



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA**

**SCUOLA DI SCIENZE SOCIALI  
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA**

**CORSO DI LAUREA IN  
GIURISPRUDENZA**

*Tesi di laurea in diritto internazionale*

**“L’ADESIONE DELL’UCRAINA ALL’UNIONE  
EUROPEA: CONTESTO STORICO E PROFILI  
GIURIDICI”**

Relatrice:  
Professoressa Paola Ivaldi

Candidata:  
Margarita Doscinskaia

Anno accademico 2023-2024



## INDICE

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE.....	1
Capitolo I.....	3
IL CONFLITTO RUSSO – UCRAINO: SINTESI RICOSTRUTTIVA.....	3
<b>1. La situazione dei diritti umani in Ucraina prima del 2014</b> .....	3
1.1 <i>Il mancato rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali</i> .....	3
1.2 <i>La rivoluzione di Euromaidan</i> .....	4
1.3 <i>Escalation del conflitto russo-ucraino</i> .....	5
<b>2. Il ruolo della diplomazia e i tentativi di conciliazione</b> .....	6
2.1 <i>I trattati di Minsk (2014-2015)</i> .....	6
2.2 <i>Le conseguenze dell'infertuosità delle trattative di conciliazione</i> .....	8
<b>3. L'invasione Russa del febbraio 2022</b> .....	9
3.1 <i>Il complesso rapporto dell'Ucraina, con la NATO</i> .....	9
3.2 <i>La risposta Internazionale al conflitto</i> .....	11
3.3 <i>...e quella Europea</i> .....	13
Capitolo II.....	15
L'ORDINARIA PROCEDURA DI ADESIONE ALL'UNIONE AUROPEA.....	15
<b>1. Obiettivi a valori dell'Unione europea</b> .....	15
<b>2. I criteri di adesione all'Unione europea</b> .....	18
2.1 <i>I c.d. criteri di Copenaghen</i> .....	18
2.2 <i>Valutazione annuale dei Progressi dei Paesi candidati</i> .....	19
<b>3. Il processo di adesione all'Unione europea</b> .....	20
3.1 <i>Fonti: l' articolo 49 TUE</i> .....	20
3.2 <i>Le fasi dell'adesione all'Unione europea</i> .....	21
3.2.2 <i>Il comma 1 dell'articolo 49 TUE</i> .....	21
3.2.3 <i>Il comma 2 dell'articolo 49 TUE</i> .....	22
<b>4. Sfide e opportunità per i paesi candidati all'ingresso in Unione europea</b> .....	23
4.1 <i>I benefici correlati all'adesione all'Unione europea</i> .....	23
4.2 <i>I potenziali impedimenti all'adesione dei Paesi candidati</i> .....	25
4.3 <i>La candidatura della Turchia</i> .....	25
4.4 <i>La candidatura della Moldavia</i> .....	28
4.5 <i>La candidatura dell'Ucraina</i> .....	31
Capitolo III.....	33

PECULIARITÀ DELLA PROCEDURA DI ADESIONE DELL'UCRAINA ALL'UNIONE EUROPEA .....	33
<b>1. Il contesto storico</b> .....	33
1.1 <i>Il primo progetto di integrazione dell'Ucraina nell'Unione europea: l'Accordo di Partecipazione e Cooperazione (APC) (1994)</i> .....	33
1.2 <i>Il piano d'azione UE-Ucraina (2005)</i> .....	34
1.3 <i>L'accordo di associazione e il DCFTA (deep and Comprehensive free trade area) (2014-2017)</i> .....	35
<b>2. Il percorso di adesione dell'Ucraina all'Unione europea: dal febbraio 2022 ad oggi</b> .	37
2.1 <i>La richiesta ufficiale di adesione all'Unione europea e la rilevanza dell'articolo 49 TUE in relazione al contesto bellico</i> .....	37
2.2 <i>Il parere della Commissione europea sul rispetto dei criteri c.d. di Copenaghen (giugno 2022)</i> .....	38
2.3 <i>L'acquisizione dello status di candidato (giugno 2022)</i> .....	41
2.4 <i>La valutazione annuale della Commissione europea, dei progressi di stabilizzazione e di associazione, attuati dall'Ucraina</i> .....	42
2.5 <i>L'avvio formale dei negoziati di adesione (25 giugno 2024)</i> .....	43
<b>3. Riflessioni sulle future procedure di adesione</b> .....	46
3.1 <i>Potenziati interventi riformatori, del processo di adesione all'Unione europea</i> .....	46
<b>4. Potenziali ricadute geopolitiche derivanti dall'adesione dell'Ucraina all'Unione europea</b> .....	48
4.1 <i>Consolidazione del sostegno militare UE-Ucraina</i> .....	48
4.2 <i>Ripercussioni sul mercato energetico europeo</i> .....	49
CONCLUSIONI .....	51
BIBLIOGRAFIA .....	54



## CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Il conflitto russo-ucraino ha generato importanti ripercussioni geopolitiche ed economiche, deteriorando i rapporti diplomatici tra le principali potenze mondiali. L'analisi circa le radici del conflitto, rivela un retroscena più complesso rispetto a ciò che è emerso a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina avvenuta nel febbraio del 2022.

Questo elaborato vuole ripercorrere innanzi tutto le principali tappe del conflitto russo-ucraino, illustrandone le cause scatenanti. Verrà quindi descritto, nel secondo capitolo, il meccanismo ordinario di adesione all'Unione europea, ponendolo a confronto, nel capitolo successivo, con il peculiare percorso di integrazione europea seguito dall'Ucraina. Ciò nella prospettiva di valutare le conseguenze derivanti da una futura adesione ufficiale dell'Ucraina all'Unione europea e per evidenziare il ruolo cruciale di quest'ultima nella protezione della democrazia e dei valori fondanti della nostra civiltà occidentale.

Alla base della scelta del tema dell'elaborato con cui concludo il mio percorso di studi giuridici, sta il mio desiderio di analizzare la complessa situazione dei Paesi ex-sovietici. Si tratta di una complessità che ho potuto riscontrare in prima persona, a partire dal contorto intreccio della mia origine etnica che vede coinvolte varie nazionalità dell'est Europa, tra cui quella ucraina, quella russa, quella polacca e quella moldava. Ritengo che in un contesto così delicato e così cruciale per la futura Europa, il ruolo della diplomazia sia di fondamentale importanza. La mia passione per le relazioni internazionali nasce da un sentimento di non appartenenza a nessuna nazionalità, paese o razza perché in un mondo in cui i confini vengono abbattuti dalla tecnologia e dalle intense relazioni internazionali, non solo di tipo commerciali, il ritorno ai nazionalismi è forse il male più prorompente.

L'obiettivo della presente tesi non è quello di esporre valutazioni politiche, ma piuttosto quello di offrire una lettura ampia dello scenario russo-ucraino, attraverso una valutazione delle conseguenze sui futuri procedimenti di adesione all'Unione Europea e delle sue più ampie implicazioni.

La tesi sarà suddivisa in tre capitoli.

Nel primo capitolo ripercorrerò i punti salienti del conflitto russo-ucraino a partire dalla situazione dei diritti umani in Ucraina prima del 2014, per poi argomentare i motivi del

fallimento dei vari tentativi di pacificazione tra Russia e Ucraina, fino all'invasione russa del febbraio del 2022.

Nel secondo capitolo esaminerò la procedura ordinaria per l'adesione all'Unione europea. Muoverò dalla rilevanza degli obiettivi e valori fondanti dell'Unione europea, per poi esporre le varie tappe del procedimento di adesione ufficiale all'Unione, concludendo con l'esame delle più recenti e complesse richieste di adesione.

Nel terzo capitolo illustrerò il processo di integrazione dell'Ucraina all'Unione europea partendo dai primi tentativi di avvicinamento all'UE, proseguendo con la descrizione del percorso di adesione ufficiale avviato nel 2022. Concluderò il mio elaborato con una riflessione circa le potenziali ricadute, sui percorsi futuri di adesione all'Unione europea e sulle potenziali conseguenze geopolitiche ad essa correlate.

## Capitolo I

### IL CONFLITTO RUSSO – UCRAINO: SINTESI RICOSTRUTTIVA

*Sommario:* 1. La situazione dei diritti umani in Ucraina prima del 2014 - 1.1 Il mancato rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali - 1.2 La Rivoluzione di Euromaidan - 1.3 *Escalation* del conflitto russo-ucraino - 2. Il ruolo della diplomazia e i tentativi di conciliazione - 2.1 I trattati di Minsk (2014-2015) - 2.2 Le conseguenze dell'infruttuosità delle trattative di conciliazione - 3. L'invasione Russa del febbraio 2022 - 3.1 Il complesso rapporto dell'Ucraina, con la NATO - 3.2 La risposta Internazionale al conflitto - 3.3 e quella Europea.

#### 1. La situazione dei diritti umani in Ucraina prima del 2014

##### 1.1 *Il mancato rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali*

Dopo aver ottenuto l'indipendenza dall'Unione Sovietica, avvenuta il 24 agosto del 1991, l'Ucraina iniziò fin dai suoi albori un processo di "decomunizzazione" del paese. Tale procedimento comprese lo scioglimento del Partito Comunista, l'interdizione del KGB, la promozione del pluralismo partitico e la concessione della cittadinanza del nascente Stato ucraino<sup>1</sup>.

Nonostante l'emancipazione dall'ex Unione Sovietica, nei primi anni Duemila, l'Ucraina si ritrovò a dover fronteggiare la permanente presenza russa e i tentativi di innovazione del paese.

La Russia giustificò per decenni la sua morsa sull'Ucraina, invocando l'appartenenza delle due nazioni ad una cultura comune di derivazione religiosa e linguistica. Tali giustificazioni, non poterono essere considerate né sufficienti né credibili, essendo che tra le cause che diedero origine alla rivoluzione ucraina del 2004, nota come "Rivoluzione

---

<sup>1</sup> M. MINAKOV, *30 anni fa l'Ucraina proclamava la sua indipendenza. Come è andata*, "[formiche.net](http://formiche.net)", 15 luglio 2021.



Arancione”, si pose proprio il desiderio del governo Arancione di rafforzare l’identità culturale nazionale del tutto autonoma da quella russa<sup>2</sup>.

La situazione politica dell’Ucraina tra la fine degli anni Novanta e l’inizio del XXI secolo fu contrassegnata da un periodo inquieto e instabile, dovuto all’alternanza di governi autoritari filorussi e governi filooccidentali il cui desiderio era quello di creare una solida base democratica del paese.

La presidenza autoritaria di Kučma (1999-2004) attuò una serie di politiche repressive delle libertà fondamentali dei cittadini ucraini. Secondo l’organizzazione *non profit* “*Human Rights Watch*”, il governo di Kučma represses la libertà di stampa, manipolò i risultati elettorali del 2004 e mise a tacere vari dissenzienti anche attraverso l’uccisione di giornalisti e oppositori<sup>3</sup>. Il clima antidemocratico, sorretto dal broglio elettorale del 2004, scatenò nello stesso anno, rivolte pacifiche dei cittadini ucraini, note come “le rivolte della dignità”, grazie alle quali riuscirono a ribaltare i risultati elettorali e a far proclamare Juščenko, il legittimo presidente dell’Ucraina.

Con Juščenko, l’Ucraina tentò di ristabilire la democrazia nel paese attraverso l’avvio di indagini in merito alle sparizioni dei giornalisti e degli oppositori avvenute negli anni precedenti. Alcuni funzionari del passato governo e l’ex presidente Kučma, a seguito di approfondite indagini, risultarono colpevoli e vennero condannati<sup>4</sup>.

## 1.2 *La rivoluzione di Euromaidan*

Dopo anni di instabilità politica e di crisi economica, il successore di Juščenko, il presidente Janukovyč, promise ai cittadini ucraini che avrebbe risollevato il paese, dirigendone le politiche economiche, sociali ed estere verso Occidente. Tuttavia, non mantenne le sue promesse andando incontro al drammatico epilogo del 2022.

Tra il 28 e il 29 novembre nel 2013, Janukovyč interruppe le trattative per la firma dell’Accordo di Associazione dell’Ucraina con l’Unione europea, scatenando la rivolta di migliaia di studenti che si radunarono nella piazza di Maidan.

---

<sup>2</sup> V. KULYK, *National Identity in Ukraine: Impact of Euromaidan and the War*, in *Euro-Asia Studies*, Vol. 68, n. 4, *Special Issue: The Ukrainian Crisis and the Post-Post-Cold War Europe*, pp. 588-608 ss., june 2016.

<sup>3</sup> HUMAN RIGHTS WATCH, *Ukraine, events of 2005*, in *Word report*, “[www.hrw.org](http://www.hrw.org)”, 2006.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

Il 30 novembre 2013 segnò un epilogo drammatico delle proteste di Euromaidan<sup>5</sup> in quanto, vennero inviate le forze speciali per “sgomberare” la piazza dove si erano pacificamente radunati i protestanti. La ferocia con cui venne repressa la folla, venne ripresa in diretta mondiale dai testimoni, lasciando profondamente sgomentato l’occidente intero<sup>6</sup>.

Nel dicembre del 2013, a pochi giorni dalle barbarie commesse in Piazza Maidan contro i protestanti, il presidente Janukovyč stipulò con il presidente russo Vladimir Putin, un accordo da quindici miliardi di dollari con cui si prevedeva il taglio di un terzo del prezzo del gas naturale<sup>7</sup>. Con tali scelte politiche, di chiaro indirizzo filorusse, poste in totale sfregio alle sue promesse iniziali, Janukovyč dimostrò quanto corruttibile ed infedele fosse il suo governo<sup>8</sup>.

Le origini del mal contento generato nella popolazione ucraina furono attribuibili principalmente a due fattori: la speranza sfumata dei sostenitori dell’Accordo di Associazione dell’Ucraina con l’Unione europea, nel costruire un futuro democratico per il proprio paese, basato sul rispetto dei diritti fondamentali, e le tensioni tra l’est e l’ovest dell’Ucraina, separata tra l’influenza russa ad oriente e quella europeista ad occidente. Questa situazione creò terreno fertile per ciò che sfocerà nella aggressione russa dell’Ucraina del 2022<sup>9</sup>.

### 1.3 *Escalation del conflitto russo-ucraino*

Dalle repressioni del novembre 2013, la situazione precipitò repentinamente. Alla fine di febbraio del 2014, cadde il governo di Janukovyč<sup>10</sup> al quale successe il governo provvisorio di Turčynov e da quello definitivo di Porošenko<sup>11</sup> entrambi filooccidentali<sup>12</sup>.

Con la successione di governi europeisti, esplosero insurrezioni nella Repubblica Autonoma di Crimea e in alcune regioni dell’est, tra cui Donetsk e Luhansk<sup>13</sup>. Il

---

<sup>5</sup> Denominazione che deriva dall’orientamento politico dei partecipanti alle proteste.

<sup>6</sup> N. DIUK, *Ukraine’s self-organizing revolution*, in *World Affairs*, Vol. 176 n. 6 pp. 9-14, march 2014.

<sup>7</sup> Risorsa energetica di cui l’Ucraina è ricca su cui la Russia pone la propria attenzione da anni.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> J. EVANGELISTA, *Da Euromaidan all’invasione russa: l’Ucraina dal 2014 ad oggi*, in Gariwo, “[www.gariwo.net](http://www.gariwo.net)”, 15 marzo 2022.

<sup>11</sup> Sfiduciato dal parlamento ucraino (*Rada*), Janukovyč lasciò il suo incarico e si rifugiò in Russia. Nel frattempo, venivano indette elezioni anticipate nell’intento di porre fine alle repressioni.

<sup>12</sup> Nota di politica internazionale, n. 192, *La crisi russo-ucraina: cronologia degli avvenimenti*, Camera dei deputati, 24 febbraio 2022.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

neopresidente Porošenko adottò una linea dura e decisa nei confronti delle rivolte separatiste dell'est dell'Ucraina, escludendo ogni possibilità di negoziazione con i rivoltosi<sup>14</sup>.

Le ambizioni di dominio russe furono attuate nel marzo del 2014 con l'indizione in Crimea di un referendum, la cui illegittimità era manifesta<sup>15</sup>, in cui si proponeva ai suoi residenti la scissione dal governo centrale di Kiev. Il governo russo non riconobbe la legittimità del governo provvisorio ucraino e inviò una massiccia fornitura di armi da combattimento lungo le coste della penisola, annettendola *de facto* alla Federazione Russa<sup>16</sup>.

Il 7 aprile 2014, il governo russo, aprì un altro fronte ad est nella regione del Donbass dove i separatisti filorussi dichiararono l'indipendenza della autoproclamata Repubblica popolare di Donetsk<sup>17</sup>.

La divisione dei cittadini ucraini, l'assenza di un governo stabile e le ambizioni territoriali russe, crearono un clima insostenibile. Si ravvisò presto la necessità di risolvere le controversie attraverso l'instaurazione di un dialogo pacifico tra le parti. Tale dialogo venne intrapreso con la mediazione della Bielorussia dove vennero altresì formulati e firmati gli accordi di Minsk.

## **2. Il ruolo della diplomazia e i tentativi di conciliazione**

### *2.1 I trattati di Minsk (2014-2015)*

Tra il 2014 e il 2015, per porre fine alle rivolte dei separatisti filorussi nel Donbass, fu avviato nella capitale bielorusa, un percorso di pacificazione con la stipulazione di due accordi noti come gli "accordi di Minsk".

---

<sup>14</sup> *Bbc news, Profile: Ukraine's president P. Porošenko*, "[www.BBC.com](http://www.BBC.com)", 7 June 2014.

<sup>15</sup> Secondo il censimento operato dal governo russo, nel 2014 gli abitanti della Crimea erano per il 67% russi, per il 15,7% ucraini e per il 12,6% tatars d'Ucraina. Censimento con cui Mosca, tentava di giustificare il proprio intervento facendo leva sulla componente etnica ripetendo lo schema utilizzato il Donbass e Luhansk.

<sup>16</sup> Nota di politica internazionale, n. 192, *La crisi russo-ucraina: cronologia degli avvenimenti*, Camera dei deputati, 24 febbraio 2022..

