento del fianco orientale dell’Unione. Ne deriverebbero anche benefici strutturali con un rafforzamento

misunderstanding, la crescente politicizzazione dell’allargamento dell’Ucraina non elimina la necessità di preservare la coerenza giuridica del processo, basata sui criteri di adesione e sul rispetto dei valori dell’Unione. V. anche A. DI GREGORIO, *La nuova stagione di allargamento dell’Unione europea tra dilemmi della condizionalità democratica e fragilità costituzionale dei nuovi candidati*, in L. MONTANARI, A.O. COZZI, M. MILENKOVIĆ, I. RISTIĆ (eds.), *We, the People of the United Europe*, Naples, 2022, pp. 119-143.

³⁶ Cfr. Z. DARVAS ET AL., *Ukraine’s Path to European Union Membership and its Long-Term Implications*, Policy Brief, n. 5, 2024, p. 1 ss.

³⁷ K. LINDSTRÖM, N. JEFFLER, *Dispelling Myths: The Social and Economic Implications of Ukraine’s Membership of the European Union*, in *SCEEUS*, n. 3, 2025, p. 1 ss., consultabile su www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/sceus/2025/dispelling-myths-the-social-and-economic-implications-of-ukraines-membership-of-the-european-union.pdf, ad esempio, ritiene che gli effetti dell’adesione debbano essere valutati nel medio-lungo periodo e che l’ingresso dell’Ucraina può essere un fattore di crescita e apportare potenziali vantaggi, come l’ampliamento del mercato unico europeo, il rafforzamento della competitività economica dell’Unione, il contributo alla sicurezza energetica e alimentare. In questi termini, l’Ucraina non rappresenta soltanto un potenziale costo per l’Unione, ma anche una fonte di opportunità economiche.

³⁸ In questo senso, cfr. T. AKHVLEDIANI, V. MOVCHAN, *The Impact of Ukraine’s Accession on the EU’s Economy. The Value Added of Ukraine*, in *CEPS*, 7 March 2024, che sottolinea come tali benefici impongano comunque sfide redistributive e istituzionali, con la revisione delle politiche di bilancio e di coesione dell’Unione.

³⁹ Secondo K. PAWLAK, A. SOJKA, J. STRZELECKI, *Win-Win for Ukraine and Central Europe: The Economic Implications of Ukraine’s Accession to the EU*, Varsavia, 2025, ci sarebbe un reciproco vantaggio economico per l’Ucraina e per i Paesi dell’Europa centrale, grazie all’integrazione delle catene del valore industriale, al rafforzamento degli scambi e alla complementarità produttiva.

strategico dell'Unione, in particolare nei settori della sicurezza, dell'innovazione tecnologica e della dimensione valoriale⁴⁰.

Contrariamente, si discute della sostenibilità finanziaria dell'adesione, che inciderebbe sulla distribuzione delle risorse europee, rendendo necessaria la revisione degli attuali criteri di allocazione dei fondi e delle priorità di spesa⁴¹. Disponendo, infatti, l'Ucraina di una delle aree agricole più vaste d'Europa ed essendo uno dei principali esportatori mondiali di prodotti cerealicoli, la sua inclusione nel sistema della politica agricola comune produrrebbe profonde conseguenze sia sul piano finanziario sia sul funzionamento dei mercati agricoli europei, con la necessità di ripensare l'attuale struttura dei sussidi per evitare squilibri nella distribuzione delle risorse e garantire condizioni di concorrenza eque tra gli agricoltori degli Stati membri⁴². Analoghe considerazioni riguardano la politica di coesione economica, sociale e territoriale. Lo sviluppo economico del Paese, ma anche le ingenti necessità di ricostruzione postbellica, farebbero dell'Ucraina uno dei principali beneficiari dei fondi strutturali e di investimento europei, con l'esigenza di ridefinire le attuali politiche redistributive dell'Unione e di rivedere complessivamente i meccanismi di finanziamento. Inoltre, l'Ucraina eserciterebbe una notevole pressione sul processo di integrazione europea. Basti pensare agli ingenti strumenti di sostegno finanziario già stanziati, anche recentemente⁴³, all'attuazione della direttiva sulla protezione temporanea⁴⁴ o ancora agli ulteriori e ingenti investimenti necessari per il completamento del processo di ricostruzione.

