

L'Associazione Italiana degli Studiosi di Diritto dell'Unione Europea (AISDUE) si propone di approfondire lo studio e di diffondere la conoscenza degli aspetti giuridici del processo di integrazione europea, nonché di favorire la collaborazione scientifica e la rappresentanza accademica degli studiosi del diritto dell'Unione europea presso le istituzioni e gli organismi, nazionali ed europei, competenti. Proprio in funzione di tale obiettivo gli studiosi riuniti nell'Associazione intendono valorizzare le peculiarità proprie del diritto dell'Unione europea, anche con riferimento sia alla formazione accademica e professionale, sia alla valutazione della ricerca e alla selezione dei docenti e dei ricercatori.

in copertina: V.A. Serov, Il Ratto d'Europa, 1910

QUADERNI AISDUE

ES

I  
2022



---

---

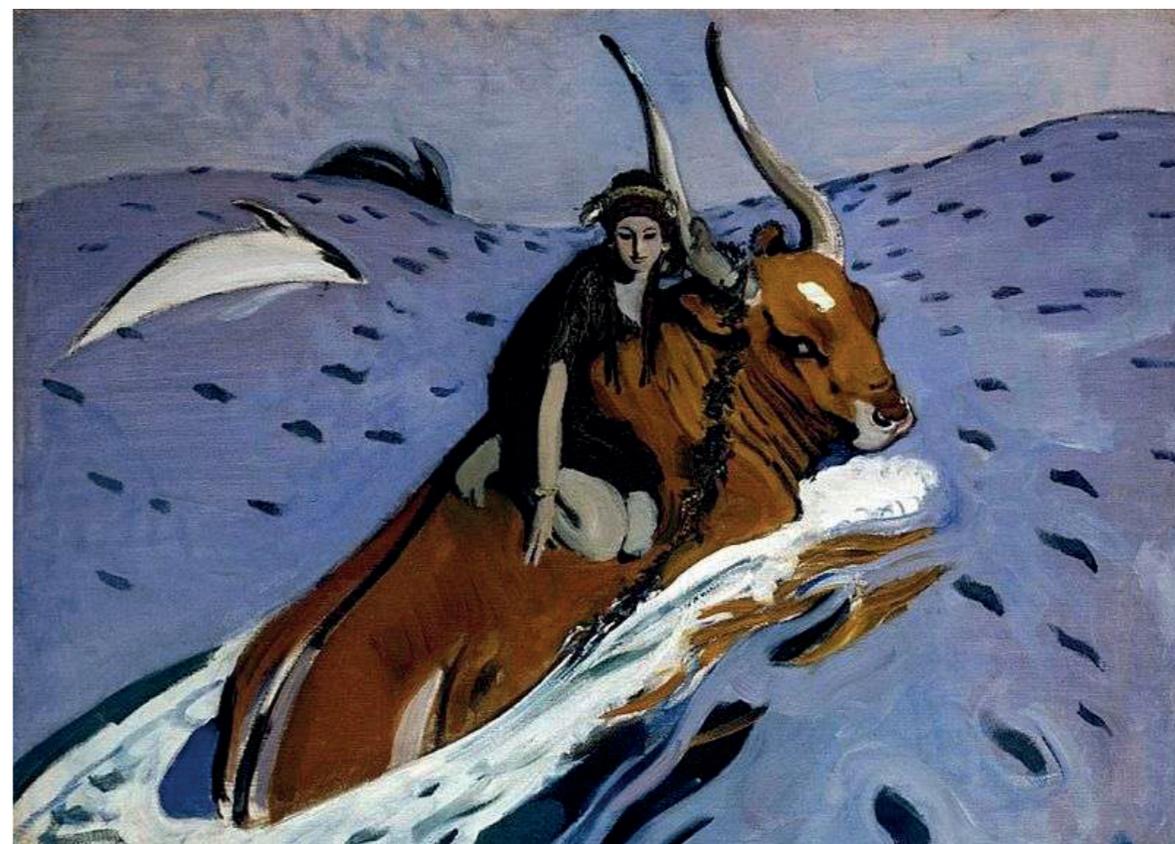
# QUADERNI AISDUE

## I/2022

---

---

Editoriale Scientifica



euro 30,00

ISBN 979-12-5976-320-4



9 791259 763204

ASSOCIAZIONE ITALIANA DEGLI STUDIOSI DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Organi dell'Associazione