<sup>17</sup> Sebbene la Russia non abbia mai ammesso il suo coinvolgimento nelle rivolte separatiste avvenute nel Donbass, Mosca appoggiò e armò i ribelli con l'invio anche di numerosi cittadini russi.

Con il primo accordo di Minsk venne avviato un dialogo tra il presidente Porošenko e Mosca. Il presidente Ucraino chiese alla federazione Russa varie misure tra cui: il cessate il fuoco sotto il monitoraggio dall'OSCE<sup>18</sup>, il ritiro dei cittadini russi armati che si erano schierati a sostegno dei separatisti, la creazione di una *safe zone* lungo il confine anch'esso sotto la sorveglianza dell'OSCE e un programma di ricostruzione economica del Donbass. La Federazione Russia ribatté richiedendo: la concessione di uno *status* speciale al Donbass con l'instaurazione di un periodo di transizione in cui la regione, sarebbe stata temporaneamente decentralizzata dal governo di Kiev in aggiunta alla richiesta di indizione di un referendum con cui si sarebbe chiesto, ai cittadini della regione interessata, se fossero disposti ad annettere il loro territorio alla Federazione Russa o a rimanere territorio ucraino. Ciò su cui fece perno Mosca, per alimentare gli animi già accesi, fu la sensibilità degli abitanti del Donbass, alla questione linguistica e culturale, promettendo di instaurare un “dialogo nazionale inclusivo” al fine di garantire l'autodeterminazione linguistica della regione tradizionalmente russofona<sup>19</sup>.

Nonostante il primo tentativo di dialogo, il proseguimento dei combattimenti e il continuo armamento dei separatisti filorussi del Donbass, emerse la necessità di proseguire la via diplomatica nel tentativo di raffreddare il conflitto e porre fine alla perdita di innumerevoli vite umane. La prosecuzione del dialogo diplomatico venne promosso e sostenuto da Germania e Francia che si impegnarono a sottoscrivere un pacchetto di misure per l'attuazione degli accordi di Minsk. Nonostante la complessa redazione dell'accordo di Minsk II<sup>20</sup>, venne sottoscritto il 12 febbraio 2015 dai rappresentanti della Federazione russa, dell'Ucraina, dell'OSCE, e da quelli delle auto proclamate Repubbliche Popolari di Donetsk e Luhansk. Nonostante la firma e la partecipazione della Russia alla stipulazione degli accordi di Minsk, rileva sottolineare una significativa omissione presente nei testi degli accordi stessi: la totale assenza di ogni

---

<sup>18</sup> Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa.

<sup>19</sup> A. DUNCAN, *The Minsk conundrum: western policy and Russia's war in eastern Ukraine*, may 2020.

<sup>20</sup> La difficoltà stava nel trovare un accordo che ponesse fine alle ostilità tra le parti in gioco. Tale difficoltà è resa evidente dalla discrepanza tra il testo dell'accordo e l'effettiva situazione sul campo. I punti maggiormente controversi furono: il punto 2 sebbene chiedesse la sospensione dell'invio di armi ai separatisti filorussi, si registrò un aumento in senso opposto; il punto 3 richiedeva un monitoraggio effettivo da parte dell'OSCE sul ritiro delle armi pesanti, ma vennero predisposte varie limitazioni alla libertà di movimento degli operatori sul campo, rendendo difficile il monitoraggio; il punto 11 prevedeva la realizzazione di una riforma costituzionale in Ucraina con l'entrata in vigore di una nuova costituzione entro la fine del 2015 e la creazione di uno statuto speciale per le regioni di Donetsk e Luhansk. Tuttavia, questo progetto di arenò a causa del malcontento della Russia, che con la realizzazione della legale riforma costituzionale ucraina, avrebbe perso la sua influenza nelle regioni, lasciandole all'amministrazione di Kiev.

riferimento alla Russia come parte attiva sui campi di battaglia. Non si tratta di una dimenticanza, ma piuttosto di un astuto tentativo di Mosca, di sottrarsi alle responsabilità internazionali derivanti dall'attuazione degli accordi nonché del tentativo di apparire come mero attore non coinvolto nelle vicende belliche<sup>21</sup>.

## 2.2 Le conseguenze dell'infruttuosità delle trattative di conciliazione

Sebbene nel 2019 siano stati compiuti alcuni progressi nell'implementazione degli accordi di Minsk con lo scambio di alcuni prigionieri, solo nel 2022 poco prima dell'aggressione russa, l'OSCE contava all'incirca tredicimila vittime<sup>22</sup>.

Le ragioni della mancata attuazione degli accordi sono da attribuire a due fattori: da un lato alle opposte interpretazioni del testo fornite da Mosca e Kiev e dall'altro alla totale assenza di obblighi in capo a Mosca che si ritenne estranea al conflitto e di aver agito solo come mero mediatore tra le parti.

Gli accordi di Minsk avrebbero potuto essere lo strumento più rapido ed efficace, oltre che ad essere l'unica speranza diplomatica per la risoluzione del conflitto che divenne sempre più violento ed intenso.

Il fallimento della diplomazia espose le regioni occupate nel 2014, ad una sempre più stringente pressione russa, conducendo al medesimo risultato ottenuto in Crimea ossia l'annessione *de facto* dei territori<sup>23</sup>, alla Federazione Russa<sup>24</sup>.

La soluzione proposta dall'Ucraina per la risoluzione del conflitto prevedeva la concessione alle regioni separatiste uno *status* speciale, approccio che per ovvie ragioni non venne gradito da Mosca, poiché avrebbe comportato la perdita della sua influenza sulle regioni<sup>25</sup>.

Il 21 febbraio 2022, Mosca riconobbe l'indipendenza delle repubbliche "popolari" di Donetsk e Luhansk, sancendo il definitivo fallimento della via diplomatica.

---

<sup>21</sup> A. DUNCAN, *The Minsk conundrum: western policy and Russia's war in eastern Ukraine*, may 2020.

<sup>22</sup> *Special monitoring mission to Ukraine (SMM) daily report 41/2022*, in OSCE, 22 february 2022.

<sup>23</sup> Nel 2020, la Russia rilasciò circa 200.000 passaporti russi ai residenti delle repubbliche separatiste e concesse loro di votare per il parlamento russo nel 2021.

<sup>24</sup> M. DUMOULIN, *Ukraine, Russia, and the Minsk agreements: a post-mortem*, *European council on foreign relations*, "[www.ECFR.eu](http://www.ECFR.eu)", 19 february 2024.

<sup>25</sup> C. DOVERI, *Gli accordi di Minsk*, in *Diritto Consenso*, "[www.DirittoConsenso.it](http://www.DirittoConsenso.it)", 22 marzo 2022.

Fallimento ancor più evidente nei giorni successivi in cui la Russia invase ufficialmente per via terra e per via aerea, l'Ucraina abbattendone le infrastrutture strategiche<sup>26</sup>.

Un'ulteriore conseguenza derivante della mancata implementazione degli accordi di Minsk è il deterioramento delle relazioni diplomatiche tra la Russia e i principali attori internazionali, tra cui l'Unione Europea e gli Stati Uniti. Da tale frattura è emersa la creazione di due fazioni: l'una formata dai paesi che scelgono di supportare le democrazie occidentali, nella speranza di tenere vivi i valori democratici e l'altra formata da quei paesi che supportano i metodi discutibili di Mosca, probabilmente nella prospettiva, di trarne un vantaggio futuro sebbene si tratti di una situazione tragica che potrebbe dimostrarsi cruciale per gli esiti dei futuri scenari internazionali.

### **3. L'invasione Russa del febbraio 2022**

#### *3.1 Il complesso rapporto dell'Ucraina, con la NATO*

Il Patto Atlantico del 1949 istituì la NATO (*North Atlantic Organization*) ossia un'organizzazione internazionale finalizzata alla cooperazione e difesa dei suoi Stati membri, da un potenziale attacco dell'allora Unione Sovietica. Attualmente è composta da trentadue Paesi, i quali partecipano all'adozione unanime delle decisioni. Sebbene la minaccia sovietica sia venuta meno con la sua dissoluzione nel 1991, gli obiettivi dell'organizzazione non hanno subito drastiche modifiche rimanendo: il mantenimento della pace, della sicurezza mondiale e lo sviluppo di relazioni diplomatiche tra le nazioni<sup>27</sup>.

Alla fine della Guerra Fredda tra Russia e Usa, il desiderio della NATO era quello di esportare i suoi valori<sup>28</sup>, nell'ex blocco sovietico. Tale obiettivo è stato realizzato con l'adesione di: Lituania, Lettonia, Estonia, Bulgaria, Romania, Slovacchia e Slovenia, avvenute tra il 1997 e il 2004. Il suo allargamento in stati considerati satelliti dalla Russia ha però innalzato il livello di guardia di Mosca nei confronti della NATO, che, sebbene

---

<sup>26</sup> M. DUMOULIN, *Ukraine, Russia, and the Minsk agreements: a post-mortem*, European Council on foreign relations, in UCFR "[www.ECFR.eu](http://www.ECFR.eu)", 19 february 2024.

<sup>27</sup> NATO's purpose, in NATO, "[www.nato.int](http://www.nato.int)", 29 may 2024.

<sup>28</sup> I valori sostenuti e difesi dalla NATO sono: la democrazia, il rispetto dei diritti umani, la pace, la cooperazione internazionale e l'instaurazione di relazioni amichevoli tra le Nazioni.

sia portatrice di valori condivisibili e nobili, viene percepita dalla Federazione Russa come la più grande minaccia alla sua integrità nazionale, essendo un'alleanza difensiva a carattere militare<sup>29</sup>.

Nel 2008, la NATO prese in considerazione l'adesione di Georgia e Ucraina. Tale decisione non venne accolta di buon grado da Francia e Germania poiché i due paesi non soddisfacevano i requisiti indicati all'art. 10 del Trattato NATO: la loro adesione non avrebbe implementato la loro sicurezza interna. Nonostante tali opposizioni, al vertice NATO di Budapest dello stesso anno, venne sostenuto l'ingresso futuro (sebbene incerto) di Georgia e Ucraina nell'Alleanza Atlantica al fine di garantire una futura stabilità e sicurezza istituzionale e l'attuazione di riforme democratiche<sup>30</sup>. Lo stesso presidente ucraino Janukovyč, espresse il desiderio di aderire alla NATO, causando però il malcontento di Mosca. L'opposizione di Germania e Francia si rivelò essere un grave errore di sottovalutazione dei rischi<sup>31</sup>.

Il percorso di integrazione dell'Ucraina all'interno della NATO cominciò sin dagli anni Novanta. Con la partecipazione al vertice NATO nel 1997, l'Ucraina estese i suoi rapporti con l'Alleanza Atlantica ad una serie di settori strategici, tra cui la cooperazione in materia di armamenti, la pianificazione della difesa e ai rapporti civili-militari.

Nel 2002, il presidente Kučma annunciò, l'abbandono della politica di non allineamento alla NATO e ne chiese l'adesione ufficiale. Tuttavia, la sua richiesta venne respinta a causa delle sue politiche repressive.

Fu necessario attendere il 2005 per ristabilire un "Dialogo Intensificato" tra Ucraina e NATO a seguito dell'elezione del presidente Juščenko e la creazione di una Piano d'Azione individualizzato per l'adesione. Questo piano venne percepito come un possibile capro espiatorio per il raffreddamento dei rapporti diplomatici tra NATO e la Federazione Russa, anche a causa della promessa all'Ucraina di una futura adesione "in bianco", ossia senza l'indicazione di una data<sup>32</sup>.

Gli eventi che segnarono un punto di svolta nel percorso di avvicinamento dell'Ucraina alla NATO furono le feroci repressioni contro le manifestazioni pacifiche del 2014 e l'annessione della Crimea alla Federazione Russa. La cacciata di Janukovyč

---

<sup>29</sup> D. SINGH, *The tripartite realist war: analyzing Russia's invasion of Ukraine*, in Palgrave Macmillan, 2023.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> *Kiev, errore strategico Francia e Germania sulla NATO nel 2008*, in ANSA. "[www.ansa.it](http://www.ansa.it)", 10 aprile, 2022.

<sup>32</sup> F. LARRABEE, P. WILSON, J. GORDON, *The Ukrainian crisis and European security*, in *Rand corporation*, p. 30.

fece temere al Cremlino la stabilizzazione di una Ucraina filooccidentale, definitivamente alleata con il Patto Atlantico, con la conseguente perdita di ogni influenza sulle regioni<sup>33</sup>.

La percezione russa della NATO come la più grande minaccia alla sua integrità territoriale ha fatto posticipare per anni la data della sua adesione, con la stipulazione di vari accordi ufficiosi, ma non ufficiali. Tuttavia, a seguito dell'invasione russa su larga scala dell'Ucraina, si è innescata un'accelerazione del percorso di adesione ufficiale alla NATO, suscitando non poche preoccupazioni in merito alla reazione russa.

Il 10 luglio 2024, all'esito del vertice NATO, l'adesione dell'Ucraina è stata definita come "irreversibile".

Alcuni giorni dopo, il 17 luglio 2024, il vicepresidente del Consiglio di Sicurezza della Federazione Russa, Medvedev, ha affermato che l'adesione ufficiale dell'Ucraina alla NATO sarà ritenuta come una dichiarazione di guerra<sup>34</sup>.

Seppur complesso e tortuoso, il percorso di adesione dell'Ucraina alla NATO, ad oggi lo si può ritenere inevitabile. Ciò che desta particolare preoccupazione è la possibilità tangibile di una *escalation* mondiale del conflitto. Sarà però necessario attenderne i prossimi sviluppi. Nella speranza di un lieto fine, ciò che a mio giudizio emerge, è una tensione esplosiva che, come ci insegna la storia, può evolversi tragicamente ed inaspettatamente per questioni che, in tempi di pace, non provocherebbero un conflitto mondiale.

### 3.2 La risposta Internazionale al conflitto

All'indomani dell'aggressione russa dell'Ucraina, il presidente della Federazione Russa giustificava "l'intervento speciale" come un'azione necessaria per frenare l'espansione della NATO nell'est Europa e per tutelare le vite dei cittadini delle autoproclamate repubbliche popolari del Donbass<sup>35</sup> da quello che a suo dire, è un "genocidio" commesso dal "regime" di Kiev, ritenuto essere autoritario e nazista<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> F. LARRABEE, P. WILSON, J. GORDON, *The Ukrainian crisis and European security*, in *Rand corporation*, p. 10.

<sup>34</sup> Sky tg 24, "[www.tg24Sky.it](http://www.tg24Sky.it)", 17 luglio 2024.

<sup>35</sup> Mosca rivendica un'Ucraina russa, attribuendone la creazione all'Unione Sovietica. Pertanto, ritiene che l'Ucraina come paese non sarebbe mai esistito senza la Russia. Su tali convinzioni, Mosca fa leva sulla comune identità culturale delle due nazioni, giustificazione già utilizzata nel 2014 con l'annessione alla Federazione Russa della Crimea.

<sup>36</sup> V. PUTIN, *On the historical unity of Russians and Ukrainians*, in *The president of Russia*, 12 July 2021.



Di fronte a tali infondate e insufficienti giustificazioni per sostenere un'aggressione diretta degli obiettivi strategici ucraina, la comunità internazionale ha provveduto ad emettere una serie di sanzioni economiche, con l'obiettivo di isolare e indebolire l'economia russa. Questi pacchetti di sanzioni, si sono aggiunti a quelle già emesse nel 2014 a seguito dell'annessione illegittima della Crimea operata da Mosca<sup>37</sup>. Oltre alle sanzioni economiche, il Fondo monetario internazionale ha provveduta a stanziare fondi per 1.4 miliardi di dollari, in aggiunta ai 13.4 miliardi di dollari approvati dal Congresso degli Stati Uniti, per la fornitura di aiuti militari ed umanitari.

Sul fronte diplomatico, nel 2022, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha espresso il proprio voto favorevole alla sospensione della Russia dal Consiglio dei Diritti Umani. Dal lato ucraino, il presidente ucraino Zelensky, all'indomani dell'aggressione intendeva scendere a compromessi con Mosca, negoziando nel marzo del 2022 un trattato di pace suddiviso in quindici punti in cui Kiev si impegnava a garantire la sua neutralità in merito all'adesione nella NATO. Tali negoziati non condussero però ai risultati sperati in quanto, Mosca richiese l'annessione alla Federazione russa delle repubbliche separatiste. Kiev e l'Occidente intero, ritennero tale richiesta, per ovvie ragioni, essere inaccettabile<sup>38</sup>.

La principale conseguenza sul piano internazionale è l'ormai definitivo avvicinamento dell'Ucraina alla NATO. Certo è, che, se il reale timore del presidente russo, fosse stato l'accerchiamento dei suoi confini da parte della NATO come da lui dichiarato, è logico pensare che avrebbe tenuto un atteggiamento più duro nei confronti del recente ingresso nel Patto Atlantico della Finlandia. La ferma opposizione a tale ingresso non vi è stata, alimentando la teoria occidentale secondo cui la reale intenzione di Mosca, con l'invasione dell'Ucraina, fosse solo quella di creare un'alleanza euro-asiatica tra gli ex paesi sovietici.

---

<sup>37</sup> D. SINGH, *The tripartite realist war: analyzing Russia's invasion of Ukraine*, in *Palgrave Macmillan*, 2023.

<sup>38</sup> *Accordo sulle misure destinate a garantire la sicurezza della Federazione russa e degli Stati membri dell'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico*, in Ministero degli affari esteri della Federazione russa, "[www.mid.ru](http://www.mid.ru)", 17 dicembre 2021.

### 3.3 ...e quella Europea

Dal 2014, l'Unione europea ha provveduto ad emettere una serie di sanzioni in risposta all'illegale annessione della Crimea alla Federazione russa. A tali sanzioni si sono andate ad aggiungere quelle erogate per l'invasione su larga scala dell'Ucraina del 2022. L'obiettivo di tali provvedimenti è quello di indebolire il tessuto economico russo<sup>39</sup>. In particolare, le sanzioni erogate hanno un duplice ruolo: quello di condannare sia l'aggressione militare russa sia le ripetute violazioni dei diritti umani.