⁴⁰ Cfr. VV.AA., *The Benefits of Ukraine's EU Membership for the EU: Security, Technology, and Values*, in *New Europe Center*, 5 May 2026, consultabile su neweurope.org.ua/en/analytics/en-the-benefits-of-ukraine-s-eu-membership-for-the-eu-security-technology-and-values/.

⁴¹ Numerosi studi hanno evidenziato che l'ingresso dell'Ucraina comporterebbe una ridefinizione degli equilibri tra Stati contributori netti e beneficiari netti del bilancio dell'Unione, con la necessità di introdurre strumenti transitori e correttivi (*control valves*) per preservarne l'equilibrio. Cfr. M. EMERSON, *The Potential Impact of Ukrainian Accession on the EU's Budget and the Importance of Control Valves*, CEPS, 26 settembre 2023, consultabile su www.ceps.eu/ceps-publications/the-potential-impact-of-ukrainian-accession-on-the-eus-budget/.

⁴² Secondo E. RÉGNIER, P.M. AUBERT, *Ukraine's Accession to the EU: Implications for the European Agricultural Sector*, in *EuroChoices*, vol. 24, n. 2, 2024, p. 4 ss., l'ingresso dell'Ucraina nell'Unione europea avrebbe un impatto profondo e strutturale sul settore agricolo europeo, data la dimensione, la produttività e la competitività dell'agricoltura ucraina.

⁴³ Per avere un'idea, si rinvia a www.consilium.europa.eu/en/policies/ukraine-solidarity-financial-support/.

⁴⁴ Cfr. decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio, del 4 marzo 2022, che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea, prorogata fino al 4 marzo 2027 con decisione di esecuzione (UE) 2025/1460 del 15 luglio 2025.

Pertanto, il dibattito sull’allargamento è oggi strettamente collegato a quello sulle riforme strutturali che l’adesione dell’Ucraina renderebbe inevitabili, quali il superamento o la riduzione del voto all’unanimità in alcuni settori chiave, come la politica estera e di sicurezza comune, il bilancio e la stessa politica di allargamento, nonché la necessità di adeguare il funzionamento istituzionale e decisionale a un’Unione più ampia e più eterogenea⁴⁵. L’obiettivo è evitare che l’aumento del numero dei membri comprometta la capacità dell’Unione di adottare decisioni efficaci e tempestive, soprattutto in materia di sicurezza e di azione esterna. Tali riforme dovrebbero attuarsi con la revisione dei Trattati, ovvero attraverso l’utilizzo di strumenti già disponibili, quali le cooperazioni rafforzate e le clausole passerella, per modificare le modalità decisionali⁴⁶. In questi termini, c’è chi ritiene che l’adesione dell’Ucraina abbia una funzione catalizzatrice per le riforme istituzionali, decisionali e finanziarie dell’Unione, in quanto l’allargamento non promuove soltanto la c.d. europeizzazione dei candidati, ma anche l’adattamento costituzionale dell’ordinamento dell’Unione⁴⁷. Ne consegue che, nonostante la forte volontà espressa dall’Ucraina, dalla Commissione e da alcuni Stati membri di accelerare il processo negoziale, avviando i negoziati anche sugli altri *cluster*, resta aperta la questione della forma precisa che tale adesione dovrebbe assumere, data anche la situazione senza precedenti in cui si trova il Paese. L’urgenza geopolitica dell’adesione dell’Ucraina si scontra, infatti, con la condizionalità giuridica e con la capacità di integrazione dell’Unione nel processo di allargamento. È proprio da questa tensione che nasce il dibattito sui diversi modelli di integrazione prospettati per l’Ucraina, ritenuti, a torto o a ragione, più sostenibili per l’Unione.

⁴⁵ Sul collegamento tra il futuro allargamento e la riforma della governance dell’Unione, v. F. MUNARI, *L’allargamento dell’Unione: riflessioni minime sui più recenti sviluppi*, 14 dicembre 2023, consultabile su <https://www.diariodirittopubblico.it/lallargamento-dellunione-riflessioni-minime-sui-piu-recenti-sviluppi/>.

⁴⁶ Sulle diverse prospettive di riforma, cfr. T. RUSSO, *Allargamento*, cit., p. 155 ss.