*Presidente:* Antonio Tizzano

*Segretario generale:* Patrizia De Pasquale

*Consiglio direttivo:*

Antonio Tizzano (presidente), Patrizia De Pasquale (segretario generale),  
Pietro Manzini, Paola Mori, Francesco Rossi Dal Pozzo,  
Lorenzo Schiano di Pepe, Fabio Spitaleri

*Collegio dei garanti:*

Giandonato Caggiano, Paolo Mengozzi,  
Bruno Nascimbene, Ennio Triggiani

## **Quaderni AISDUE**

### *Comitato scientifico:*

Antonio Tizzano, Patrizia De Pasquale,  
Pietro Manzini, Paola Mori, Francesco Rossi Dal Pozzo,  
Lorenzo Schiano di Pepe, Fabio Spitaleri

### *Comitato editoriale Quaderni AISDUE:*

Patrizia De Pasquale e Fabio Spitaleri (coordinatori),  
Andrea Circolo, Angela Correra, Giulia D'Agnone, Benedetta Minucci

### *Comitato editoriale BlogDUE:*

Patrizia De Pasquale e Fabio Spitaleri (coordinatori),  
Mario Barbano, Andrea Circolo, Erika Colombo, Angela Correra,  
Giulia D'Agnone, Alessandra Favi, Rosario Federico, Federica Ferrari,  
Federico Ferri, Elena Gualco, Sarah Lattanzi, Claudia Massa,  
Benedetta Minucci, Emmanuel Pagano, Martina Previatello,  
Enrico Tinti, Alessia Voinich, Laura Zoboli

# QUADERNI AISDUE

2022/1

Editoriale Scientifica  
Napoli

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2022 Editoriale Scientifica srl

via San Biagio dei Librai, 39

80138 Napoli

ISBN 979-12-5976-320-4

ISSN 2723 9969

## INDICE

*Introduzione* di ANTONIO TIZZANO 11

### **Articoli**

DONATI F., Un nuovo scontro sullo Stato di diritto e sull'indipendenza della magistratura nell'Unione europea, 9 febbraio 2022; 15

LAZZERINI N., La determinazione dello standard di tutela giurisdizionale effettiva tra diritto interno e sovranazionale: l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali come "grimaldello" e come "ponte", 26 marzo 2022; 23

PACE L. F., L'inapplicabilità della nozione di "sovranità" all'ordinamento giuridico dell'Unione europea: motivi teorici e pratici. L'Unione quale soluzione della crisi dello Stato nazionale nel continente europeo, 12 gennaio 2022; 37

SCHEPISI C., *L'enforcement del Digital Markets Act*: perché anche i giudici nazionali dovrebbero avere un ruolo fondamentale, 17 gennaio 2022; 49

### **Note e commenti**

DAMATO A., Mandato d'arresto europeo e diritti fondamentali: le ordinanze n. 216/2021 e n. 217/2021 della Corte costituzionale, 22 gennaio 2022; 67

DE STEFANI S., Il rinvio pregiudiziale e l'atteggiamento "ondivago" del Consiglio di Stato, 11 aprile 2022; 79

EROICO F., La proposta di direttiva della Commissione europea per rafforzare la tutela dell'ambiente attraverso il diritto penale, 6 marzo 2022; 93

NADDEO G., Recesso dall'Unione e *status* di cittadino europeo: note a margine delle conclusioni dell'Avvocato generale Collins, 15 aprile 2022; 111

RIZZO A., La sentenza della Corte costituzionale sul Reddito di cittadinanza: una critica di merito e "di metodo", 21 marzo 2022; 127