Il pacchetto di sanzioni adottate in risposta alla violazione dei diritti umani<sup>40</sup> consiste nel divieto di viaggio da e per la Russia, nel congelamento dei beni di persone fisiche ed entità russe<sup>41</sup> e nel divieto di mettere a disposizione fondi e risorse economiche ai soggetti inseriti in appositi elenchi. Da tali sanzioni derivano anche restrizioni nel commercio con la Russia in quanto sono stati posti blocchi alle esportazioni di beni e materie prime, al fine di provocare uno stress nel sistema produttivo russo<sup>42</sup>.

Nonostante i svariati provvedimenti emessi a condanna delle azioni russe, si può ritenere che quello che incide maggiormente sui futuri e attuali rapporti geopolitici, sia la condivisa posizione dell'Occidente sull'armamento militare dell'Ucraina. Essendo la fornitura di armi fondamentale per la difesa ucraina, nonostante l'elevato costo che richiede tale operazione, nel maggio del 2023, il Consiglio europeo ha approvato la spesa per la difesa ucraina, stanziando risorse per un miliardo di euro, per un totale di 5,6 miliardi di euro totali per il sostegno militare e umanitario<sup>43</sup>.

A mio giudizio, le sanzioni economiche e il confronto diplomatico sono le principali, se non gli unici strumenti per la risoluzione sia del conflitto russo-ucraino che di ogni tipo di conflitto bellico. Alla base del mio pensiero vi è la convinzione che ogni popolo e cultura, abbia il proprio percorso evolutivo. Ciò fa sì che, venga a formarsi un disallineamento tra coloro che hanno già conosciuto i benefici della libertà e della democrazia e coloro che, non avendone mai beneficiato, temendo il cambiamento rimangono attaccati

---

<sup>39</sup> Consiglio dell'unione europea, *Sanzioni dell'UE contro la Russia*, in Consilium, "[www.europa.eu](http://www.europa.eu)", 2 luglio 2024.

<sup>40</sup> Tra cui: le violenze commesse a Bucha e a Mariupol, gli attacchi missilistici contro i civili e le infrastrutture strategiche, la fabbricazione e fornitura di droni e il reclutamento di mercenari siriani per combattere in Ucraina.

<sup>41</sup> Interessante era la proposta del governo italiano, di destinare i ricavati della vendita di tali beni, al finanziamento degli interventi militari a sostegno dell'Ucraina.

<sup>42</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Sanzioni dell'UE contro la Russia*, in Consilium, "[www.europa.eu](http://www.europa.eu)", 2 luglio 2024.

<sup>43</sup> Consiglio dell'Unione europea, Comunicato stampa n. 31, 2023.

all'unica realtà che conoscono, sebbene autoritaria e repressiva. Credo quindi che si debba valutare quale sia il male minore per l'umanità intera. L'esistenza di armi di distruzione di massa possedute da uomini le cui azioni sono imprevedibili, potrebbero portare a conseguenze irreversibili. La domanda che noi occidentali, ammiratori e portatori dei valori democratici, dovremmo porci è se l'invio di armi all'Ucraina e l'avvicinamento della NATO ai confini russi, possa provocare una brusca reazione russa. Forse una via che potrebbe comportare minori conseguenze in termini di vite umane, può essere quella della creazione di una "Svizzera ucraina", ossia un territorio con una politica estera neutrale, ma membro dell'Unione europea.

## Capitolo II

### L'ORDINARIA PROCEDURA DI ADESIONE ALL'UNIONE AUROPEA

*Sommario:* 1. Obiettivi e valori dell'Unione europea - 2. I criteri di adesione all'Unione europea - 2.1 I c.d. criteri di Copenaghen - 2.2 Valutazione annuale dei progressi dei Paesi candidati - 3. Il processo di adesione all'Unione europea - 3.1 Fonti: l'articolo 49 TUE - 3.2 Le fasi della adesione all'Unione europea - 3.2.2 Il comma 1 dell'articolo 49 TUE - 3.2.3 Il comma 2 dell'articolo 49 TUE - 4. Sfide e opportunità per i Paesi candidati all'ingresso in Unione europea - 4.1 I benefici correlati all'adesione all'Unione europea - 4.2 I potenziali impedimenti all'adesione dei Paesi candidati - 4.3 La candidatura della Turchia - 4.4 La candidatura della Moldavia - 4.5 La candidatura dell'Ucraina.

#### 1. Obiettivi a valori dell'Unione europea

L'Unione europea è un'unione politica ed economica ai confini tra un'organizzazione internazionale<sup>44</sup> e un'organizzazione sovranazionale<sup>45</sup> data la sua complessità istituzionale ed operativa<sup>46</sup>.

L'Europa intesa come Continente, è stata per secoli divisa da differenze culturali, politiche e religiose che hanno da sempre contraddistinto i popoli che la abitavano. La formazione multietnica europea deriva dalla convergenza di varie culture che hanno trasmesso e lasciato impresso nella cultura e nelle tradizioni delle sue nazioni, quegli

---

<sup>44</sup> Un'organizzazione internazionale è un'entità formata da Stati o altre organizzazioni internazionali, creata attraverso la stipulazione di accordi o trattati internazionali. Questa entità è dotata di apparati istituzionali permanenti per la realizzazione di scopi comuni. In Treccani, "[www.Treccani.it](http://www.Treccani.it)"

<sup>45</sup> Un'organizzazione sovranazionale è un'entità posta al di sopra di una o più nazioni. La sovranazionalità può essere attribuita ad un'autorità o ad un potere, che possiede la giurisdizione su un gruppo di nazioni. Questa entità si pone quindi, al di sopra delle singole autorità nazionali. Di. MIGDMY, *Sovranazionale vs. internazionale: differenze e significato*, in Iccivitella, "[www.iccivitella.it](http://www.iccivitella.it)", 2024.

<sup>46</sup> L'Unione europea ha un complesso assetto istituzionale e decisionale composto da: sette istituzioni europee, sette organi dell'Unione europea e più di trenta agenzie decentrate, distribuite su tutto il territorio dell'Unione. Tutti questi organismi cooperano e svolgono ruoli specifici tra cui: l'elaborazione della legislazione, la definizione e l'attuazione delle politiche europee. Inoltre, operano in settori specializzati tra cui quello della salute, della medicina, del trasporto e dell'ambiente. Da, *Tipi di istituzioni e organi*, in Unione europea, "[www.europa.eu](http://www.europa.eu)"

ideali di democrazia e di accoglienza che oggi fanno da fondamenta delle civiltà occidentali<sup>47</sup>.

Sebbene le differenze culturali costituiscano il fondamento culturale dell'identità europea, le nazioni formatesi nei secoli hanno per molto tempo percorso la via dell'individualismo, fomentando antiche rivalità. L'assenza di comunione e la mancanza di cooperazione ha infatti preannunciato le due guerre mondiali del 1918 e del 1939. La Seconda guerra mondiale, in particolare, evidenziò la fragilità strutturale degli stati europei, che carenti di strumenti efficaci per la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali, compresero a caro prezzo la necessità di un'Europa unita in grado di salvaguardare i propri cittadini.

Una data fondamentale per la realizzazione di uno degli obiettivi principali dell'Unione europea è il 1957. In quell'anno, sei paesi cosiddetti "fondatori" (Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi) crearono la Comunità economica europea con l'obiettivo di promuovere e agevolare le relazioni economiche. L'abolizione dei dazi doganali, avvenuta nel 1968 e l'abbattimento delle frontiere nazionali del 1995 hanno garantito la libera circolazione di merci, capitali, persone e servizi<sup>48</sup>.

Nel 2007 è stato firmato e ratificato da tutti gli Stati membri dell'Unione europea, il trattato di Lisbona<sup>49</sup> che all'articolo 3, elenca gli obiettivi comuni perseguiti dagli Stati membri. Tali obiettivi si suddividono in due categorie: quelli da realizzare all'interno dei confini europei e quelli da perseguire nella più ampia panoramica globale.

Nella prima categoria rientrano: la promozione della pace e del benessere dei cittadini europei<sup>50</sup>, la creazione di un mercato interno senza frontiere, il rispetto delle diversità culturali e linguistiche, la promozione del progresso scientifico e tecnologico, la protezione e il miglioramento della qualità dell'ambiente, nonché la promozione della libertà, sicurezza e giustizia all'interna dei confini europei senza alcuna barriera<sup>51</sup>. Tuttavia, alcuni delicati obiettivi europei tra cui la regolarizzazione dei flussi migratori, la piena integrazione culturale e il diritto all'asilo, faticano ad essere implementati. Le

---

<sup>47</sup> La divisione tra le nazioni europee affondano le proprie radici nella storia del continente stesso. Il popolo romano, le invasioni barbariche, la dominanza millenaria della chiesa romano cattolica, la Rivoluzione industriale del XIX secolo, la Rivoluzione francese e il colonialismo, hanno plasmato la cultura individualista del popolo europeo.

<sup>48</sup> I c.d. "quattro pilastri" dell'Unione europea.

<sup>49</sup> Il Trattato di Lisbona ha modificato il Trattato di Nizza detto Trattato sull'Unione europea (TUE).

<sup>50</sup> La cittadinanza europea, intesa come la condizione giuridica delle persone cittadine di uno Stato membro è stata istituita con il Trattato Maastricht nel 1992.

<sup>51</sup> Tale obiettivo è stato perseguito attraverso l'istituzione, nel 1952, della Corte di giustizia dell'Unione europea con l'obiettivo di vigilare assieme agli organi giurisdizionali degli Stati membri, sull'applicazione e la corretta interpretazione del diritto comunitario.

ragioni della scarsa collaborazione europea in questi ambiti, è da rinvenire nelle storiche diversità nazionali che, nonostante la pace garantita dall'Unione europea, faticano ad essere superate.

La seconda categoria di obiettivi perseguiti dall'Unione europea, si apre ad una più ampia panoramica e comprende la contribuzione alla pace e alla sicurezza della Terra, il rispetto del diritto interazione, la tutela dei diritti umani e lo sviluppo sostenibile<sup>52</sup>. Obiettivi che si rendono possibili grazie al possesso di una solida diplomazia, in grado di intervenire e mediare laddove, i diritti umani non trovano riconoscimento. A tal fine, l'alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza, provvede a redigere annualmente una relazione sullo stato dei diritti umani e la democrazia nel mondo<sup>53</sup>.

Gli obiettivi dell'Unione europea, si fondano su valori condivisi, presenti sin dalla sua fondazione. Questi valori, elencati all'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, possono essere considerati la “guida essenziale” per il raggiungimento degli obiettivi comuni dagli Stati membri. Tra essi figurano: la dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo Stato di diritto e i diritti umani.

Gli obiettivi e i valori dell'Unione europea sono rimasti per lo più invariati dalla sua istituzione. Tuttavia, l'insorgere di nuove sfide mantiene vivo il desiderio europeo di promuovere la pace e garantire il rispetto dei diritti umani attraverso strumenti innovativi. La promozione di politiche sostenibili, l'inclusività e la sicurezza dei confini europei sono le principali sfide che l'Europa affronterà nel prossimo futuro.

---

<sup>52</sup> *Obiettivi e valori*, in Unione europea, “[www.europa.eu](http://www.europa.eu)”

<sup>53</sup> In merito alla situazione dell'Ucraina, il report del 2023 sul rispetto dei diritti umani, ha evidenziato l'osservanza dei principi democratici nonostante il contesto estremamente complesso. Il report ha inoltre riconosciuto gli sforzi del governo ucraino, nell'allineamento legislativo del paese agli standard internazionali europei, nonostante l'aggressione militare russa.

Per quanto riguarda la Moldavia, sono stati segnalati alcuni progressi nel campo delle libertà di espressione e nella lotta contro la violenza domestica. Tuttavia, altre tematiche tra cui l'inclusione delle persone appartenenti alla comunità LGBTQ+, richiedono ulteriori sforzi per garantire una piena inclusione sociale. Meno incoraggiante è invece quanto riportato, in merito al rispetto dei diritti umani in Turchia. Il report ha ravvisato un ulteriore deterioramento delle libertà fondamentali. In particolare: la magistratura turca, persiste nel non rispettare le sentenze della Corte europea dei diritti umani ed è necessario che la Turchia riveda la propria legislazione penale.

## **2. I criteri di adesione all'Unione europea**

### *2.1 I c.d. criteri di Copenaghen*

Gli obiettivi e i valori dell'Unione europea sono la guida per la realizzazione del progetto di benessere comune ideato dai suoi padri fondatori. A tal fine, il trattato sull'Unione europea elenca all'articolo 2 e all'articolo 49 i valori su cui fonda l'Unione e il procedimento giuridico per aderirvi.

Nel giugno del 1993, il Consiglio europeo adottò a Copenaghen, una serie di criteri ritenuti fondamentali per la razionalizzazione del procedimento di adesione all'Unione europea. Gli Stati che vengono ritenuti “candidabili” e quindi meritevoli di entrare a far parte dell'Unione europea perché portatori di valori e ideali riconosciuti dagli Stati membri, dovranno percorrere le fasi di adesione individuate dall'articolo 49 TUE<sup>54</sup>.

I criteri c.d. di Copenaghen si suddividono in criteri politici, criteri economici e criteri istituzionali.

È ricompresa nei criteri politici la necessità, per i Paesi candidati, di possedere solide istituzioni attraverso le quali si garantisce il rispetto della democrazia, dello Stato di diritto, la tutela dei diritti umani e delle minoranze etniche. Con il rispetto di tale criterio, lo Stato candidato dimostra sia la condivisione dei valori europei sia il possesso di processi democratici in grado di prevenire la corruzione delle istituzioni.

Nel criterio economico ricade invece, la necessità per lo Stato candidato, di possedere una forte e consolidata economia in grado di fronteggiare la concorrenza sul mercato. Il soddisfacimento di tale criterio assicura l'indipendenza economica dello Stato candidato dalle istituzioni europee e l'apporto di valore all'economia e al mercato europeo.

Infine, i criteri di Copenaghen richiedono il possesso di qualità amministrative e istituzionali che rendano fattibile per lo Stato candidato, l'assunzione degli obblighi e dei doveri derivanti dalla adesione. Il rispetto di tale criterio garantisce la capacità del Candidato, di attuare efficacemente le politiche e gli obiettivi europei<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> *Trentennale dei criteri di Copenaghen: imprimere nuovo slancio alla politica di allargamento dell'UE*, in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, 13 dicembre 2023.

<sup>55</sup> *Conclusions of the presidency*, in *European Council*, Copenhagen, 22 June 1993.

## 2.2 Valutazione annuale dei Progressi dei Paesi candidati

Una volta attestato il rispetto dei valori, degli obiettivi e dei criteri per poter richiedere l'adesione all'Unione europea, emerge il ruolo centrale del Consiglio europeo, il quale provvederà a monitorare gli sviluppi annuali degli Stati candidati.

Il Consiglio europeo nella sua funzione di "Affari generali", monitora annualmente il rispetto delle politiche di allargamento europeo, valutando il rispetto delle condizioni politiche, economiche ed istituzionali richieste dai criteri di Copenaghen. Inoltre, il Consiglio provvede ogni anno ad indicare quali sono gli aspetti che devono essere oggetto di ulteriori potenziamenti. A tal fine, Il Consiglio adotta ogni anno, conclusioni sull'allargamento e sul processo di stabilizzazione e associazione in Unione europea in cui esamina la situazione di ogni singolo paese candidato e suddividendolo per aree tematiche, suggerisce le riforme da attuare.

Nel 2023 il Consiglio ha sottolineato l'importanza del principio meritocratico, che premia con l'ingresso nell'Unione europea gli Stati che soddisfano gli standard previsti. Nella stessa relazione del 2023, il Consiglio ha esposto alcune considerazioni riguardo alla capacità europea di integrare nuovi membri, alla luce dell'attuale stallo in cui si trova l'allargamento europeo. Questo blocco è causato dalle incertezze internazionali e dalla regressione della democrazia osservata in alcuni Paesi candidati, tra cui la Turchia<sup>56</sup>. Nel marzo del 2024, il Consiglio ha rimarcato la necessità di incrementare la capacità reattiva della difesa europea, alla luce del conflitto ucraino e della gravità del conflitto in Medio Oriente. Il Consiglio invita a promuovere un'efficace e rapida comunicazione sulle strategie difensive da attuare assieme al contestuale incremento della produzione bellica difensiva in Europa.

Ciò che si auspica è che tutti gli Stati membri accolgano l'invito a rafforzare la difesa e la sicurezza europea, contribuendo così alla protezione globale dalle minacce espansionistiche e terroristiche. La NATO rimane un'organizzazione internazionale essenziale per la difesa degli Stati membri e il consolidamento della pace<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> Consiglio europeo, n. 16707, *Conclusioni del Consiglio sull'allargamento*, Bruxelles, 12 dicembre 2023.

<sup>57</sup> Consiglio europeo, n. 7, *Conclusioni*, Bruxelles, 22 marzo 2024.



### 3. Il processo di adesione all'Unione europea

#### 3.1 Fonti: l'articolo 49 TUE

Il procedimento ordinario di adesione all'Unione europea è disciplinato dall'articolo 49 TUE. Come previsto dallo stesso articolo, tale procedimento riguarda *“ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione europea”*. Il riferimento ad *“ogni Stato europeo”* attiene ad un criterio geografico che però non comprende la peculiare posizione dei Balcani occidentali di cui fanno parte: Albania, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Macedonia del Nord, Serbia e Kosovo.

Il processo di allargamento dell'Unione europea nei Balcani occidentali è peculiare in quanto contraddistinto da un processo di stabilizzazione e associazione (PSA). Tale processo si avvia tramite la stipulazione di un accordo volta al consolidamento economico ed istituzionale delle regioni balcaniche, attraverso una serie di misure attuate dall'Unione europea tra cui: l'assistenza finanziaria, la creazione di un accesso agevolato al mercato europeo e la promozione della cooperazione tra i paesi della regione balcanica. Per agevolare ed intensificare lo sviluppo dei Balcani occidentali, nel 2023, la Commissione europea ha adottato un programma di crescita economica-sociale anticipando alcuni vantaggi di cui le regioni balcaniche goderebbe, se aderisse all'Unione europea. A fronte di tali concessioni, la Commissione chiede la predisposizione di un programma di riforme basato sulle raccomandazioni europee.