⁴⁷ In tal senso, v. C. BASTASIN, “*Want Ukraine in the EU? You’ll have to reform the EU, too*”, in *Brookings*, luglio 2023, consultabile su <https://www.brookings.edu/articles/want-ukraine-in-the-eu-youll-have-to-reform-the-eu-too/>, secondo il quale l’adesione dell’Ucraina non è sostenibile senza una profonda riforma interna dell’Unione europea. In generale, v. anche L. MONTANARI (a cura di), *L’allargamento dell’Unione europea e le transizioni costituzionali nei Balcani occidentali. Una raccolta di lezioni*, Napoli, 2022.

5. *I diversi percorsi di adesione all'Unione e l'integrazione graduale come possibile evoluzione della politica di allargamento*

Le soluzioni prospettate negli ultimi anni evidenziano un crescente consenso tra gli Stati membri e all'interno della Commissione europea sul fatto che l'urgenza geopolitica richieda un approccio radicalmente diverso rispetto ai paradigmi tradizionali dell'allargamento. In primo luogo, perché l'Ucraina è ancora un Paese in guerra. Sebbene l'Unione abbia già ammesso in passato Stati divisi o geopoliticamente vulnerabili, il caso ucraino è senza precedenti per dimensione, intensità militare e necessità di ricostruzione. Inoltre, l'architettura della sicurezza transatlantica, messa in discussione dal presidente americano Trump, ha intensificato il dibattito sull'autonomia strategica europea, spingendo verso formule alternative di integrazione. Così le proposte avanzate non solo sono diverse, ma non sono nemmeno unanimemente condivise, laddove l'unanimità resta la regola per procedere con il processo di adesione. Tuttavia, è possibile identificare almeno tre orientamenti principali: il primo mira ad anticipare la dimensione politica dell'adesione rispetto al completamento delle condizioni tecnico-giuridiche; il secondo propone la creazione di uno *status* intermedio tra associazione e adesione; il terzo si basa su forme di integrazione progressiva già sperimentate nella prassi dell'allargamento.

C'è quindi chi propone una rielaborazione del tradizionale processo di allargamento, separando la dimensione politica dell'adesione da quella tecnico-giuridica. Nel contesto della guerra, l'Unione dovrebbe infatti adottare un approccio di “*political accession first*”, ossia un impegno politico preliminare e rafforzato che anticipi il pieno ingresso. In questa prospettiva, l'adesione diventa un processo graduale, in cui la decisione politica precede e orienta il completamento delle condizioni tecniche⁴⁸. Non dissimile è l'idea dell'adesione inversa (o *reverse enlargement*), che suggerisce di suddividere il processo in due fasi: l'integrazione iniziale in un numero limitato di politiche dell'Unione e la progressiva acquisizione di diritti e obblighi a seguito dell'adozione delle riforme. Tale modello, sebbene renda più flessibile il processo di allargamento e rappresenti un messaggio politicamente forte a

⁴⁸ Così L. LITRA, *Political Accession First: A New Pact for Ukraine to Join the EU*, consultabile su ecfr.eu/article/political-accession-first-a-new-pact-for-ukraine-to-join-the-eu/, che propone un patto tra l'Unione e l'Ucraina basato su un impegno politico più forte e vincolante dell'Unione verso l'adesione futura, un percorso di integrazione progressiva nei settori chiave (mercato interno, sicurezza, politiche settoriali), una maggiore prevedibilità del processo per l'Ucraina, nonché il mantenimento formale dei criteri di adesione, ma con una sequenza più flessibile.

sostegno dell’Ucraina, dovrebbe concludersi con la piena adesione. Tuttavia, non è condiviso da tutti gli Stati membri e non è caldeggiato nemmeno dal presidente Zelenskyy, che ha affermato che l’Ucraina non accetterà uno *status* di secondo livello nell’Unione, a meno che un accordo non codifichi il percorso del paese verso la piena adesione con pari diritti di partecipazione al processo decisionale dell’Unione⁴⁹.