ZUDDAS E., La Corte di giustizia chiarisce il perimetro applicativo del c.d. *test Bronner*, 31 marzo 2022; 135

**BlogDUE**

TIZZANO A., Trent'anni dal Trattato di Maastricht, 11 febbraio 2022;	147
ALBERTI J., Il Regolamento condizionalità è pienamente legittimo e, Ucraina permettendo, certamente attivabile. Prime riflessioni sulle sentenze della Corte di giustizia nelle cause C-156/21 e C-157/21, 17 marzo 2022;	161
BARBANO M., Le sanzioni dell'Unione europea alla Federazione Russa per il conflitto in Ucraina. Primo inquadramento e principali conseguenze per il settore aeronautico e aerospaziale, 16 marzo 2022;	169
BERGAMASCHI N., Il diritto UE ha un problema con la Convenzione ICSID? Gli Stati membri tra Scilla (Micula) e Cariddi (Achmea), 26 aprile 2022;	179
CASOLARI F., L'Ucraina e la (difficile) prospettiva europea, 22 marzo 2022;	189
COLOMBO E., Come utilizzare bene i margini di manovra lasciati agli Stati membri dalla direttiva qualifiche? Estendendo ai familiari il riconoscimento della protezione internazionale, 14 gennaio 2022;	201
COLOMBO E., Il Consiglio adotta la decisione di esecuzione della direttiva sulla concessione della protezione temporanea: lo strumento più adatto per far fronte all'afflusso massiccio di sfollati ucraini, 10 marzo 2022;	209
CORRERA A., Il giudice nazionale deve disattendere qualsiasi prassi giurisdizionale interna che pregiudichi la sua facoltà di interrogare la Corte di giustizia, 12 gennaio 2022;	219
DE PASQUALE P., Finale di partita per il principio del <i>ne bis in idem</i> ? Breve nota alle sentenze <i>bpost</i> e <i>Nordzucker e a.</i> , 22 aprile 2022;	229
DI COMITE V., Il parere 1/19 sulla conclusione della Convenzione di Istanbul a nome dell'Unione e la questione della legittimità della prassi del "comune accordo" tra Stati membri, 13 gennaio 2022;	241
EROICO F., Conflitto Russia-Ucraina: l'impatto sulle politiche energetiche in Europa e in Italia, 6 aprile 2022;	251
FEDERICO R., Il ritorno delle "competenze esclusive" degli Stati membri nel controllo sugli aiuti di Stato?, 1° febbraio 2022;	261
FERRI F., <i>Lost in Translation?</i> Recenti spunti della giurisprudenza UE su <i>status</i> di rifugiato, mutua fiducia e diritti fondamentali, 22 marzo 2022;	269

- FIENGO G., *Test di proporzionalità e perdita della cittadinanza dell'Unione: l'ipotesi della revoca di una garanzia di naturalizzazione*, 6 febbraio 2022; 279
- FIORAVANTI C., *La Strategia dell'Unione europea per l'Artico fra conservazione delle risorse biologiche marine nell'era del riscaldamento globale, relazioni con Stati terzi e tutela dei diritti delle popolazioni indigene*, 5 marzo 2022; 285
- FIorentini A., BULAND E., *The day after the CoFoE: is the EU ready for a revision of the Treaty?*, 13 gennaio 2022; 295
- GUALCO E., *Habemus Pancharevo – A new chapter of the EU citizenship fairy-tale*, 22 marzo 2022; 301
- IANNUCCELLI P., *La sentenza Randstad, ovvero la Corte di giustizia si accontenta (apparentemente) di fare l'arbitro in casa sua*, 8 febbraio 2022; 309
- IZZO S., *Unione europea e Bielorussia tra misure restrittive e gestione dei flussi migratori*, 7 gennaio 2022; 323
- KOMPATSCHER A., *Family allowances only for long-term residents? CJEU and Italian Constitutional Court rule that childbirth and maternity allowances cannot depend on discriminative criteria of long-term residence* 333
- LATTANZI S., *Il Consiglio sanziona “la propaganda del Cremlino” e sospende le attività di diffusione dell'agenzia di informazione Sputnik e del canale RT/Russia Today*, 7 aprile 2022; 343
- MAFFEO A., *ICE: impugnabile la decisione della Commissione di registrare una proposta. Note a margine della sentenza nel caso Romania c. Commissione, causa T-495/19*, 5 gennaio 2022; 353
- MASSA C., *Proposta di regolamento sulla pubblicità politica nell'UE: più trasparenza e meno targeting*, 1° febbraio 2022; 363
- MENGOZZI P., *La politica energetica della Commissione alla luce della pronuncia OPAL della Corte di giustizia del 15 luglio 2021 e della rottura dei rapporti tra l'Unione e la Russia*, 30 marzo 2022; 373
- MORGESE G., *L'attivazione della protezione temporanea per gli sfollati provenienti dall'Ucraina: Old but Gold?*, 9 marzo 2022; 381
- MORI P., *La Corte di giustizia conferma la legittimità del regolamento sulla condizionalità finanziaria. L'Italia, unico tra gli Stati fondatori, non interviene*, 17 febbraio 2022; 391