Il piano di crescita per i Balcani occidentali, si suddivide in quattro punti chiave tra cui: il rafforzamento dell'integrazione economica con il mercato unico europeo mediante la promozione della libera circolazione delle merci, dei servizi e dei lavoratori, l'accesso all'area unica dei pagamenti in euro, l'agevolazione dei trasporti su strada e la decarbonizzazione dei mercati energetici. A ciò si aggiunge la creazione di un mercato regionale comune, conforme alle normative europee, per superare la frammentazione dei piccoli mercati, oltre all'accelerazione delle riforme in campo industriale per attrarre investitori esteri e l'aumento dell'assistenza finanziaria europea per agevolare le riforme socioeconomiche tra il 2024 e il 2027<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> Nuovo piano di crescita per i Balcani, in Commissione europea, [“www.europa.eu”](http://www.europa.eu), 2024.

### 3.2 *Le fasi dell'adesione all'Unione europea*

L'articolo 49 del Trattato sull'Unione europea (TUE) disciplina le fasi di adesione all'Unione. In primo luogo, è necessario rispettare il prerequisito esposto all'articolo 2 TUE che stabilisce i criteri fondamentali per ottenere lo *status* di Paese Candidato, *status* conferito a seguito del parere positivo della Commissione europea. Successivamente, vengono avviati i negoziati di adesione, durante i quali possono essere concordate disposizioni transitorie per facilitare un adattamento *soft* all'Unione europea. Infine, nell'ultima fase del procedimento di adesione, si procede alla redazione e alla ratifica del trattato di adesione, da parte di tutti gli stati membri, previa approvazione del Parlamento europeo.

#### 3.2.2 *Il comma 1 dell'articolo 49 TUE*

Per descrivere più accuratamente il procedimento di adesione all'Unione europea, occorre esaminare i primi due commi dell'articolo 49 TUE.

Il primo periodo dell'articolo 49 TUE recita: *“Ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione”*. Tale disposizione fa riferimento ad una fase preliminare all'adesione all'Unione. Vengono qui stabilite le condizioni e i criteri che gli Stati candidati devono soddisfare per poter proporre la propria candidatura. I requisiti di ammissibilità delineati in questo primo periodo sono: l'essere uno Stato europeo (criterio geografico), il rispetto dei valori fondamentali dell'Unione europea previsti all'articolo 2 TUE e il rispetto dei c.d. Criteri di Copenaghen.

I periodi successivi dell'articolo 49 TUE stabiliscono che: *“Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali sono informati di tale domanda. Lo Stato richiedente trasmette la sua domanda al Consiglio, che si pronuncia all'unanimità, previa consultazione della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono. Si tiene conto dei criteri di ammissibilità convenuti dal Consiglio europeo”*. Qui l'Articolo 49 TUE descrive dettagliatamente, i passaggi che lo Stato candidato deve seguire per l'ingresso in Unione europea. In particolare, una volta soddisfatte le condizioni e i criteri richiesti per l'accesso all'Unione, lo Stato candidato presenta una richiesta formale al Consiglio dell'Unione europea.

Successivamente, la Commissione europea consulta il Consiglio dell'Unione europea e formula un parere sulla domanda di adesione dello Stato richiedente.

In seguito, il Consiglio europeo notifica l'avviso della ricezione della domanda di adesione, al Parlamento europeo, alla Commissione europea e ai parlamenti nazionali. Ottenuto il parere positivo della Commissione europea, approvato dal Consiglio europeo, quest'ultimo conferisce ufficialmente lo *status* di Stato candidato all'ingresso in Unione europea<sup>59</sup>.

### 3.2.3 Il comma 2 dell'articolo 49 TUE

Il secondo comma dell'articolo 49 TUE dispone che: *“Le condizioni per l'ammissione e gli adattamenti dei trattati su cui è fondata l'Unione, da essa determinati, formano l'oggetto di un accordo tra gli Stati membri e lo Stato richiedente. Tale accordo è sottoposto a ratifica da tutti gli Stati contraenti conformemente alle loro rispettive norme costituzionali”*. Questa disposizione descrive la fase negoziale del processo di adesione all'Unione europea, fase che segue alla decisione unanime del Consiglio europeo.

In questa fase, si svolgono varie conferenze intergovernative tra i Paesi membri e lo Stato candidato, nelle quali il candidato si impegna ad accettare il corpo legislativo dell'Unione europea. L'*acquis* europeo è suddiviso in capitoli tematici: stato di diritto, indipendenza della magistratura, sostenibilità etc. Per facilitare una successiva valutazione dei progressi svolti dello Stato candidato, possono essere attribuiti dei parametri ad ogni area tematica così da avere un immediato quadro sul rispetto dei parametri europei. Qualora lo Stato candidato non rispetti sufficientemente tali parametri, dovrà conformarsi l'*acquis* europeo entro la data di adesione.

Durante questa fase, la Commissione europea svolge un ruolo centrale provvedendo a monitorare i progressi dello Stato Candidato ed eventualmente stanziando le risorse finanziarie necessarie per agevolare il raggiungimento degli standard normativi europei. Inoltre, è possibile che l'Unione europea e lo Stato Candidato, concordino l'adozione di norme transitorie per facilitare un'integrazione graduale dello Stato Candidato, all'interno dell'Unione europea.

---

<sup>59</sup> Trattato sull'Unione europea: l'adesione all'Unione, in Eur-lex, [“www.europa.eu”](http://www.europa.eu), 17 gennaio 2020.

La Commissione europea è il cardine dell'intero processo di adesione in quanto oltre alle attività descritte, provvede anche ad informare il Parlamento europeo e il Consiglio europeo circa gli sviluppi della procedura redigendo annualmente, una relazione sui progressi degli Stati candidati.

Terminati i negoziati, decorre l'ultima fase del processo descritto dall'articolo 49 TUE ossia la fase dell'adesione ufficiale. Una volta attuate tutte le misure contenute nei pacchetti di riforme concordati e raggiunti i parametri europei, la conferenza nota come "conferenza di redazione", composta dal Paese Candidato e dai rappresentanti degli Stati membri, provvede alla redazione del trattato di adesione. Il trattato di adesione deve essere approvato dal Consiglio dell'Unione europea, e confermato con il consenso unanime degli Stati membri, dal Parlamento europeo e dallo stesso Stato candidato.

Il processo di adesione all'Unione europea termina con la firma e la ratifica del trattato di adesione da parte dello Stato candidato e da tutti gli Stati membri. A seguito di questi due fondamentali passaggi, lo Stato candidato diviene ufficialmente uno stato membro dell'Unione europea<sup>60</sup>.

Attualmente i Paesi candidati all'ingresso in Unione europea sono: Albania, Bosnia-Erzegovina, Georgia, Montenegro, Macedonia del Nord, Serbia e come verrà analizzato nel paragrafo successivo, nel programma di allargamento europeo rientrano anche le complesse candidature di Turchia, Moldavia e Ucraina.

#### **4. Sfide e opportunità per i paesi candidati all'ingresso in Unione europea**

##### *4.1 I benefici correlati all'adesione all'Unione europea*

Il sogno di un'Europa unita prese forma al termine della seconda guerra mondiale, quando gli Stati fondatori idealizzarono un continente di pace e libertà, in cui i cittadini potessero vivere, studiare e lavorare, senza alcune barriere giuridiche e territoriali. L'abbattimento delle frontiere rappresentò solo il primo fondamentale passo verso la creazione di un mercato unico, ideato per stabilire una solida base economica europea e dividerne il benessere con paesi in via di sviluppo.

---

<sup>60</sup> *Ibidem.*

Questo sogno venne rapidamente reso realtà e continua ad essere difeso con passione dalle istituzioni europee. Ma in che modo, in settant'anni, l'Unione europea ha sviluppato la sua visione apparentemente idilliaca?

A questa domanda si può trovare risposta, esaminando le scelte intraprese nell'arco di oltre mezzo secolo di storia europea. Un ruolo chiave nella conservazione della pace del continente<sup>61</sup> è stato svolto dall'intuizione dei padri fondatori, di attribuire un ruolo centrale alla diplomazia e alla promozione di relazioni amichevoli tra le nazioni. La promozione dei diritti e delle libertà fondamentali dei cittadini, attraverso l'elaborazione della Carta dei diritti fondamentali e l'instaurazione di organismi in grado di garantirne l'applicazione, ha reso l'ingresso in Unione europea, particolarmente ambito dai Paesi che non ne fanno ancora parte. Questi ultimi, beneficerebbero di una solida diplomazia in grado di intervenire in contesti delicati e potenzialmente esplosivi.

L'Unione europea pone tutti i suoi cittadini sullo stesso piano garantendo loro il rispetto dei diritti fondamentali predisponendo misure legislative per la loro protezione. Con lo sviluppo tecnologico e l'evoluzione dei mercati finanziari, sono emerse nuove esigenze che richiedono tutela da parte dell'Unione europea tra cui la protezione dei dati sensibili e la tutela dei consumatori contro la pubblicità ingannevole. I Paesi candidati all'ingresso in Unione beneficerebbero su tutto il suolo europeo, di tutele economiche omogenee.

Ulteriori elementi che hanno contribuito in modo significativo alla pace del continente sono stati la creazione del mercato unico europeo e l'adozione di un'unica valuta. La libera circolazione di merci, capitali, servizi e persone è indubbiamente uno dei principali vantaggi di cui beneficia l'Unione europea, e di cui aspirano a godere anche gli Stati candidati all'ingresso in Unione. Questa libertà offrirebbe ai loro cittadini la possibilità di decidere liberamente e senza restrizioni, dove soggiornare e dove esercitare la propria attività lavorativa<sup>62</sup>.

Sul fronte imprenditoriale, i Paesi candidati trarrebbero vantaggio dell'appartenenza ad uno dei principali blocchi commerciali al mondo, dove le imprese sono tutelate contro gli effetti negati della globalizzazione grazie ai sostegni economici offerti dai fondi europei.

---

<sup>61</sup> Pace interrotta solo nel 2022 con l'aggressione Russa dell'Ucraina.

<sup>62</sup> Un vantaggio particolarmente desiderato dai paesi dell'Est Europa. Ad esempio, la Moldavia, la cui economia risente ancora oggi del crollo dell'Unione Sovietica, vede nell'ingresso in Unione europea, la possibilità di accrescere la prosperità del paese.

Inoltre, tra i vantaggi di cui godrebbero i futuri Stati membri, si annoverano le norme sulla qualità dei prodotti alimentari e sulla tutela dell'ambiente<sup>63</sup>. L'attenzione alla genuinità e alla qualità dei prodotti alimentari è una passione europea, radicata in una cultura culinaria millenaria. La qualità e la genuinità dei prodotti europei sono al centro delle politiche sostenibili, che in un prossimo futuro mirano a raggiungere un impatto ambientale a emissioni zero, mirando alle energie rinnovabili e al ripristino dell'ecosistema.<sup>64</sup>

#### 4.2 I potenziali impedimenti all'adesione dei Paesi candidati

Per l'ingresso in Unione europea, come esaminato al *punto 2.1*, viene richiesto il rispetto dei criteri c.d. di Copenaghen e dell'articolo 2 TUE. Il soddisfacimento degli standard europei da parte dello Stato candidato dimostra la sua stabilità istituzionale, la capacità di rispettare gli obblighi derivanti dall'adesione e il possesso di una solida economia. Inoltre, il rispetto dei diritti umani e dello stato di diritto, sono prerequisiti fondamentali in assenza dei quali, la candidatura dello Stato aspirante all'ingresso in Unione, potrebbe essere compromessa o rallentata in quanto indice di squilibri interni.

Tra i principali fenomeni che possono causare il rallentamento o l'impedimento dell'ingresso in Unione europea di uno Stato che ha effettuato o che desidera effettuare la propria candidatura di adesione si annoverano: problemi politici ed istituzionali derivanti dalla corruzione e dalla debolezza delle istituzioni, conflitti territoriali dati da contenziosi con i paesi limitrofi e problematiche legate a relazioni esterne complesse dovute a tensioni con altri paesi o con Stati membri dell'Unione europea.

Nei paragrafi seguenti, saranno esaminate le ragioni che complicano l'adesione all'Unione europea della Turchia, della Moldavia e dell'Ucraina.

#### 4.3 La candidatura della Turchia

La Turchia si trova in una posizione geograficamente strategica, ma al contempo è situata in una regione politicamente e socialmente instabile. Collocata nell'Europa

---

<sup>63</sup> L'agenda 2030 è un progetto universale, per lo sviluppo sostenibile. Ha l'obiettivo di porre fine alla povertà, sostenere un'economia sostenibile e rimuovere le disuguaglianze.

<sup>64</sup> *Le grandi conquiste e i vantaggi tangibili dell'Unione europea*, in Unione europea, "[www.europa.eu](http://www.europa.eu)"

orientale, possiede un accesso diretto sul mare Mar Mediterraneo e sul Mar Nero, una caratteristica che le conferisce un'importante prospettiva di crescita economica e che potrebbero essere particolarmente aumentata se alleata con un partner solido come l'Unione europea.

La Turchia effettuò negli anni, varie richieste di adesione all'Unione europea.

Dopo aver attuato una serie di riforme volte alla democratizzazione e liberalizzazione economica del paese, nel 1987 l'allora Primo Ministro Turgut Özal, propose per la prima volta la richiesta di adesione all'Unione europea, ma non ebbe esito positivo.

Nel 1992, in occasione dell'istituzione del mercato unico europea, la Comunità economica ribadì che la Turchia non fosse ancora pronta all'ingresso in Unione per via della sua fragile economia, dell'elevato tasso di disoccupazione e l'assenza di protezione dei diritti politici e civili.

Nel 1995, la Turchia presentò una seconda domanda di adesione all'Unione europea, ma la sua valutazione venne rimandata a causa del mancato rispetto dei criteri c.d. di Copenaghen introdotti nel 1993.

Solo nel 1999, il Consiglio europeo conferì alla Turchia, lo *status* di Stato candidato e nel 2005 avviò i negoziati di adesione dopo aver ritenuto soddisfatto il Criterio politico<sup>65</sup>.

Il Consiglio accolse favorevolmente l'impegno assunto della Turchia ad attuare le riforme necessarie per soddisfare gli standard europei in materia di democrazia, stato di diritto e rispetto dei diritti umani. Tuttavia, la Commissione europea espresse alcune preoccupazioni riguardo all'uso di metodi non democratici in alcuni ambiti istituzionali e raccomandò l'implementazione e l'adozione di politiche di tolleranza zero nei confronti della tortura e dei maltrattamenti. Nonostante le importanti raccomandazioni della Commissione europea, che evidenziavano problematiche ancora irrisolte, il governo turco si assunse un ulteriore impegno, ossia la sottoscrizione del protocollo relativo all'adeguamento dell'accordo di Ankara<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> T. MADONIA, *Europa e Turchia: scontro di civiltà o incontro di democrazie?*, in Torrossa, Firenze University press, 2010.

<sup>66</sup> L'accordo di Ankara creò nel 1963, l'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia. Con la stipulazione di tale intesa, la Turchia si impegnò a sanare i rapporti turbolenti con la Repubblica di Cipro, ad apportare le riforme necessarie a garantire la trasparenza delle istituzioni e a rispettare i diritti fondamentali, tra cui la libertà di stampa e il diritto all'informazione. L'accordo non venne però rispettato, motivo per cui, il processo di adesione all'Unione europea apparve da subito, essere molto complesso.

Nel 2008, il Consiglio europeo instaurò una partnership con la Turchia, suddividendo gli obiettivi da realizzare in vari settori, conformemente agli standard europei, per valutarne i progressi.

Nonostante le promesse e gli impegni assunti dalla Turchia in materia di crescita istituzionale ed umanitaria, il suo percorso di adesione all'Unione europea, ha subito un brusco arresto nel 2018. Pur mantenendo un dialogo aperto con il governo turco, l'Unione europea ha ravvisato negli ultimi anni un progressivo allontanamento dagli obiettivi concordati. Gli elementi che segnalano tale regressione sono: il deterioramento dello Stato di diritto, delle libertà fondamentali nonché il peggioramento dell'indipendenza e del funzionamento del sistema giudiziario, le ripetute detenzioni di giornalisti e oppositori politici<sup>67</sup>.

Il fattore culturale può essere considerato la principale causa dell'allontanamento turco dall'Occidente e dall'Unione europea. Sebbene l'Unione sia promotrice dell'inclusione culturale, accogliendo tutte le religioni e tradizioni, le diversità vengono ancora percepita come una "minaccia" all'integrità delle tradizioni europee. Si può però sottolineare come la Turchia, a differenza di altri paesi a tradizione islamica, sia stata per secoli una terra di incontro tra vari popoli, tra cui gli Ottomani, i Greci e i Bizantini e tra diverse culture, come quella ortodossa e quella cristiana. L'influenza culturale europea contraddistingue la Turchia dagli altri paesi orientali e contribuisce a renderla più aperta ai processi di innovazione e democratizzazione occidentale del paese<sup>68</sup>.

Sebbene le differenze culturali possano essere comprensibili e possano rappresentare la reale causa del mancato soddisfacimento degli standard democratici europei, nel 2021 la Commissione europea nelle conclusioni annuali sull'allargamento e sul processo di stabilizzazione della Turchia, ha ravvisato ulteriori regressioni dei diritti fondamentali, della democrazia e dello Stato di diritto. Tuttavia, ciò che desta maggiori preoccupazioni all'Unione europea, sono le politiche estere intraprese dal governo turco in quanto risultano essere sempre più lontane da quelle europee<sup>69</sup>. Preoccupazioni ribadite dal Consiglio, anche nelle conclusioni sull'allargamento del 2023, in cui ha sottolineato

---

<sup>67</sup> Council of European union, n. 10555 *Outcome of proceedings*, Brussels, 26 June 2018.

<sup>68</sup> T. MADONIA, *Europa e Turchia: scontro di civiltà o incontro di democrazie?*, in Torrossa, Firenze University press, 2010.