Altra soluzione, proposta dal Cancelliere tedesco Friedrich Merz in una recente lettera indirizzata alla Presidenza cipriota del Consiglio e ai leader della Commissione europea e del Consiglio europeo⁵⁰, è quella dell’adesione associata che suggerisce uno *status* intermedio tra l’accordo di associazione e la piena adesione all’Unione. Tale *status*, da attuarsi non mediante un trattato di adesione ai sensi dell’art. 49 TUE, ma con uno *strong political agreement*, consentirebbe all’Ucraina la partecipazione a specifici vertici europei e riunioni ministeriali, l’accesso strutturato alle istituzioni europee senza diritto di voto, l’integrazione graduale nell’*acquis* e nelle politiche dell’Unione, compreso un accesso progressivo ai programmi finanziati dal bilancio europeo, subordinato ai progressi nei negoziati di adesione e accompagnato da clausole di salvaguardia, nonché di beneficiare dell’impegno politico degli Stati membri ad estendere al Paese l’art. 42, par. 7, TUE, subordinato al pieno allineamento dell’Ucraina alla politica estera e di sicurezza comune. Il mantenimento di tale *status* sarebbe, tuttavia, subordinato al rispetto dei valori fondamentali dell’Unione e all’avanzamento del processo negoziale, mediante la previsione di meccanismi di sospensione o di revoca (*snap-back mechanism* o *sunset-clause*) in caso di regressi sullo Stato di diritto o sulle riforme richieste.

Tale seconda soluzione – che non convince l’Ucraina, la quale, per quanto già detto, non è disposta ad accettare un’adesione di facciata o simbolica – presenta diversi profili di criticità. Lo *status* di membro associato non trova, infatti, conferma nei trattati e conseguirebbe dalla combinazione dell’associazione disciplinata dall’art. 217 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE) e dell’adesione regolata dall’art. 49 TUE. In particolare, la questione riguarda i diritti di rappresentanza e di partecipazione alle istituzioni europee, nonché l’autonomia del processo decisionale dell’Unione⁵¹. Pertanto, la dottrina ha considerato l’introduzione di una forma

⁴⁹ Cfr. O. PROKOPENKO, *The Case for Ukraine’s Progressive EU Accession*, 13 June 2026, consultabile su www.gmfus.org/news/case-ukraines-progressive-eu-accession.

⁵⁰ newunionpost.eu/wp-content/uploads/2026/05/260518-BK-letter-to-PEC-et-al.pdf.

⁵¹ Negli ultimi anni, il presidente ucraino Zelensky è stato invitato in diverse occasioni ad aggiornare i membri del Consiglio europeo sulla situazione in Ucraina, ma ciò non implica una partecipazione formale. Come si legge, infatti, nel *Comments on the Council’s Rules of*

di adesione associata che preveda diritti di partecipazione alle istituzioni europee difficilmente conciliabile con l'art. 217 TFUE. Analogamente, è stata scartata l'ipotesi di un accordo politico tra gli Stati in tal senso, che non potrebbe alterare l'equilibrio istituzionale e l'autonomia decisionale dell'Unione, o di un eventuale trattato di adesione che, pur concedendo margini di discrezionalità nella definizione dei termini di ammissione e delle necessarie modifiche ai Trattati, dovrebbe comunque rispettare il principio di uguaglianza tra gli Stati membri di cui all'art. 4, par. 2 TUE⁵². Infine, tale proposta è stata criticata anche perché si ritiene che darebbe vita a uno *status* semi-integrato, idoneo a produrre solo instabilità di lungo periodo, anziché un'integrazione sostenibile, in quanto l'Unione continuerebbe a sopportare i costi dell'insicurezza ucraina, indipendentemente dal suo *status* istituzionale⁵³.

La terza soluzione, invece, è quella dell'adesione graduale, che gode di un sostegno più ampio sia tra gli Stati membri sia tra quelli candidati. Si tratta di un modello che ricalca l'integrazione graduale applicata nell'allargamento sin dalla negoziazione degli accordi di associazione negli anni '90, in cui diversi programmi e progetti in vari ambiti dell'integrazione europea vennero progressivamente aperti ai Paesi candidati. È stata poi applicata agli altri Paesi candidati mediante l'adozione di diversi strumenti (accordi, strategie, *roadmap*, ecc.) di avvicinamento all'Unione, con l'obiettivo di accelerare e agevolare l'allargamento, consentendo loro di familiarizzare gradualmente con l'Unione

Procedure,

www.consilium.europa.eu/media/63469/20213371_pdf_qc0221838enn_002.pdf, p. 56: «Participation in Council meetings must not be confused with the occasional presence of third parties, such as [...] representatives of third States [...] who may sometimes be invited to attend certain Council meetings or meetings of Council preparatory bodies on an ad hoc basis and for a specific item». L'unica eccezione riguarda i Paesi candidati all'adesione, che possono agire come osservatori nel periodo transitorio tra la firma del Trattato di adesione e la sua entrata in vigore. In generale, sul principio di autonomia v. C. CONTARTESE, *The Principle of Autonomy in EU External Relations Law*, Padua, 2025.

⁵² Cfr., in tal senso, P. VAN ELSUWEGE, R. PETROV, *Towards an "Associate Membership" Status for Ukraine?*, in *VBlog*, 28 May 2026. Inoltre, tale *status* di adesione associata sembra essere concepito appositamente per il caso ucraina. Per i Paesi dei Balcani occidentali e per la Moldavia, il Cancelliere Merz suggerisce soluzioni analoghe e innovative su cui continuare a lavorare. Tale differenziazione potrebbe introdurre una nuova linea di frattura nel processo di allargamento dell'Unione, con un regime speciale per l'Ucraina diverso da quello di tutti gli altri Paesi candidati. Così B. LIPPERT, N. VON ONDARZA, F. SEEBASS, *EU Enlargement: Ukraine as a Special Case – the Western Balkans as the Norm*, in *SWP Comment*, n. 17, 2026, p. 1 ss., consultabile su www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2026C17_EUEnlargement_Ukraine.pdf.

⁵³ L'Unione, infatti, continuerebbe comunque a confrontarsi con le pressioni migratorie, i rischi per la sicurezza, i costi della ricostruzione, l'instabilità energetica, la vulnerabilità militare sul fianco orientale. Da quella prospettiva strategica evidenziata in precedenza, l'integrazione potrebbe alla fine rivelarsi meno onerosa della non integrazione.

e di accedere ad alcuni benefici dell'integrazione europea, subordinati ai progressi nelle riforme. In altri termini, l'integrazione graduale e l'allargamento sono processi che si supportano a vicenda ma non coincidono⁵⁴. Anzi, come è stato rilevato, la Commissione ha un elevato carico di lavoro, poiché persegue molteplici progetti di integrazione graduale in parallelo con la negoziazione dei trattati di adesione⁵⁵.

Con la rinnovata metodologia di allargamento del 2020, la Commissione prevede un'integrazione accelerata e l'inserimento graduale dei Paesi candidati nelle singole politiche, nel mercato e nei programmi dell'Unione, in base ai progressi compiuti rispetto alle priorità di riforma. Da allora, tale integrazione è stata ulteriormente attuata attraverso i Piani di crescita per i Balcani occidentali e la Moldavia e il Piano d'azione prioritario per l'Ucraina, che, pur con le dovute differenze⁵⁶, offrono sostegno finanziario e partecipazione ai programmi e alle politiche dell'Unione, a condizione che siano raggiunti gli obiettivi di riforma concordati con ciascun paese candidato. L'integrazione graduale è stata poi più volte richiamata nelle conclusioni del Consiglio europeo⁵⁷, nell'agenda strategica dell'Unione 2024-2029⁵⁸, nonché nel rapporto di Enrico Letta *Much more than a market*⁵⁹, che dedica ampio spazio all'allargamento, sostenendo che il processo di adesione debba essere accompagnato da una partecipazione progressiva dei candidati alle politiche e ai benefici del mercato, pur subordinata al pieno allineamento ai valori dell'Unione.

In questo contesto, il modello dell'adesione graduale (*staged accession*) costituirebbe un'evoluzione dell'integrazione graduale, scandito dalla successione di alcune fasi (*intermediate pre-accession*, *advanced pre-accession*, *new member state*), ciascuna associata a specifici diritti, obblighi e benefici,

⁵⁴ In questi termini, v. P. BURAS, L. FRIIS, E. MORINA, I. SCHACKE, *Gradual Integration: Bringing Aspiring Members Closer to the EU*, 2025, consultabile su thinkeuropa.dk/files/media/document/Report_ECFR_Gradual_Integration.pdf.

⁵⁵ Così S. LEHNE, *EU Integration Without Ratification*, in *Carnegie Europe*, 4 May 2026, consultabile su carnegieendowment.org/europe/research/2026/05/eu-integration-without-ratification.

⁵⁶ Sulla discrepanza nell'approccio tra i Balcani occidentali e l'Ucraina, anche in termini di investimenti, v. S. LEHNE, Z. NECHEV, R. GRIEVESON, *Access Before Accession: Rethinking the EU's Gradual Integration*, in *Carnegie Europe*, 27 August 2025, consultabile su assets.carnegieendowment.org/static/files/Lehne%20et%20al_Gradual%20integration.pdf.