<sup>69</sup> Il Consiglio europeo raccomanda alla Turchia, la normalizzazione delle sue relazioni con la Repubblica di Cipro e di rispettare l'integrità e la sovranità di tutti gli Stati membri dell'Unione europea.



l'importanza dell'instaurazione di relazioni amichevoli con la Repubblica di Cipro e del rispetto dell'integrità di tutti gli Stati membri dell'Unione europea<sup>70</sup>.

Attualmente, la Turchia rimane un *partner* fondamentale dell'Unione europea. La sua posizione geograficamente strategica e la condivisione di interessi comuni tra cui la regolarizzazione dei flussi migratori e la lotta al terrorismo, fanno sì che la Turchia possa svolgere un ruolo fondamentale nella protezione dai confini europei<sup>71</sup>.

L'attuale situazione di stallo in cui si trovano i negoziati tra Europa e Turchia è aggravata dalla guerra in Medio Oriente. Le principali conseguenze che ne derivano sono: il drastico disallineamento della politica estera turca da quella europea e l'apertura alla mediazione con la Russia e l'Iran. Sarà quindi fondamentale per l'Unione europea, monitorare le scelte di politica estera che attuerà la Turchia.

#### 4.4 La candidatura della Moldavia

La Moldavia è uno degli Stati europei con minore estensione territoriale. È un paese la cui economia ha subito gravi ripercussioni a seguito della caduta dell'ex Unione sovietica e che solo oggi mostra segni di ripresa grazie anche agli investimenti economici europei.

All'inizio degli anni Novanta del secolo scorso, i paesi del blocco balcanico, si ritrovarono divisi tra quelli che rimasero sotto l'influenza russa e quelli che intrapresero un percorso di rapido avvicinamento all'Unione europea<sup>72</sup>. Per quanto riguarda la Moldavia, il Paese mantenne una forte presenza russa al suo interno, motivo per cui, fino a pochi anni fa, permaneva una rilevante componente linguistica russa nel nord del paese, con la conseguente istituzione di scuole e università in lingua russa. Ciò alimenta lo scontro generazionale tra i "nostalgici" del passato comunista del paese<sup>73</sup> e la nuova generazione di giovani, le cui speranze si rivolgono verso l'Occidente, in cui intravedono un futuro più promettente e una Moldavia integrata nell'Unione europea.

---

<sup>70</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Turchia*, in *Consilium*, "[www.europa.eu](http://www.europa.eu)"

<sup>71</sup> *European council, n. 18, Statements of the European Council, Brussels, 25 march, 2021.*

<sup>72</sup> A. FERRARI, C. BURANELLI, C. DE STEFANO, C. FRAPPI, *L'influenza della Russia nel vicinato, tra minacce di erosione e adattamento alle nuove sfide*, in Istituto Per Gli Studi Di Politica Internazionale, marzo, 2021, p. 4 ss.

<sup>73</sup> Le persone dell'Est Europa che vissero la propria giovinezza durante l'epoca comunista, tendono ad avere una visione distorta della realtà in cui vissero. Distorsione dovuta alla repressione della libera informazione da parte del regime sovietico.

Nel 2022, a seguito della vittoria del governo pro-Europa, la Moldavia ha presentato la domanda di adesione all'Unione europea, ottenendo nello stesso anno lo *status* di Paese candidato. Nonostante la rapida candidatura all'ingresso in Unione europea, la Moldavia affronta una grave crisi economica, energetica e sociale aggravata dalla presenza di un gran numero di rifugiati ucraini<sup>74</sup>.

La Moldavia, come l'Ucraina e la Turchia, condivide un punto che rallenta il suo processo di adesione all'Unione europea ossia la presenza di questioni interne irrisolte. Nel caso della Moldavia, tali questioni, potrebbero provocare la riapertura di storici conflitti armati nonché il deterioramento del suo fragile tessuto economico.

La regione della Transnistria causa alla Moldavia, problematiche affini a quelle causate dalle regioni di Donetsk e Luhansk all'Ucraina per via della forte presenza russa nella regione.

In seguito del processo di adesione all'Unione europea, avviato nel febbraio del 2023, la Russia ha annullato un trattato con la Moldavia, stipulato nel 2012, con cui le parti delineavano i rapporti bilaterali e prospettavano una collaborazione per risolvere le questioni relative alla Transnistria. L'annullamento di tale trattato ha reso però incerti i piani di Mosca riguarda la fragile situazione della regione<sup>75</sup>.

Nel 1992 la Transnistria fu teatro di un conflitto armato tra i separatisti filorusi e le forze moldave, scoppiato a seguito della dichiarazione di indipendenza della regione<sup>76</sup>. I presidenti di Russia e Moldavia dell'epoca misero fine alle ostilità, conferendo alla Transnistria lo *status* di entità indipendente, ma fecero *de facto* rientrare i confini della regione all'interno di quelli internazionalmente riconosciuti alla Moldavia<sup>77</sup>.

Alla luce dell'invasione russa dell'Ucraina, la corrispondenza dei confini della Transnistria con quelli moldavi ha fatto riemergere le questioni che furono frettolosamente risolte all'inizio degli anni Novanta. In particolare, sono due i temi rimasti irrisolti: la presenza sul territorio della Transnistria di bunker appartenenti all'ex unione sovietica in cui sarebbero rimaste custodite un elevato numero di armi e la dipendenza energetica della regione dal gas russo.

---

<sup>74</sup> F. CASSONNET, *Crisi energetica e sociale: Moldavia guarda l'abisso*, in Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa, "[www.balcanicaucaso.org](http://www.balcanicaucaso.org)", 8 agosto 2022.

<sup>75</sup> F. MAGNO, *Moldavia, tra crisi politica e destabilizzazione russa*, in Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa, "[www.balcanicaucaso.org](http://www.balcanicaucaso.org)", 24 febbraio 2023.

<sup>76</sup> Secondo gli studiosi, il conflitto sarebbe scaturito dal risveglio del nazionalismo simultaneamente alla caduta dell'URSS. L'introduzione di leggi sulla lingua emanate dal governo nazionalista di Chișinău, avrebbero causato una crisi identitaria del paese causando il conflitto in Transnistria.

<sup>77</sup> G. COMAI, *Il conflitto di Dnestr, trent'anni dopo*, in Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa, 7 febbraio 2024.

Dalla prima questione emerge chiaramente il motivo per cui questa piccola striscia di terra a confine tra Moldavia e Ucraina, riveste un ruolo militarmente strategico per la Russia. La vicinanza di Tiraspol alla città di Odessa e la presenza di armamenti russi nascosti nei bunker sovietici, confermano la fondatezza dei timori espressi dai servizi segreti ucraini, i quali, nel 2022 hanno avvertito della possibilità di un ridispiegamento di truppe russe nella regione, per condurre possibili azioni militari contro l'Ucraina.

La questione legata alla presenza nella regione di impianti per la lavorazione del gas russo solleva una problematica ancora più complessa, dovuta ai sentimenti contrastanti della popolazione della Transnistria. La fornitura di gas, infatti, è *de facto* gratuito per via della lavorazione locale e quindi è considerata il motore dell'economia regionale e non solo. Questa rafforza la percezione positiva dei residenti, circa la presenza russa. Al contrario, le dichiarazioni del governo ucraino riguardo la possibile sospensione totalmente dei flussi di gas, sono percepite come una minaccia al futuro dell'economia della regione. La complessità di tali dinamiche, alimentare la consapevolezza di Mosca riguardo alla propria influenza in Transnistria e, di conseguenza, sulla Moldavia.

Il ruolo del governo moldavo è cruciale nella negoziazione di un accordo che possa fronteggiare la crisi energetica. Questo intricato scenario rende per la Moldavia, particolarmente difficile allentare l'influenza russa nel paese poiché la gran parte dell'elettricità moldava, viene prodotta dalla centrale elettrica situata in Transnistria, dove per la produzione, viene utilizzato gas russo<sup>78</sup>.

Dal 2016 l'Unione europea è intervenuta a sostegno della difficile situazione della Moldavia attraverso la stipulazione di un accordo di associazione, volto a velocizzare e facilitare l'avvicinamento del paese agli standard economici ed istituzionali europei. Dopo aver ottenuto lo *status* di Paese candidato all'adesione, sono stati altresì accelerati i negoziati per l'ingresso nell'Unione.

Nella relazione annuale del 2023 sui progressi degli Stati candidati, la Commissione europea ha valutato positivamente gli sforzi della Moldavia dimostrati con il potenziamento dei servizi pubblici e con l'allineamento alle politiche estere e difensive dell'Unione europea. Tuttavia, la Commissione ha sottolineato la necessità di proseguire sulla via dell'attuazione di riforme mirate al potenziamento della giustizia e delle

---

<sup>78</sup> G. COMAI, *Transnistria, ultimo anno con il gas russo?*, in Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa, "[www.balcanicaucaso.org](http://www.balcanicaucaso.org)", 18 gennaio 2024.

istituzioni, in risposta alla lotta contro la corruzione e per stimolare la ripresa economica<sup>79</sup>.

Sebbene l'ingresso della Moldavia in Unione europea sembri ormai prossimo, ritengo che sia necessario attendere gli sviluppi della guerra in Ucraina. I due paesi condividono un confine territoriale e presentano una situazione politica, economica e sociale analoga; pertanto, la Moldavia rischia di condividere l'apertura di un conflitto armato come quello ucraino per via della situazione controversa presente in Transnistria. Nonostante la Moldavia sia territorialmente più ridotta rispetto all'Ucraina, la chiusura dei gasdotti che attraversano la regione contesa, potrebbe avere gravi ripercussioni anche sull'economia Europea.

#### 4.5 *La candidatura dell'Ucraina*

La candidatura all'ingresso in Unione europea dell'Ucraina, non è stata una semplice richiesta sollevata dal governo, ma piuttosto una decisa presa di posizione contro l'aggressione russa da parte delle istituzioni europee.

Il processo che ha portato alla presentazione della domanda ufficiale di adesione all'Unione sarà esaminato nel dettaglio nel capitolo seguente. In questo paragrafo mi limiterò a svolgere alcune considerazioni in merito alla tardività della candidatura ufficiale.

L'Ucraina ha presentato la domanda di adesione all'Unione, in data 28 febbraio 2022 ossia solo dopo l'aggressione Russa. Sebbene alla richiesta sia seguita una celere approvazione da parte della Commissione europea, avvenuta in data 17 giugno 2022 con la conseguente concessione dello *status* di Paese candidato all'ingresso in Unione europea, ciò che si potrebbe contestare è la tardività dell'azione europea<sup>80</sup>.

Nonostante la situazione in Ucraina fosse tesa da anni e nonostante le sanzioni già emanate nel 2016 a seguito dell'annessione della Crimea alla Federazione russa, solo con l'inizio del conflitto su larga scala, l'Unione europea è intervenuta in modo più concreto. Nel 2022 il Consiglio europeo ribadì, la solidarietà dell'Unione europea all'Ucraina contro l'aggressione militare russa e annunciò l'adozione di ulteriori pacchetti sanzionatori e finanziamenti per il sostegno militare.

---

<sup>79</sup> Consiglio dell'Unione europea, n. 16707, *Conclusioni del Consiglio sull'allargamento*, Bruxelles, 12 dicembre 2023.

<sup>80</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Ucraina*, in Consilium, "[www.europa.eu](http://www.europa.eu)", 25 giugno 2024.

Sebbene l’invio di armi a sostegno della difesa militare ucraina sia un tema molto più complesso di quanto possa apparire, ci si può domandare quali altri strumenti, oltre ai pacchetti sanzionatori, l’Unione europea avrebbe potuto adottare prima del drammatico epilogo. Inoltre, il riconoscimento dello *status* di Paese candidato all’ingresso in Unione europea non comporta né risultati immediati né un più rapido ingresso rispetto ad altri paesi che sono in attesa da anni, come la Turchia, l’Albania e la Bosnia-Erzegovina. Come disposto dall’articolo 49 TUE, il processo di adesione all’Unione è lungo e articolato tanto da essere attualmente in uno stato di generale stallo, considerando che l’ultimo ingresso in Unione europea risale a quello della Croazia del 2013<sup>81</sup>.

---

<sup>81</sup> M. NEGRI, *C’è una lunga lista d’attesa per entrare nell’Ue*, in Pagella politica, “[www.PagellaPolitica.it](http://www.PagellaPolitica.it)”, 20 marzo 2024.

## Capitolo III

### PECULIARITÀ DELLA PROCEDURA DI ADESIONE DELL'UCRAINA ALL'UNIONE EUROPEA

*Sommario:* 1. Il contesto storico - 1.1 Il primo progetto di integrazione dell'Ucraina nell'Unione europea: l'Accordo di Partecipazione e Cooperazione (APC) (1994) - 1.2 Il piano d'azione UE-Ucraina (2005) - 1.3 L'accordo di associazione e il DCFTA (*deep and Comprehensive free trade area*) (2014-2017) - 2. Il percorso di adesione dell'Ucraina all'Unione europea: dal febbraio 2022 ad oggi - 2.1 La richiesta ufficiale di adesione all'Unione europea e la rilevanza dell'articolo 49 TUE in relazione al contesto bellico - 2.2 Il parere della Commissione europea sul rispetto dei criteri c.d. di Copenaghen (giugno 2022) - 2.3 L'acquisizione dello status di candidato (giugno 2022) - 2.4 La valutazione annuale della Commissione europea, dei progressi di stabilizzazione e di associazione, attuati dall'Ucraina - 2.5 L'avvio formale dei negoziati di adesione (25 giugno 2024) - 3. Riflessioni sulle future procedure di adesione - 3.1 Potenziali interventi riformatori, del processo di adesione all'Unione europea - 4. Potenziali ricadute geopolitiche derivanti dall'adesione dell'Ucraina all'Unione europea - 4.1 Consolidazione del sostegno militare UE-Ucraina - 4.2 Ripercussioni sul mercato energetico europeo.

#### 1. Il contesto storico

##### 1.1 *Il primo progetto di integrazione dell'Ucraina nell'Unione europea: l'Accordo di Partecipazione e Cooperazione (APC) (1994)*

La peculiarità del processo di integrazione europea seguito dall'Ucraina, sta nell'aver seguito un procedimento ancor più complesso e articolato rispetto a quello ordinario disciplinato dall'articolo 49 TUE.

L'integrazione dell'Ucraina nell'Unione europea, prese avvio il 14 giugno 1994, data in cui il governo ucraino si impegnò a sottoscrivere un accordo di partenariato e di cooperazione con l'Unione europea. Tale accordo, che sostituì quello sugli scambi commerciali stipulato nel 1989 tra la Comunità europea e l'ex Unione Sovietica, pose le

basi giuridiche per la creazione di un'area di libero scambio fondata sul rispetto dei diritti umani, dei valori democratici e dei principi dell'economia di mercato<sup>82</sup>. In particolare, con l'Accordo di Partecipazione e Cooperazione (APC), l'Unione europea riconobbe la sovranità territoriale ucraina come elemento determinante per la promozione e il mantenimento della pace in Europa. In questa prospettiva, le parti si impegnarono a rispettare i valori condivisi<sup>83</sup> attraverso la promozione di riforme politiche, economiche e giuridiche del sistema ucraino, mantenendo un dialogo amichevole e costante. Inoltre, l'accordo mirava a sviluppare l'economia ucraina per agevolarne l'integrazione all'interno del sistema commerciale internazionale<sup>84</sup>.

L'APC disciplinò i rapporti tra l'Ucraina e l'Unione europea, dalla fine degli anni Novanta all'inizio degli anni Duemila, ma l'evoluzione dei rapporti tra le parti<sup>85</sup>, ne rese necessaria la sostituzione con un accordo più completo, che avvenne nel 2014 con l'Accordo di Associazione.

## 1.2 Il piano d'azione UE-Ucraina (2005)

Con l'adozione della Politica Europea di Vicinato (PEV) nel 2004, l'Unione europea introdusse un'iniziativa volta a rafforzare le relazioni con i paesi dell'Europa orientale. Il fondamento giuridico di questa iniziativa è da attribuire all'articolo 8 TUE il quale promuove lo sviluppo di relazioni privilegiate con i paesi limitrofi, al fine di creare uno spazio di prosperità e buon vicinato basato sui valori dell'Unione europea. Spazio che nell'ideazione del Trattato sull'Unione europea, dovrebbe essere caratterizzato da relazioni strette, pacifiche e collaborative. A tal fine, l'articolo 8 TUE prevede che l'Unione europea possa concludere accordi speciali con i paesi interessati e che detti accordi, possano includere diritti e obblighi reciproci, nonché la possibilità di condurre azioni comuni.

Nel 2005, vennero adottati i piani d'azione per la realizzazione del PEV con cui si delinearono gli obiettivi e i rapporti specifici con ciascun paese partner tra cui l'Ucraina

---

<sup>82</sup> *EU/Ukraine Partnership and Cooperation Agreement*, in *European Commission*, "[www.europa.eu](http://www.europa.eu)", 17 november 2022.

<sup>83</sup> Tra cui lo Stato di diritto, i diritti umani, il pluralismo politico e la liberalizzazione economica.

<sup>84</sup> *Accordo di partecipazione e di cooperazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri*, in *Gazzetta ufficiale*, n. 21990219, 19 gennaio, 1998.

<sup>85</sup> La Rivoluzione Arancione influì significativamente sui rapporti tra l'Ucraina e l'Unione europea. Ne derivò un crescente desiderio di integrazione europea da parte dei cittadini ucraini.

e la Moldavia. L'obiettivo dei piani d'azione, fu quello di accelerare l'associazione politica e approfondire l'integrazione economica tra l'Unione europea e i suoi vicini orientali. Tra i principali obiettivi del Partenariato Orientale, figuravano la promozione della democrazia e del buon governo, il rafforzamento della sicurezza energetica, il sostegno alle riforme in settori chiave, la promozione del benessere socioeconomico e l'agevolazione dell'accesso al mercato economico europea. Per garantire un dialogo politico continuo e una cooperazione concreta, vennero inoltre istituiti vertici bilaterali<sup>86</sup>.

Tuttavia, l'esecuzione del Piano di Attuazione rivolto all'Ucraina, incontrò diversi ostacoli per via della crisi politica del 2007<sup>87</sup> e la Rivoluzione di Euromaidan del 2014. Questi eventi resero necessaria la revisione dei rapporti tra l'Unione europea e l'Ucraina. Il Piano d'Azione del 2005 venne però utilizzato come base giuridica per l'adozione del nuovo Accordo di Associazione del 2014.

### *1.3 L'accordo di associazione e il DCFTA (deep and Comprehensive free trade area) (2014-2017)*

Nel 2014, l'Ucraina stipulò con l'Unione europea, un Accordo di Associazione ossia una versione aggiornata degli accordi precedenti. Con questo nuovo accordo, le parti miravano a promuovere l'integrazione politica ed economica dell'Ucraina, intensificando gli scambi di beni e servizi e allineando le norme ucraine a quelle europee in alcuni settori chiave, tra cui l'industria e l'agricoltura. Alcune parti dell'Accordo di Associazione, dedicate alle politiche e alla cooperazione, entrarono provvisoriamente in vigore già nel 2014, ma per la sua definitiva applicazione si dovette attendere il 2017<sup>88</sup>.

Sul fronte della cooperazione, le parti concordarono una convergenza graduale dell'Ucraina nell'Unione europea, prevedendo il rafforzamento della cooperazione e del dialogo in materia di sicurezza e gestione delle crisi internazionali. Questo aspetto si rivelò fondamentale alla luce dell'aggressione Russa del 2022.

---

<sup>86</sup> *Politica europea di vicinato*, in Note tematiche sull'Unione europea, Parlamento europeo, "[www.europa.eu](http://www.europa.eu)"

<sup>87</sup> Provocata dalle profonde divergenze politiche tra Juščenko, favorevole all'integrazione europea e Janukovyč incline al mantenimento di una politica fino-russa.

<sup>88</sup> *DCFTA UE-Ucraina*, in Unione europea, "[www.europa.eu](http://www.europa.eu)"



In particolare, nell'Accordo di Associazione, le parti riconfermarono, i principi fondamentali che ispirarono la redazione degli accordi precedenti tra cui: lo stato di diritto, il buon governo, i diritti umani e il libero mercato<sup>89</sup>.

Il DCFTA (*deep and Comprehensive free trade area*), il cui obiettivo principale era la creazione del libero mercato, venne integrato all'interno del più ampio Accordo di Associazione e fornì un quadro giuridico avanzato, dedicato specificatamente all'integrazione europea del commercio ucraino.

Lo scopo primario del DCFTA era il rafforzamento dell'economia ucraina per avvicinarla agli standard europei e agevolarne l'integrazione. A tal fine venne concordata la creazione di una zona di libero scambio globale<sup>90</sup> finalizzata alla crescita del commercio, all'aumento degli investimenti e della concorrenza attraverso la rimozione graduale delle tariffe doganali<sup>91</sup>. Inoltre, l'Unione europea si impegnò a confermare il suo sostegno finanziario all'Ucraina, che dagli anni Novanta mirava al raggiungimento dell'*acquis* europeo<sup>92</sup>.

Con le decisioni n. 1247 e n. 1248 del Consiglio europeo, emesse nel 2017, l'Accordo di Associazione venne concluso ed entrò definitivamente in vigore, sostituendo l'Accordo di Partenariato e Cooperazione del 1998.

A seguito della guerra di aggressione che dal 2022 coinvolge l'Ucraina, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea hanno adottato il Regolamento (UE) n. 1077, che prevede una temporanea liberalizzazione dei dazi doganali su alcuni prodotti che vennero esclusi dal DCFTA del 2017. Nonostante l'impegno e il sostegno dell'Unione europea all'Ucraina, il Regolamento del 2023 ha previsto alcune disposizioni a tutela del mercato europeo dai possibili effetti economici negativi derivanti dal sostegno del mercato ucraino. In particolare l'articolo 4 prevede che: *“Qualora un prodotto originario dell'Ucraina sia importato a condizioni che incidono negativamente sul mercato dell'Unione di prodotti simili o direttamente concorrenti, la Commissione può reintegrare in qualsiasi momento i dazi doganali altrimenti applicabili a norma dell'accordo di associazione delle importazioni di tali prodotti mediante un atto di*

---

<sup>89</sup> *Ibidem*.

<sup>90</sup> Si intende una zona in cui gli scambi di merci e servizi, sono facilitati da procedure doganali più efficienti e con costi ridotti.

<sup>91</sup> Tariffe doganali eliminate per il 98,1% dall'Unione europea e del 99,1 % dall'Ucraina. Tuttavia, al momento dell'entrata in vigore dell'accordo, nonostante la liberalizzazione della maggior parte dei prodotti agricoli ucraini, venne mantenuto un dazio a percentuale ridotta, fino al 2026, per prodotti come cereali, uova e zucchero.

<sup>92</sup> *DCFTA UE-Ucraina*, in Unione europea, [“www.europa.eu”](http://www.europa.eu)

*esecuzione (...) i dazi doganali altrimenti applicabili a norma dell'accordo di associazione possono essere reintrodotti per tutto il tempo necessario a contrastare le ripercussioni negative sul mercato dell'Unione di prodotti simili o direttamente concorrenti''<sup>93</sup>.*

Date le complicazioni derivanti dalla guerra di aggressione, gli effetti del DCFTA sull'economia ucraina sono ancora in fase di valutazione. Tuttavia, si può prevedere che la liberalizzazione delle merci dai dazi doganali, apporterà vantaggi significativi sia all'Unione europea che all'Ucraina.

## **2. Il percorso di adesione dell'Ucraina all'Unione europea: dal febbraio 2022 ad oggi**

### *2.1 La richiesta ufficiale di adesione all'Unione europea e la rilevanza dell'articolo 49 TUE in relazione al contesto bellico*

Dal 1993, l'Ucraina ha intrapreso un percorso di avvicinamento alle politiche europee, aderendo progressivamente ai principi e ai valori dell'Unione europea e allineandosi sempre più agli standard richiesti.

Dall'aggressione militare russa del febbraio 2022, è emersa l'urgenza di ammettere l'Ucraina in Unione europea per garantirle maggiore assistenza. Per tale motivo pochi giorni dopo l'attacco militare che ha reintrodotta la guerra in Europa, il governo ucraino ha presentata la domanda ufficiale di adesione all'Unione europea e nel giugno 2022, ha ottenuto lo *status* di Paese candidato. Tale conferimento rappresenta una forte presa di posizione da parte delle istituzioni europee a sostegno del paese aggredito, ma comporta una serie di sfide che dovranno essere affrontate nel prossimo futuro. Tra le questioni di particolare rilievo vi è il rispetto delle condizioni dettate dell'articolo 49 TUE.

L'articolo 49 TUE, fornisce il quadro giuridico per l'adesione all'Unione europea disciplinandone i requisiti e il procedimento. Tale disposizione, richiede il rispetto di un procedimento suddiviso in varie fasi, l'adesione ai valori elencati all'articolo 2 TUE e ai criteri adottati a Copenaghen nel 1993. Dall'esame dei requisiti di adesione<sup>94</sup>, si deduce

---

<sup>93</sup> Regolamento (UE) n. 1077, 2023.

<sup>94</sup> Vedi paragrafo 3.1 p. 20.

che vi possa essere la possibilità di rallentare o di escludere l'adesione di un Paese candidato, nel caso in cui presenti al suo interno, controversie irrisolte o conflitti armati. Ciò costituisce un punto essenziale nella discussione del processo di adesione dell'Ucraina all'Unione europea.

La situazione politica turbolenta dell'Ucraina, già presente prima del febbraio 2022, è stata ulteriormente complicata dall'aggressione militare russa, creando uno scenario estremamente complesso. Da ciò sono stati sollevati vari interrogativi circa la reale efficacia degli strumenti a disposizione dell'Unione europea per sostenere il paese aggredito. In particolare, gli esperti di diritto internazionale si domandano se sia legittimo ammettere nell'Unione europea, uno Stato coinvolto in un conflitto armato. Qualora l'adesione diventasse definitiva, si ci chiede se ciò comporterebbe la necessità di riformare i requisiti di adesione all'Unione europea, estendendo così la possibilità di adesione anche ad altri paesi la cui candidatura è da anni controversa, come quella della Moldavia e della Turchia<sup>95</sup>.

L'adesione di un paese in guerra sarebbe un *unicum* senza precedenti, ma particolarmente significativo. Sebbene verrebbe ammesso un paese non pienamente conforme ai criteri c.d. di Copenaghen, l'Unione europea rafforzerebbe la sicurezza e la stabilità delle regioni dell'Europa orientale consolidandovi la sua presenza<sup>96</sup>.

## 2.2 *Il parere della Commissione europea sul rispetto dei criteri c.d. di Copenaghen (giugno 2022)*

Consapevole dei requisiti giuridici previsti dall'articolo 49 TUE e dall'articolo 2 TUE per l'adesione all'Unione europea, la Commissione europea in data 16 giugno 2022, ha emesso un parere formale in merito alla conformità dell'Ucraina, ai criteri di Copenaghen adottati nel 1993<sup>97</sup>. In tale parere, la Commissione valuta il rispetto di ciascun criterio: quello politico, quello economico e la capacità di rispettare le obbligazioni derivanti dall'adesione<sup>98</sup>.

---

<sup>95</sup> J. LIBOREIRO, *Breve storia del lungo e tortuoso cammino della Turchia verso l'adesione all'Unione europea*, in Euro News, "[www.Euronews.com](http://www.Euronews.com)", 16 maggio 2023.

<sup>96</sup> S. BESH, E. CIARAMELLA, "*Ukraine's accession poses a unique conundrum for the EU*", [www.CarnegieEndowment.org](http://www.CarnegieEndowment.org)", 24 ottobre 2023.

<sup>97</sup> Vedi capitolo II, paragrafo 2.1, p. 18.

<sup>98</sup> *Opinion n. 407, Commission opinion on Ukraine's application for membership of the European Union, European Commission, Brussels, 17 June 2022.*

Attraverso il criterio politico, la Commissione europea, valuta la stabilità e il funzionamento della democrazia, il rispetto dello stato di diritto e dei diritti umani.

In relazione al rispetto della democrazia in Ucraina, la Commissione ha ravvisato progressi significativi, sebbene sia ancora necessario continuare ad apportare riforme in alcuni settori chiave. In particolare la Corte costituzionale ucraina necessita ulteriori modifiche al suo assetto organizzativo per prevenirne e limitarne la corruzione. Inoltre, la Commissione ha positivamente accolto le modifiche apportate al regime elettorale che dal 2019 ha introdotto un sistema di rappresentanza proporzionale con liste aperte. Ciò ha segnato un importante avanzamento verso la promozione di elezioni trasparenti e inclusive aderenti agli standard europei. Tuttavia, la Commissione ha invitato l'Ucraina a proseguire nell'attuazione delle riforme democratiche per avvicinarsi all'*acquis* europeo e garantire la conformità agli obblighi derivanti dall'adesione all'Unione europea<sup>99</sup>.

La capacità dell'Ucraina di apportare riforme alla pubblica amministrazione, è stata anch'essa valutata positivamente dalla Commissione europea. Dal 2014 sono stati compiuti significativi interventi di ammodernamento del sistema amministrativo, tuttavia ritenuti non ancora sufficienti. L'efficientamento dei servizi digitali, fornirebbe ai cittadini, maggiore flessibilità dei servizi amministrativi e ne garantirebbe la trasparenza<sup>100</sup>.

Nell'argomentare il rispetto dello stato di diritto, in Ucraina, l'attenzione della Commissione europea, si è posta sui Due cicli di riforme attuati a seguito della "Rivoluzione della dignità" del 2014. Queste riforme hanno introdotto alcune innovazioni nel sistema anticorruzione e nel settore giudiziario<sup>101</sup>. Nel 2019, il governo ucraina ha istituito l'Altra Corte anticorruzione, la quale avrebbe dovuto condurre inchieste sulla corruzione dei giudici e coordinare lo scambio di informazioni con l'agenzia indipendente (NABU) incaricata di svolgere le indagini. Tuttavia, le loro attività si sono rivelate insufficienti a garantire la completa integrità del sistema giudiziario. Nel

---

<sup>99</sup> Sebbene il sistema elettorale, ravvisa ancora la necessità di maggiore trasparenza in merito ai finanziamenti delle campagne elettorali e della copertura mediatica. La necessità di maggiore trasparenza è resa urgente data la possibilità di finanziare pubblicamente i partiti politici. A seguito dell'aggressione militare russa, tale tipo di finanziamento dei partiti, ha causato la messa al bando di undici partiti politici promotori di interessi russi.

<sup>100</sup> Poco prima dell'aggressione militare, l'Ucraina era in procinto di introdurre una legge sul procedimento amministrativo che ne avrebbe migliorato la struttura organizzativa rendendola più efficiente. Tuttavia tale efficientamento, attende ancora di essere attuato.

<sup>101</sup> *Opinion* n. 407, *Commission opinion on Ukraine's application for membership of the European Union*, in *European Commission, Brussels*, 17 June 2022.

2021 sono quindi stati potenziati i controlli sull'integrità morale e sulla deontologia dei giudici. Sforzi ritenuti ancora lontani dagli standard di indipendenza del sistema giudiziario richiesti dall'Europa inoltre, l'aggressione russa ha interrotto l'introduzione di nuove riforme, in quanto viene data priorità a questioni più urgenti.

La lotta alla corruzione ha invece subito una più soddisfacente innovazione, nel 2014. Sebbene non ancora del tutto debellata, sono state adottate misure che ne hanno permesso una drastica riduzione in vari settori.. La Commissione europea, apprezza sia la partecipazione dell'Ucraina a varie Convenzioni internazionali anticorruzione sia l'introduzione della legge "anti oligarchi" che ne diminuisce l'eccessiva influenza nel paese. Tali misure garantiscono una maggiore fiducia da parte degli investitori stranieri, per cui è auspicabile un potenziamento della legislazione anti corruzione.

Al termine dell'esame del criterio politico c.d. di Copenaghen, la Commissione europea, ha valutato lo stato del rispetto dei diritti fondamentali in Ucraina, ravvisandone il raggiungimento degli standard europei ed internazionali. La Commissione ha piacevolmente accolto, la ratifica da parte dell'Ucraina, dei principali strumenti internazionali sui diritti umani. Ciò che desta ancora preoccupazione è la tardività con cui vengono attuate le riforme.

L'esame del criterio economico, permette alla Commissione di valutare la funzionalità dell'economia del mercato ucraina e la sua capacità di far fronte alla concorrenza sui mercati finanziari.

Nonostante la crescita e l'avvicinamento agli standard europei del PIL ucraino, la Commissione ha ravvisato la disomogeneità delle riforme strutturali del sistema economico. La guerra di aggressione, ha rallentato le riforme e ha comportato il mantenimento di un vasto numero di imprese statali che necessiterebbero di maggiore efficienza attraverso la privatizzazione su larga scala.

Ad avviso della Commissione, la situazione economica ucraina rimane critica per via della sua poca diversificazione e la concentrazione in settori di basso valore come l'agricoltura, l'estrazione mineraria e la manifattura. Inoltre, nonostante la maggiore integrazione all'interno del mercato europeo, è stato ravvisato un calo del commercio estero<sup>102</sup>.

Infine, la Commissione europea ha valutato la capacità del governo ucraino, di rispettare gli obblighi derivanti dall'eventuale adesione all'Unione europea. La

---

<sup>102</sup> *Ibidem*.

Commissione ha riscontrato progressi disomogenei e spesso tardivi dal lato ucraino, nell'attuazione degli accordi conclusi con l'Unione europea tra cui l'Accordo di Associazione e il DCFTA. Tuttavia, nonostante la tardività e la frammentazione delle riforme, tali accordi, hanno contribuito a rafforzare i rapporti bilaterali<sup>103</sup>.

L'Unione europea, ha previsto un rigoroso monitoraggio della situazione ucraina e il mantenimento di un dialogo costante. L'Ucraina invece, si impegna a portare a termine le riforme necessarie per il raggiungimento dell'*acquis* europeo. *Acquis* che ha raggiunto livelli significativamente elevanti nel settore della libera circolazione delle merci, della concorrenza e dell'informazione grazie all'introduzione di leggi a sostegno della sicurezza dei prodotti e all'allineamento delle pratiche concorrenziali a quelle europee. Per tali motivi, nel giugno 2022, la Commissione europea ha raccomandato la concessione all'Ucraina, dello *status* di Paese candidato all'ingresso in Unione europea<sup>104</sup>.

### 2.3 L'acquisizione dello status di candidato (giugno 2022)

A seguito della presentazione della domanda di adesione dell'Ucraina all'Unione europea del febbraio 2022, le istituzioni europee hanno riconosciuto da drammaticità della situazione in cui versava paese. Gli attacchi russi via terra e via aerea assieme all'utilizzo di ulteriori strumenti intimidatori come il blocco dei prodotti alimentari nei porti per forzare la rapida resa dell'Ucraina, hanno accelerato gli *step* successivi alla domanda di adesione.

A pochi giorni dalla valutazione positiva sul rispetto dei criteri c.d. di Copenaghen (17 giugno 2022), fondamentale per la concessione dello *status* di Paese candidato all'ingresso in Unione, sono pervenute le conclusioni del Consiglio europeo su tale concessione (23-24 giugno 2022).

Nelle sue conclusioni, il Consiglio europeo riunito a Bruxelles, ha approvato all'unanimità, il conferimento dello *status* di Paese candidato all'ingresso in Unione europea sia all'Ucraina che alla Moldavia. Ha poi confermato il pieno sostegno europeo all'Ucraina, condannando l'invasione russa e invitando i membri dell'Unione europea a rafforzare il sostegno militare al paese aggredito<sup>105</sup>.

---

<sup>103</sup> *Ibidem*.

<sup>104</sup> *Ibidem*.

<sup>105</sup> Conclusione n. 5, *Riunione del Consiglio europeo – conclusioni, Bruxelles, 24 giugno 2022*.