⁵⁷ Anche di recente nelle conclusioni del Consiglio europeo del 18 e 19 giugno 2026, Bruxelles, (OR. en) EUCO 8/26, con riferimento ai Balcani occidentali.

⁵⁸ www.consilium.europa.eu/media/4aldqfl2/2024_557_new-strategic-agenda.pdf.

⁵⁹ www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf.

che i Paesi candidati attraversano nel loro percorso verso l'adesione a pieno titolo (*conventional membership*)⁶⁰. Il passaggio da una fase all'altra sarebbe comunque subordinato ai progressi nei negoziati di allargamento e si baserebbe sul principio “*more for more*” (“*more reform, more benefits*”; “*backsliding, fewer benefits*”), secondo cui i benefici sarebbero aumentati in modo proporzionale ai risultati conseguiti nelle riforme, ovvero ridotti proporzionalmente in caso di eventuali regressi. Sebbene si tratti di un modello proposto da due *think tank* europei, ha acquisito rilevanza nel dibattito istituzionale europeo influenzando le più recenti riflessioni sulla politica di allargamento⁶¹. Non è, tuttavia, una proposta ufficiale dell'Unione, il cui orientamento sembra invece privilegiare l'integrazione graduale. Questa, infatti, sarebbe – per i Paesi più indietro nel percorso di adesione, in particolare per alcuni dei Balcani occidentali – l'unica possibilità concreta di progredire. Per i Paesi più avanzati, e segnatamente per l'Ucraina, sarebbe una sorta di garanzia contro un eventuale stallo del processo di adesione⁶².

Tuttavia, l'integrazione graduale non è un modello uniforme applicabile in modo generalizzato. L'esperienza dei precedenti allargamenti dimostra infatti che l'Unione ha progressivamente elaborato strumenti differenziati di avvicinamento, calibrati sulle caratteristiche dello Stato candidato e sugli obiettivi perseguiti in ciascuna fase del processo di allargamento. Anche nel caso ucraino, pertanto, le proposte di integrazione progressiva sembrano rispondere non soltanto all'esigenza di preparare l'adesione, ma anche a quella di rafforzare la stabilità geopolitica e la sicurezza del continente, senza per questo sostituire il procedimento previsto dall'art. 49 TUE. Ne consegue che, nonostante l'importanza geopolitica dell'allargamento, sottolineata ripetutamente nei documenti ufficiali dell'Unione e nell'attuale contesto di crisi dell'ordine internazionale, in cui l'adesione dell'Ucraina ha una valenza strategica per entrambe le parti, manca un modello giuridico-istituzionale unitario che disciplini in modo organico e coerente i tempi, i contenuti e gli effetti dell'integrazione graduale, nonché il suo rapporto con la procedura di adesione prevista dai Trattati⁶³. Quello che emerge al momento è una

⁶⁰ Per un'analisi dettagliata del modello, v. M. MIHAJLOVIĆ, S. BLOCKMAN, S. SUBOTIĆ, M. EMERSON, *Template 2.0 for Staged Accession to the EU*, Belgrado/Bruxelles, 2023, www.ceps.eu/?p=40577.

⁶¹ Cfr. cep.org.rs/en/the-initiative-for-a-staged-accession-to-the-eu/.

⁶² V. ancora S. LEHNE, *op. cit.*

⁶³ In senso critico, v. M. BONOMI, *Why Credible EU Membership Matters: How to Sequence Integration and Accession in Ukraine and the Western Balkans*, in *Istituto Affari Internazionali*, n. 26/13, 2026, pp. 1-10, il quale evidenzia la netta distinzione del modello tra i Balcani occidentali e l'Ucraina. Inoltre, secondo l'A. la questione non è inventare nuovi

combinazione di modelli teorici, iniziative politiche e strumenti *ad hoc* di integrazione, riconducibili solo in parte ad una politica di allargamento in via di ridefinizione.

6. *Riflessioni conclusive*

Alla luce delle considerazioni fin qui svolte, è possibile formulare alcune riflessioni conclusive. Innanzitutto, l’aggressione russa all’Ucraina ha inciso sulla politica di allargamento dell’Unione europea, acuendo la distanza tra la dimensione politica e quella tecnico-giuridica. Le vicende degli ultimi anni hanno determinato un contesto di urgenza geopolitica e hanno rilanciato la centralità dell’allargamento dopo un lungo periodo di stagnazione. A differenza degli altri processi di adesione, caratterizzati da lunghi periodi di stallo, l’adesione dell’Ucraina gode di una forte attenzione politica perché rientra nell’ambito di una più ampia strategia, essenziale per la sicurezza e la resilienza dell’Europa.

Così, mentre nel paradigma tradizionale dell’allargamento la realizzazione delle riforme è una preconditione per l’ingresso, nel caso ucraino, alcune decisioni politiche accompagnano le riforme, attenuando la rigida sequenza dell’approccio c.d. *merit-based*. In tal senso, il sostegno fornito dalle istituzioni dell’Unione e dalla maggioranza degli Stati membri, così come la capacità dell’Ucraina di adottare le riforme richieste e di dialogare con la Commissione e gli Stati membri, promuovendo una crescente convergenza tra il proprio ordinamento giuridico e l’*acquis* dell’Unione, sono stati fattori decisivi per l’avanzamento del processo.

Ciononostante, l’urgenza geopolitica non ha alterato la dimensione tecnico-giuridica dell’allargamento, che continua a fondarsi sull’art. 49 TUE e sulla sua prassi applicativa⁶⁴. Vanno quindi rispettati i criteri e le condizioni di adesione, nonché la centralità dello Stato di diritto. Ne consegue che, mentre le fasi iniziali del processo di adesione rientrano in una sfera essenzialmente politica e non giuridicamente vincolante, come ribadito dalla Corte di

modelli istituzionali, ma preservare il nesso tra integrazione e adesione. Se l’integrazione graduale non ha come obiettivo finale l’adesione, la politica di allargamento finirebbe per perdere una delle sue funzioni principali, ossia accompagnare i Paesi candidati verso la piena appartenenza all’Unione.

⁶⁴ Cfr. C. HILLION, *A New Chapter in EU Enlargement? Some Candid Considerations*, in *EUWEB Legal Essays. Global & International Perspectives*, n. 1, 2026, p. 117 ss. Per una ricostruzione sistematica della natura giuridica del procedimento di adesione e del ruolo della prassi nell’integrazione dell’art. 49 TUE, v. M. EVOLA, *L’ammissione di Stati terzi all’Unione europea*, Milano, 2025.

giustizia⁶⁵, il processo di allargamento rinvia la vincolatività effettiva alla fase finale dell'integrazione con il Trattato di adesione ai sensi dell'art. 49 TUE⁶⁶.

In secondo luogo, il modello tradizionale di funzionamento dell'allargamento, fondato sulla netta separazione tra la fase di preadesione e l'acquisizione della qualità di Stato membro, mostra tutti i suoi limiti nel caso ucraino. Il dibattito sviluppatosi negli ultimi anni sui modelli di integrazione dei Paesi candidati testimonia proprio la ricerca di strumenti in grado di coniugare il rigore della condizionalità con un'adesione più credibile, progressiva e sostenibile. Peraltro, l'integrazione graduale non costituisce una soluzione del tutto inedita. L'esperienza delle precedenti tornate di allargamento dimostra infatti che l'Unione ha già sperimentato forme differenziate di avvicinamento dei Paesi candidati, con risultati non sempre pienamente soddisfacenti. Anche le proposte più recenti non delineano un modello giuridico unitario, ma confermano una logica flessibile, in cui gli strumenti di integrazione vengono progressivamente calibrati in funzione degli obiettivi perseguiti dall'Unione e delle caratteristiche del singolo processo di adesione. Permangono, pertanto, incertezze circa il fondamento giuridico di tali forme di partecipazione, la loro reversibilità, il rapporto con la procedura di cui all'art. 49 TUE e, soprattutto, le riforme istituzionali necessarie affinché un'Unione più ampia possa continuare a funzionare efficacemente.