#### 2.4 La valutazione annuale della Commissione europea, dei progressi di stabilizzazione e di associazione, attuati dall'Ucraina

Nella relazione annuale sull'allargamento del novembre 2023, in cui vengono esaminati gli sviluppi e le riforme apportate dai Paesi candidati all'ingresso in Unione, la Commissione europea, ha ravvisato un'accelerazione nelle riforme richieste all'Ucraina, a seguito della concessione dello *status* di Paese candidato. Sebbene non siano state tenute le elezioni politiche per via di impossibilità oggettive, il quadro giuridico rimane favorevole all'organizzazione di future elezioni democratiche. Inoltre, il Parlamento ucraino (*Verkhovna Rada*) sebbene continui ad operare in circostanze straordinarie, prosegue nello svolgimento regolare dei suoi compiti legislativi. Segnali positivi sono pervenuti anche nel campo della digitalizzazione dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione i quali hanno raggiunto un livello elevato.

Sul fronte economico, la Commissione ha ravvisato la presenza di un grave danno all'infrastruttura economica ucraina causata dalla guerra, provocandone conseguenti ripercussioni negative sull'intero sistema. Per tale ragione, il mercato ucraina rimane concentrato in settori con basso valore aggiunto. Anche l'integrazione commerciale con l'Unione europea, accordata con il DCFTA, ravvisa un basso livello di attuazione. La Commissione europea auspica che gli aiuti internazionali, riescano a far rispettare gli impegni assunti dall'Ucraina.

La Commissione ha poi sollevato alcune preoccupazioni in merito l'indebolimento della supervisione dell'esecutivo e ha ribadito la necessità di apportare ulteriori riforme al sistema giudiziario.

Nel complesso, la valutazione della Commissione europea, risulta essere molto positiva per cui ha raccomandato l'avvio dei negoziati di adesione (8 novembre 2023) sia con l'Ucraina che con la Moldavia e la Bosnia-Erzegovina. Inoltre ha sollecitato la concessione dello *status* di paese candidato, anche alla Georgia<sup>106</sup>.

Nel dicembre 2023, il Consiglio europeo, ha espresso la sua ammirazione nei confronti dell'Ucraina per aver realizzato significativi progressi nonostante la guerra di aggressione in atto. Ha poi posto in evidenza, la necessità di proseguire sulla linea

---

<sup>106</sup> *Staff working document n. 600, Ukraine 2023 report, in European commission, Bruxelles, 8 november 2023.*

dell'allargamento europeo, per garantire maggiore sicurezza lungo i confini dell'Europa orientale.

Dalle conclusioni della Commissione e del Consiglio europeo, si evince però, la necessità di realizzare ulteriori sforzi per il pieno rispetto dell'*acquis* europeo sebbene l'Unione europea nutra speranze nella capacità dell'Ucraina di rispettare gli impegni assunti<sup>107</sup>.

Tra le questioni incomplete vi è la necessità da parte dell'Ucraina, di apportare ulteriori riforme per garantire l'indipendenza del giudiziario, per tutelare le minoranze nazionali, fronteggiare il fenomeno della corruzione e del riciclaggio di denaro.

### *2.5 L'avvio formale dei negoziati di adesione (25 giugno 2024)*

A seguito dell'invito ad avviare i negoziati di adesione con l'Ucraina, espresso dalla Commissione europea (15 dicembre 2023), il Consiglio ha approvato un progetto di quadro che stabilisce i principi e le linee guida da seguire durante il processo di negoziazione dell'adesione.

Nel giugno 2024, alla conferenza per l'accesso dell'Ucraina nell'Unione europea, le parti hanno rimarcato i comuni vantaggi di cui beneficeranno dall'adesione. Tali benefici saranno particolarmente evidenti in alcuni settori chiave come quello commerciale che godrà della libera circolazione delle merci e quello dei viaggi in quanto i cittadini ucraini potranno liberamente circolare su tutto il territorio dell'Unione europea, senza la presentazione di un visto. L'accordo per la liberalizzazione dei visti con l'Ucraina è avvenuto nel 2017, ma limitava l'assenza del visto solo per soggiorni di breve durata compresi tra i Novanta e i Centottanta giorni. A tale limite, si aggiungeva l'impossibilità di prestare attività lavorativa sul territorio dell'Unione, mentre con l'ingresso in Unione, ciò verrà garantito.

Prima di esaminare accuratamente il quadro giuridico accordato tra le parti, che regolerà la negoziazione dell'ingresso dell'Ucraina nell'Unione europea, occorre precisare che la Commissione ha tenuto conto delle precedenti esperienze

---

<sup>107</sup> Conclusione n. 1670, *Conclusioni del Consiglio sull'allargamento*, in Consiglio europeo, Bruxelles, 12 dicembre 2023.



dell'allargamento europeo e dell'evoluzione dell'Ucraina nell'attuazione dell'*acquis* europeo, in considerazione delle sue specifiche caratteristiche<sup>108</sup>.

L'obiettivo principale dei negoziati è l'adesione, anche se questa non sempre è garantita come nel caso della Turchia. Il ritmo dei negoziati sarà dettato dall'attuazione delle riforme ancora necessarie, concedendo il tempo sufficiente per la definizione della legislazione, il rafforzamento delle istituzioni e il raggiungimento degli standard europei richiesti, prima della chiusura dei negoziati.

I negoziati, saranno condotti all'interno di conferenze intergovernative comunemente accordate, alle quali parteciperanno tutti gli Stati membri e i rappresentanti dell'Ucraina. Esse verranno svolte almeno una volta all'anno, dopo l'adozione delle conclusioni del Consiglio. Lo scopo della conferenza intergovernativa sarà quello di fornire una panoramica sullo stato delle riforme introdotte dell'Ucraina, fornendo una valutazione sui capitoli da chiudere e su quelli da aprire<sup>109</sup>.

La Commissione manterrà un dialogo costante con gli Stati membri, i quali ai fini dell'adesione, potranno monitorare la situazione del Paese candidato direttamente sul campo attraverso i loro esperti, fornendo competenze settoriali per velocizzarne il processo di adesione.

I gruppi settoriali che indicano il progresso delle riforme richieste, sono organizzati in capitoli, a loro volta suddivisi in aree tematiche<sup>110</sup>. Data inoltre, l'importanza delle riforme settoriali previste nel capitolo intitolato "Fondamentali", che include misure come l'indipendenza del sistema giudiziario, il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, sarà chiuso per primo. I capitoli relativi alla sicurezza, all'economia e al controllo finanziario, saranno invece chiusi per ultimi.

Nel delineare le successive tappe dei negoziati di adesione dell'Ucraina all'Unione europea, sono state individuate anche le cause che potrebbero determinare la

---

<sup>108</sup> Si intende che i negoziati sono stati avviati in riconoscimento dell'impegno dell'Ucraina nella promozione dei valori su cui si fonda l'Unione europea, indicati all'articolo 2 TUE, e nel raggiungimento di un significativo livello di conformità ai criteri c.d. di Copenaghen. Tuttavia, permane la necessità di garantire una totale adesione ai valori europei. Il governo ucraino, dovrà impegnarsi a garantire istituzioni democratiche, il rispetto dello stato di diritto e dei diritti fondamentali nonché la trasparenza della pubblica amministrazione e potenziare la lotta contro la corruzione.

<sup>109</sup> *Conférence of accession to the European union, Ukraine*, n. 2, *General EU position, Brussels*. 21 June 2024.

<sup>110</sup> Per esempio il capitolo inerente al mercato interno, sarà valutato sulla base della libera circolazione di merci, lavoratori, capitali, servizi finanziari. Inoltre saranno tenute in considerazione anche le leggi sulla proprietà intellettuale e sulla protezione della salute e dei consumatori.

sospensione o lo stallo del processo<sup>111</sup> tra cui gravi e persistenti violazioni dei valori indicati nell'articolo 2 TUE e la mancata attuazione delle riforme dei settori fondamentali. In tali circostanze, la Commissione europea, su propria iniziativa o su proposta motivata di uno Stato membro, può decidere di sospendere i negoziati o di non aprire ulteriori capitoli tematici<sup>112</sup>.

Per quanto riguarda il contenuto dei negoziati, emerge in *primis* il dovere dell'Ucraina, di rispettare l'intero *acquis* europeo, al momento della sua adesione ufficiale. Il rispetto dell'*acquis* implica l'allineamento della sua legislazione a quella europea, il pieno rispetto dei principi e dei valori fondanti l'Unione, e l'osservanza degli atti adottati dalle istituzioni europee in base ai trattati. Questo comprende anche qualsiasi altro atto giuridicamente vincolante o meno, adottato dall'Unione europea, come accordi internazionali, risoluzioni, dichiarazioni e raccomandazioni. L'adesione all'Unione europea, comporterà per l'Ucraina, la risoluzione di tutti gli accordi bilaterali precedentemente esistenti tra il suo governo e l'Unione, nonché di tutti gli accordi internazionali stipulati che risultino incompatibili con gli obblighi derivanti dall'adesione. In aggiunta, la Commissione europea assisterà l'Ucraina, nell'adozione di un piano in cui verranno stabilite le scadenze per il miglioramento delle istituzioni democratiche e della pubblica amministrazione. L'attuazione del piano sarà monitorata durante le conferenze intergovernative mentre, sulla base delle valutazioni della Commissione, il Consiglio europeo deciderà all'unanimità sulla apertura e la chiusura dei capitali negoziati. Tale operazione sarà influenzata dal sufficiente o dall'insufficiente soddisfacimento dei parametri europei<sup>113</sup>.

Attualmente, l'adesione dell'Ucraina all'Unione europea, pare essere certa e prossima. L'auspicio, è la piena adesione da parte dell'Ucraina, all'*acquis* europeo nel minor tempo possibile, sebbene l'avanzamento del conflitto non appare fornire segnali incoraggianti.

---

<sup>111</sup> Com'è avvenuto in passato per la Turchia per via del mancato rispetto dei diritti umani e delle politiche estere in contrasto con quella europea.

<sup>112</sup> *Conference of accession to the European union, Ukraine*, n. 2, *General EU position, Brussels, 21 June 2024*.

<sup>113</sup> *Ibidem*.

### 3. Riflessioni sulle future procedure di adesione

#### 3.1 Potenziali interventi riformatori, del processo di adesione all'Unione europea

La complessità e il rispetto dei valori richiesti per l'adesione all'Unione europea, come stabilito dall'articolo 49 TUE, solleva una questione in merito alla necessità di innovare i criteri di adesione all'Unione europea. Questo interrogativo, emerge in particolare dalla rapida concessione all'Ucraina, dello *status* di Paese candidato, nonostante la straordinarietà della sua situazione interna. Forse è proprio l'*unicum* della situazione emergenziale ucraina, che può ispirare una riforma dei requisiti di adesione e la concessione dello *status* di Paese candidato.

Sebbene non esista una disposizione specifica che vieti la candidatura di uno Stato che presenta un conflitto aperto sul suo territorio, tale impedimento può essere dedotto dal criterio politico c.d. di Copenaghen, che richiede il possesso di istituzioni stabili in grado di garantire la democrazia, lo stato di diritto, i diritti umani e il rispetto e la tutela delle minoranze.

L'allargamento dell'Unione europea, appare oggi essere diventato più uno strumento di risposta ai cambiamenti internazionali piuttosto che uno strumento per la diffusione e la promozione dei valori europei. Inoltre, l'inclusione di nuovi membri, può essere vista come un modo per affermare la rilevanza globale dell'Europa, sottraendo i paesi vicini, in particolare i Balcani orientali, dalla possibile sfera di influenza di Russia e i Cina<sup>114</sup>.

L'allargamento come strumento volto a garantire la sicurezza dei confini dell'Europa orientale, è un tema divenuto centrale a seguito della guerra di aggressione russa. Data la collocazione geografica dell'Ucraina, si può ritenere che il suo ingresso in Unione, la renderebbe parte fondamentale del sistema di sicurezza europeo<sup>115</sup>.

Il dibattito sull'allargamento e sulla capacità dell'Unione europea di assorbire nuovi membri, apre alla possibilità di apportare una serie di riforme, comunque necessarie, comprendenti lo snellimento dei processi decisionali, il rafforzamento della politica estera europea e il potenziamento della condizionalità dello stato di diritto. Queste riforme sono fondamentali per garantire un allargamento più rapido e agevole, ma trovano

---

<sup>114</sup> P. BURAS, E. MORINA, *The contradictory thinking about enlargement in the EU*, in *European Council of foreign relations*, "[www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu)", 23 November 2023.

<sup>115</sup> *Ibidem*.

l'opposizione di diversi Stati membri (tra cui Francia e Germania), che potrebbero rallentare il processo riformatore a causa del necessario raggiungimento dell'unanimità dei membri, per l'apporto di cambiamenti significativi alle istituzioni europee<sup>116</sup>.

Può essere inoltre ravvisata la necessità di aggiornare i criteri c.d. di Copenaghen per includere nuovi requisiti, tra cui l'allineamento della politica estera dei Paesi candidati con quella dell'Unione europea e l'introduzione di meccanismi esterni per la risoluzione delle controversie bilaterali tra gli Stati membri e i Paesi candidati. In particolare, tali controversie non dovrebbero ostacolare i negoziati di adesione, ma la loro risoluzione dovrebbe essere affidata a organismi differenti a seconda della natura della controversia. Ad esempio, le questioni territoriali potrebbero essere affidate a una Commissione arbitrale, mentre le controversie aventi ad oggetto i diritti delle minoranze potrebbero essere sottoposte alla Corte europea dei diritti umani<sup>117</sup>.

L'Unione europea dovrebbe estendere il mercato interno e gli obiettivi legati alla transizione energetica verso fonti rinnovabili anche ai Paesi candidati che abbiano soddisfatto i criteri di adesione<sup>118</sup>.

Emerge la necessità di intensificare il dialogo politico sull'allargamento europeo, al fine di evidenziarne le opportunità geopolitiche e promuovere le riforme interne all'Unione, garantendo che non siano in conflitto con i mutamenti geopolitici. L'allargamento europeo dovrebbe essere una priorità per la Commissione europea, che nelle decisioni in merito l'allargamento, dovrebbe applicare prioritariamente, il principio meritocratico.

Attualmente, pare essere ancora lontana la realizzazione delle riforme auspiccate. L'unica via d'accesso all'Unione europea, rimane quella dettata dall'articolo 49 TUE. Ciò che si può auspicare è una maggiore collaborazione dell'Unione con i Paesi candidati i quali dovrebbero essere considerati come partner alla pari degli altri Stati membri<sup>119</sup>.

---

<sup>116</sup> *Ibidem*.

<sup>117</sup> T. KELMENDI, *EU enlargement and the trouble with bilateral disputes*, in *European council on foreign relations*, 8 april 2024.

<sup>118</sup> *Ibidem*.

<sup>119</sup> *Ibidem*.

## **4. Potenziali ricadute geopolitiche derivanti dall'adesione dell'Ucraina all'Unione europea**

### *4.1 Consolidazione del sostegno militare UE-Ucraina*

La crisi ucraina, ha messo in luce la fragilità e la mancanza di una visione coesa riguardo alla geopolitica globale, indebolendo i rapporti euroatlantici e l'azione estera dell'Unione europea. Questa mancanza di coesione è evidente nelle diverse prese di posizioni assunte nei confronti della Russia, come nel caso dell'Ungheria, che non ha espresso particolari condanne nei confronti di Mosca, tentando un paradossale avvicinamento al Cremlino.

In uno scenario così frammentato, la NATO ha dimostrato solidità e determinazione, ammettendo l'ingresso nell'Alleanza Atlantica la Finlandia e la Macedonia del Nord. A destare particolare preoccupazione è l'ingresso di nuovi attori globali come Cina, Russia e India che potrebbero consolidare il passaggio da un ordine unipolare governato dagli Stati Uniti a un ordine multipolare, in cui i principali attori, non godono di strutture particolarmente democratiche. La coesione dei nuovi attori globali, rappresenta la principale minaccia alla democrazia occidentale. In risposta a tale fenomeno, l'Unione europea e suoi principali alleati, prevedono un graduale potenziamento della difesa militare, ponendo particolare attenzione alle regioni maggiormente vulnerabili all'influenza russa, come l'Ucraina<sup>120</sup>.

A seguito dell'annessione della Crimea da parte della Federazione russa nel 2014, sono stati stanziati 1.5 miliardi di dollari per sostenere la difesa militare dell'Ucraina, consolidando così il supporto militare da parte dei partner occidentali. Il principale strumento per la politica di contenimento della Russia è costituito dalla fornitura di armamenti e dell'allenamento sul campo dei militari ucraini. Il futuro dell'Ucraina dipenderà dall'evoluzione dei scenari geopolitici globali, ma anche dalla sua capacità di restare allineata con l'Unione europea e di attuare le riforme necessarie per divenirne ufficialmente membro<sup>121</sup>.

Il sostegno militare europeo all'Ucraina può essere considerato ormai solido, data la recente previsione di un piano quadriennale da 50 miliardi di euro, destinato non solo

---

<sup>120</sup> G. CELLA, *l'Ucraina nell'attuale transizione geopolitica mondiale*, in Edizione Cà Foscari, Euroasiatica 14, pp. 52-56.

<sup>121</sup> *Ibidem*.

all'acquisto delle munizioni, ma anche alla ricostruzione del paese al termine del conflitto. Tuttavia, tali finanziamenti sono subordinati al rispetto degli indicatori trimestrali relativi alle riforme e agli investimenti concordati. Pertanto, è legittimo interrogarsi se tali fondi potrebbero essere sospesi nel caso in cui l'Ucraina continuasse l'offensiva sul territorio russo (agosto 2024). Una risposta negativa a questa preoccupazione potrebbe essere dedotta dalla dichiarazione dell'alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea, Josep Borrell, il quale ha recentemente affermato il pieno diritto dell'Ucraina a difendersi contro gli attacchi e le minacce russe<sup>122</sup>.

#### 4.2 Ripercussioni sul mercato energetico europeo

La guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina ha avuto un impatto significativo sui mercati europei, influenzando sia il settore energetico che quello alimentare.

Sul fronte energetico, il conflitto ha rivelato la “dipendenza” europea dai combustibili fossili russi. Dal 2022, si è registrato un drastico aumento dei prezzi dell'energia a seguito della decisione unilaterale della Russia di sospendere i flussi di gas verso l'Europa. A fronte di tale decisione, il Consiglio europeo ha deciso di vietare (31 maggio 2022) l'importazione del petrolio russo per il 90% e ha raccomandato l'accelerazione della diffusione delle energie rinnovabili e il potenziamento dell'efficienza energetica, in linea con gli impegni dell'agenda 2030<sup>123</sup>.