Eppure, nonostante gli ostacoli politici, giuridici e istituzionali, il processo di integrazione dell'Ucraina continua ad avanzare nella consapevolezza che l'adesione non è necessariamente un "evento puntuale", bensì un processo di integrazione progressiva purché sia capace di coniugare la volontà politica con un assetto normativo coerente. In definitiva, il caso ucraino dimostra che le trasformazioni della politica di allargamento devono coniugare il rigore giuridico, che costituisce il fondamento dell'identità dell'Unione, con la necessità di adattare i propri strumenti di integrazione alle profonde trasformazioni dell'ordine geopolitico europeo. È in questo equilibrio che risiede non soltanto il successo dell'adesione dell'Ucraina, ma anche la capacità

⁶⁵ Si ricorda Corte giust. 22 novembre 1978, 93/78, *Lothar Matthaeus*, punti 7-8, in cui la Corte statuiva che l'allora art. 237 TCEE: «stabilisce, per l'ammissione di nuovi Stati membri, una procedura precisa e ben circoscritta, durante la quale le condizioni d'adesione devono essere definite dalle autorità menzionate nell'articolo stesso; pertanto, le condizioni giuridiche di tale adesione vanno stabilite nell'ambito della suddetta procedura, senza che sia possibile fissarne "a priori" il contenuto per via giudiziaria; la Corte di giustizia non può quindi pronunciarsi, in un procedimento ai sensi dell'art. 177, sulla forma o sull'oggetto delle condizioni che dovrebbero eventualmente essere fissate».

⁶⁶ Sul punto, v. C. SCHEME, A. BUKA, E. BROKS, *Examining Ukraine's EU Candidate Status: (When) Does the Accession Process Turn from Political to Legal?*, in *Journal of the University of Latvia. Law*, n. 17, 2024, pp. 94-108, in part. p. 102 ss.

T. Russo - L'adesione dell'Ucraina all'UE tra la disciplina giuridica dell'allargamento e le trasformazioni...

dell'Unione di confermare il proprio ruolo di comunità di diritto e di attore geopolitico.

ABSTRACT (ita)

Il contributo analizza l'evoluzione della politica di allargamento dell'Unione europea alla luce della candidatura dell'Ucraina, esaminando in che misura il contesto bellico abbia inciso sul procedimento di adesione disciplinato dall'art. 49 TUE. Dopo aver ricostruito le principali tappe del percorso che ha portato all'apertura dei negoziati di adesione, l'indagine si concentra sul ruolo della condizionalità, con particolare riguardo alle riforme richieste in materia di Stato di diritto e al loro rapporto con la forte accelerazione politica impressa dalle istituzioni europee. L'analisi evidenzia come la guerra abbia determinato una significativa trasformazione del contesto geopolitico dell'allargamento, senza tuttavia modificare il quadro giuridico che continua a fondarsi sui criteri di adesione, sulla centralità dei valori di cui all'art. 2 TUE e sulla procedura prevista dall'art. 49 TUE. Il contributo si sofferma, inoltre, sulle tensioni tra le esigenze di sicurezza del continente e la capacità dell'Unione di integrare un nuovo Stato membro di grandi dimensioni, esaminando le più recenti proposte di integrazione graduale elaborate dalle istituzioni europee e dalla dottrina. Si sostiene, in conclusione, che il caso ucraino non segna una rottura della disciplina dell'allargamento, bensì un'evoluzione della sua dimensione politica e della prassi applicativa, nella prospettiva di un modello di integrazione progressiva destinato ad affiancare, senza sostituire, il procedimento di adesione previsto dai Trattati.

ABSTRACT (eng)

This article examines the evolution of the European Union's enlargement policy in light of Ukraine's application for EU membership, assessing the extent to which the wartime context has affected the accession procedure governed by Article 49 TEU. After reconstructing the main stages of Ukraine's path to the opening of accession negotiations, the analysis focuses on the role of conditionality, with particular emphasis on the reforms required in the field of the rule of law and their relationship with the strong political momentum generated by the EU institutions. The article argues that, while the war has profoundly reshaped the geopolitical context of enlargement, it has not altered its legal framework, which continues to rest on the accession criteria, the values enshrined in Article 2 TEU, and the procedure laid down in Article 49 TEU. It further explores the tensions between the strategic imperative of integrating Ukraine and the Union's capacity to absorb a new Member State without undermining its institutional, functional, and financial balance. Finally, the

article examines the most recent proposals for gradual integration advanced by both the EU institutions and legal scholarship. It concludes that the Ukrainian case does not represent a departure from the legal framework governing enlargement but rather an evolution in its political dimension and institutional practice, pointing towards a model of progressive integration designed to complement, rather than replace, the accession procedure established by the Treaties.