L'Ucraina gioca un ruolo cruciale nelle ripercussioni economiche della crisi energetica sul mercato europeo, poiché il paese è attraversato dai gasdotti che trasportano il gas verso l'Unione Europea. Per ridurre la dipendenza dai combustibili russi, l'Unione europea dovrebbe sostenere l'Ucraina nell'attrarre nuovi investitori privati, permettendole così di velocizzare la creazione di un sistema energetico sostenibile in linea con gli obiettivi ecologici europei. Inoltre, occorre considerare che l'Ucraina è la seconda nazione europea, dopo la Norvegia, con le maggiori riserve accertate di gas naturale, rendendola potenzialmente strategica per l'esportazione di gas naturale verso l'Europa. Con adeguati investimenti nelle energie rinnovabili, l'Ucraina potrebbe anche produrre

---

<sup>122</sup> M. MORSA, *L'UE eroga 4,2 miliardi di euro di aiuti all'Ucraina*, in *Euro News*, “[www.euronews.com](http://www.euronews.com)”, 13 agosto 2024.

<sup>123</sup> *Prezzi dell'energia e sicurezza dell'approvvigionamento*, in *Consilium*, “[www.europa.eu](http://www.europa.eu)”

fino a 19,5 milioni di tonnellate di idrogeno verde all'anno, contribuendo a ridurre il prezzo del gas per l'Unione Europea<sup>124</sup>.

Da tali considerazioni emerge che, nonostante la guerra in Ucraina abbia messo a rischio lo stoccaggio energetico europeo e provocato un significativo aumento dei prezzi del gas, vi è un'importante opportunità da cogliere. Questa opportunità, consiste nell'ottimizzare le strutture di produzione di energia rinnovabile e consolidare l'indipendenza energetica dell'Europa<sup>125</sup>.

La politica agricola comune e il mercato unico europeo, hanno invece permesso la marginalizzazione dei danni economici derivanti dalla crisi ucraina, rivelandosi strumenti essenziali contro le crisi internazionali inaspettate. La coesione del mercato unico europeo ha assicurato ai cittadini europei, una sufficiente disponibilità di prodotti alimentari. Non sono mancati però aumenti dei prezzi degli alimenti provenienti dall'Ucraina come quelli dell'olio di semi di girasole e dei cereali. Gli aumenti dei prezzi sono stati causati dal blocco dei porti ucraini sul Mar nero, in cui erano presenti svariate strutture di stoccaggio dei prodotti. Ciò ha reso difficoltosa l'esportazione delle merci sia verso l'Unione europea che verso i paesi in via di sviluppo. L'Unione europea e le Nazioni Unite, si sono impegnate ad aprire corridoi di solidarietà per la distribuzione dei prodotti ucraini via terra, provvedendo a destinarne il 65% ai paesi in via di sviluppo<sup>126</sup>.

La risposta europea alla crisi alimentare mondiale, verrà attuata sulla base di quattro obiettivi chiave ossia attraverso l'aumento della solidarietà reciproca, la predisposizione di strumenti che rendano la produzione alimentare più sostenibile, la stipulazione di nuovi accordi commerciali e il consolidamento delle relazioni multilaterali<sup>127</sup>.

---

<sup>124</sup> S. KARDAS, *Energizing eastern Europe: how the EU can enhance energy sovereignty through cooperation with Ukraine and Moldova in European council on foreign relations*, in *European Council of foreign relations*, "[www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu)", march 2024.

<sup>125</sup> *Ibidem*.

<sup>126</sup> *Sicurezza alimentare e accessibilità economica dei prodotti alimentari*, in *Consilium*, "[www.europa.eu](http://www.europa.eu)"

<sup>127</sup> Consiglio dell'Unione europea, n. 1006, *Comunicato stampa*, 20 giugno 2022.

## CONCLUSIONI

La storiografia ucraina evidenzia come il mancato rispetto dei diritti umani durante gli anni Novanta, l'illegittima annessione della Crimea alla Federazione Russa e la Rivoluzione di Euromaidan, abbiano innescato una serie di eventi che hanno condotto all'*escalation* del conflitto con la Russia. Nonostante i tentativi - mediante gli accordi di Minsk - di risoluzione in via diplomatica delle controversie territoriali attraverso la diplomazia, non si sono prodotti i risultati sperati per il persistente rifiuto di Mosca di riconoscere il proprio coinvolgimento diretto nel conflitto.

Dal 2014, l'Unione europea ha risposto alle pressioni della Federazione russa sull'Ucraina, attraverso pacchetti sanzionatori e un significativo sostegno finanziario e militare. Ciò che però risulta essere più temuto dalla Russia è l'avvicinamento dell'Ucraina all'Alleanza Atlantica. Questo avvicinamento, oltre ad intensificare ulteriormente la già accesa tensione con il Cremlino, ostinato nel proseguire la sua "operazione militare speciale", potrebbe modificare in modo significativo gli scenari geopolitici globali e gli equilibri di potere internazionale.

Nel presente elaborato è stata analizzata la procedura di adesione all'Unione europea con particolare attenzione ai requisiti fondamentali che uno stato deve soddisfare per poter ambire all'ingresso, così come delineati negli articoli 49 e 2 del Trattato sull'Unione europea. Successivamente, sono state esaminate le candidature di adesione di Turchia, Moldavia e Ucraina, mettendo in luce le specifiche problematiche connesse a ciascun caso. È emerso che i negoziati di adesione della Turchia sono attualmente in una fase di stallo a causa di ripetute violazioni degli impegni assunti con l'Unione europea, in particolare in relazione ai diritti umani e alle libertà fondamentali. Va segnalato a tale proposito che, di recente, la Turchia ha ufficialmente confermato di volere entrare nei Brics, l'organizzazione delle economie emergenti di cui fanno già parte Brasile, Cina, Egitto, Emirati Arabi Uniti, Etiopia, India, Iran, Russia e Sudafrica<sup>128</sup>. Si tratta di un'intenzione che, se sarà effettivamente seguita dai necessari passi formali, appare incompatibile con la contestuale richiesta di adesione alla UE.

---

<sup>128</sup> *La Turchia conferma di voler entrare nei Brics*, in "[www.ansa.it](http://www.ansa.it)", 3 settembre 2024.



La Moldavia, invece, attende i prossimi sviluppi dei negoziati di adesione che dipenderanno e dunque potrebbero essere rallentati, dalle tensioni presenti in Transnistria, territorio nel quale sostiene le istanze secessionistiche di parte della popolazione. Per quanto riguarda l'Ucraina, il paese continua a lavorare attivamente per soddisfare gli standard richiesti dall'Unione europea e prosegue con i negoziati di adesione nonostante le difficoltà legate al conflitto in corso.

Il principale obiettivo delle riflessioni svolte del presente elaborato – come anticipato nell'introduzione - era quello di analizzare il processo di adesione all'Unione europea, confrontandolo con il percorso seguito dall'Ucraina, mettendo in evidenza le principali differenze. La peculiarità del processo di adesione dell'Ucraina, rispetto agli altri paesi candidati, risiede nell'accelerazione imposta dall'aggressione russa, che ha spinto l'Unione europea a velocizzare il processo di integrazione e adesione del Paese. Questo rappresenta il punto chiave dell'elaborato, in quanto si tratta della prima volta in cui l'Unione utilizza l'allargamento come risposta strategica ad un conflitto. Da ciò ne derivano due considerazioni: in primo luogo, vi è la necessità di riformare l'assetto organizzativo delle istituzioni europee per gestire in modo efficace e tempestivo situazioni analoghe; in secondo luogo, si ravvisa l'opportunità di rivedere i criteri c.d. di Copenaghen, introducendo nuovi criteri che permettano l'uso dell'allargamento europeo come strumento di risposta in contesti di conflitto, simile a quello ucraino.

Le ripercussioni della crisi ucraina sulle istituzioni e sul mercato europeo, si manifesteranno con maggiore chiarezza nel prossimo futuro. Tuttavia, è già evidente la necessità di garantire l'indipendenza energetica europea dai combustibili russi, obiettivo che richiede significativi potenziamenti e investimenti nel settore delle energie rinnovabili.

L'adesione dell'Ucraina all'Unione europea potrebbe infatti rappresentare un punto di svolta per la stabilizzazione delle regioni dell'Europa orientale, garantendo protezione ai confini orientali all'Unione e contribuendo alla stabilità energetica dell'intero continente. Questo processo permetterebbe all'Unione europea di sottrarre l'Ucraina dalla sfera di influenza russa, favorendo la ricostruzione post-bellica del paese e la stabilizzazione della sua economia.

In tale prospettiva l'impegno europeo deve essere costante e mirato a fornire all'Ucraina una protezione efficace contro eventuali tentativi di ingerenza da parte di Mosca, assicurando al contempo che l'integrazione dell'Ucraina nell'Unione europea, avvenga in modo sicuro e sostenibile.

## ATTI E LEGGI

*Accordo di partecipazione e di cooperazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri*, n. 219980219, Bruxelles, 19 febbraio 1998.

*Accordo sulle misure destinate a garantire la sicurezza della Federazione russa e degli Stati membri dell'organizzazione del trattato del Nord Atlantico*, 17 dicembre 2021.

*Communication from the Commission to the European parliament, the European council and the council*, n 407, Brussels, 17 june 2022.

*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, n. 699, Brussels, 8 november 2023.

*Conclusions of the Copenhagen European Council*, n. 6, Brussels, 21-22 june 1993.

*Conclusions of the European council meeting*, n. 7, Brussels, 22 March 2024.

*Conclusions of the European council*, n. 10555, Brussels, 26 june 2018.

*Conclusion del Consiglio dell'Unione europea*, n. 6, Brussels, 14 dicembre 2023.

*Conclusion del Consiglio europeo*, n. 5, Bruxelles 23.24 giugno 2022.

*Conclusion del Consiglio sull'allargamento*, n. 16707, Bruxelles, 12 dicembre 2023.

*Conference on Ukraine*, n. 2, 21 june 2024.

*Daily Report*, n. 41, OSCE, *Special monitoring mission to Ukraine*, 22 february 2022.

*Nota di politica internazionale*, n. 192, Camera dei deputati, *La crisi russo-ucraina: cronologia degli eventi*, 24 febbraio 2022.

*Regolamento (UE) n. 1077, 2023.*

*Risoluzione del Parlamento europeo*, n. 29887, 13 dicembre 2023.

*Statement of the Members of the European Council*, n. 18, 25 march 2021.

## BIBLIOGRAFIA

- BURANELLI C., DE STEFANO C., FERRARI A., FRAPPI C., *L'influenza della Russia nel vicinato, tra minacce di erosione e adattamento alle nuove sfide*, in Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, p. 4 ss., marzo, 2021.
- CELLA G., *L'Ucraina nell'attuale transizione geopolitica mondiale*, in Edizione Cà Foscari, Euroasiatica, pp. 52-56.
- DIUK N., *Ukraine's self-organizing revolution*, in *World Affairs*, Vol. 176 n. 6, pp. 9-14, march 2014.
- DUNCAN A., *The Minsk conundrum: western policy and Russia's war in eastern Ukraine*, in *Chatham House*, may 2020.
- GORDON J., LARRABEE F., WILSON P., *The Ukrainian crisis and European security*, in *Rand corporation*, p. 30.
- KARDAS S., *Energizing eastern Europe: how the EU can enhance energy sovereignty through cooperation with Ukraine and Moldova*, in *European council on foreign relations*, march 2024.
- KULYK V., *National Identity in Ukraine: Impact of Euromaidan and the War*, in *Euro-Asia Studies*, Vol. 68, n. 4, *Special Issue: The Ukrainian Crisis and the Post-Cold War Europe*, pp. 588-608 ss., june 2016.
- MADONIA T., *Europa e Turchia: scontro di civiltà o incontro di democrazie?*, in Torrossa, Firenze University press, 2010.
- PUTIN V., *On the historical unity of Russians and Ukrainians*, in *The president of Russia*, 12 july 2021.
- SINGH D., *The tripartite realist war: analyzing Russia's invasion of Ukraine*, in Palgrave Macmillan, 2023.

## SITOGRAFIA

- ANSA, *Kiev, errore strategico Francia e Germania sulla NATO nel 2008*, “[www.Ansa.it](http://www.ansa.it)”, 10 aprile, 2022.
- BBC, *Profile: Ukraine’s president P. Porošenko*, “[www.BBC News.com](http://www.BBCNews.com)”, 7 June 2014.
- BESH S. CIARAMELLA E., *Ukraine’s accession poses a unique conundrum for the EU*, “[www.Carnegie Endowment for International Peace.org](http://www.CarnegieEndowmentforInternationalPeace.org)”, 24 October 2023.
- BURAS P. MORINA E., *The contradictory thinking about enlargement in the EU*, in *European council of foreign region*, “[www.ECFR.eu](http://www.ECFR.eu)”, 23 November 2023.
- CASSONNET F., *Crisi energetica e sociale: Moldavia guarda l’abisso*, in Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa, “[www.Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa.org](http://www.OsservatorioBalcanieCaucasoTranseuropa.org)”, 8 agosto 2022.
- COMAI G., *Il conflitto di Dnestr, trent’anni dopo*, in Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa, “[www.Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa.org](http://www.OsservatorioBalcanieCaucasoTranseuropa.org)”, 7 febbraio 2024.
- COMAI G., *Transnistria, ultimo anno con il gas russo?*”, in Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa, “[www.Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa.org](http://www.OsservatorioBalcanieCaucasoTranseuropa.org)”, 18 gennaio 2024.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Nuovo piano di crescita per i Balcani*, “[www.europa.eu](http://www.europa.eu)”, 2024.
- CONSIGLIO DELL’UNIONE EUROPEA, *Sanzioni dell’UE contro la Russia*, “[www.europa.eu](http://www.europa.eu)”, 2 luglio 2024.
- CONSIGLIO DELL’UNIONE EUROPEA, *Sicurezza alimentare e accessibilità economica dei prodotti alimentari*, “[www.europa.eu](http://www.europa.eu)”
- CONSIGLIO DELL’UNIONE EUROPEA, *Ucraina*, ”[www.europa.eu](http://www.europa.eu)”, 25 giugno 2024.
- CONSIGLIO DELL’UNIONE EUROPEA, *Prezzi dell’energia e sicurezza dell’approvvigionamento*, “[www.europa.eu](http://www.europa.eu)”.
- CONSIGLIO EUROPEO, *Turchia*, “[www.europa.eu](http://www.europa.eu)”.
- DOVERI C., *Gli accordi di Minsk*, in *Diritto Consenso*, “[www.DirittoConsenso.it](http://www.DirittoConsenso.it)”, 22 marzo 2022.
- DUMOULI M., *Ukraine, Russia, and the Minsk agreements: a post-mortem in European council on foreign relations*, “[www.ECFR.eu](http://www.ECFR.eu)”, 19 February 2024.

EUR-LEX, *Trattato sull'Unione europea: l'adesione all'Unione*, "[www.europa.eu](http://www.europa.eu)", 17 gennaio 2020.

EUROPEAN COMMISSION, *EU/Ukraine Partnership and Cooperation Agreement*, in *European commission*, "[www.europa.eu](http://www.europa.eu)", 17 november 2022.

EVANGELISTA J., *Da Euromaidan all'invasione russa: l'Ucraina dal 2014 ad oggi*, "[www.gariwomag.net](http://www.gariwomag.net)", 15 marzo 2022.

HUMAN RIGHTS WATCH, *Ukraine, events of 2005*, "[www.Human Rights Watch.org](http://www.Human Rights Watch.org)", 2006.

KELMENDI T., *EU enlargement and the trouble with bilateral disputes*, in *European council on foreign relations*, "[www.ECFR.eu](http://www.ECFR.eu)", 8 april 2024.

LIBOREIRO J., *Breve storia del lungo e tortuoso cammino della Turchia verso l'adesione all'Unione europea*, in *Euro News*, "[www.Euronews.com](http://www.Euronews.com)", 16 maggio 2023.

MAGNO F., *Moldavia, tra crisi politica e destabilizzazione russa*, in *Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa*, "[www.Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa.org](http://www.Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa.org)", 24 febbraio 2023.

MIGDMY D., *Sovranazionale vs. internazionale: differenze e significato*, in *Iccivitella*, "[www.iccivitella.it](http://www.iccivitella.it)", 2024.

MINAKOV M., *30 anni fa l'Ucraina proclamava la sua indipendenza. Come è andata*, in *Formiche.net*, "[www.Formiche.net](http://www.Formiche.net)", 15 luglio 2021

MORSA M., *L'UE eroga 4,2 miliardi di euro di aiuti all'Ucraina*, in *Euro News*, "[www.Euronews.com](http://www.Euronews.com)", 13 agosto 2024.

NATO, *NATO's purpose*, "[www.NATO.int](http://www.NATO.int)", 29 may 2024.

NEGRI M., *C'è una lunga lista d'attesa per entrare nell'Ue*, in *Pagella politica*, "[www.Pagella Politica.it](http://www.Pagella Politica.it)", 20 marzo 2024.

PARLAMENTO EUROPEO, *Politica europea di vicinato*, in *Note tematiche sull'Unione europea*, "[www.europa.eu](http://www.europa.eu)".

SKY, "[www.Sky.it](http://www.Sky.it)", 17 luglio 2024.

TRECCANI, "[www.Treccani.it](http://www.Treccani.it)".

UNIONE EUROPEA, *Tipi di istituzioni e organi*, "[www.europa.eu](http://www.europa.eu)".

UNIONE EUROPEA, *Obiettivi e valori*, "[www.europa.eu](http://www.europa.eu)".

UNIONE EUROPEA, *DCFTA UE-Ucraina*, "[www.europa.eu](http://www.europa.eu)".

UNIONE EUROPEA, *Le grandi conquiste e i vantaggi tangibili dell'Unione europea*, "[www.europa.eu](http://www.europa.eu)".

## RINGRAZIAMENTO

In conclusione, desidero esprimere la mia gratitudine alla Professoressa Ivaldi per la sua generosa disponibilità, per i preziosi suggerimenti e il suo costante sostegno, che sono stati fondamentali per la redazione di questo lavoro.