PAGANO E., Brevi note sulle sentenze relative al regolamento condizionalità, 5 aprile 2022;	395
PERILLO E., Il rispetto dello “Stato di diritto europeo” alla luce delle sentenze Ungheria e Polonia sulla clausola di condizionalità finanziaria. Quali prospettive?, 16 marzo 2022;	407
PULVIRENTI R., <i>Extradition from Ireland to the UK: the first judgment on the effects of Brexit</i> , 3 aprile 2022;	415
RUCCIA N., <i>Il Next Generation EU: solo luci o anche ombre?</i> , 10 marzo 2022;	423
SPITALERI F., Le finalità dell’obbligo di rinvio pregiudiziale: brevi riflessioni a margine della sentenza <i>Consorzio Italian Management</i> , 25 gennaio 2022;	431
TERMINIELLO L.a, La sentenza <i>Sped-Pro c. Commissione</i> : i valori comuni dell’Unione europea a presidio della tenuta del sistema di applicazione delle regole antitrust contro la crisi dello Stato di diritto, 17 marzo 2022;	439
TINTI E., Stabilimenti balneari e instabilità del giudicato: considerazioni sulla pronuncia dell’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato alla luce del principio del primato, 10 gennaio 2022;	451
TRIGGIANI E., La “nostra” Europa contro la guerra, 20 aprile 2022;	459
VOINICH A., La nuova “Carta blu”: una disciplina più dettagliata e maggiori (ma non troppi) diritti basteranno ad attrarre nuovi talenti nell’Unione?, 18 febbraio 2022;	469
ZOBOLI L., Verso l’approvazione del DSA: “Dimmi che piattaforma sei...”, 31 gennaio 2022.	479

## L'UCRAINA E LA (DIFFICILE) PROSPETTIVA EUROPEA\*

FEDERICO CASOLARI\*\*

SOMMARIO: 1. La domanda di adesione dell'Ucraina all'Unione e le reazioni manifestate dagli Stati membri e dalle istituzioni europee. – 2. Gli ostacoli ad un'adesione accelerata (o istantanea). In particolare: la necessità di una mutua assistenza tra gli Stati membri ed il presupposto della mutua fiducia tra di essi. – 3. La realizzazione della prospettiva europea dell'Ucraina: alcune considerazioni interlocutorie.

1. Il 28 febbraio 2022 l'Ucraina ha presentato formale richiesta di adesione all'Unione europea ai sensi dell'art. 49 TUE. Lo stesso giorno i Capi di Stato di 8 Paesi membri – Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica ceca, Repubblica slovacca e Slovenia – hanno firmato una lettera comune, sollecitando il riconoscimento immediato dello *status* di Paese candidato allo Stato ucraino. L'8 marzo, poi, il Presidente Zelensky ha richiesto un'adesione istantanea del Paese, invocando l'attivazione di una procedura speciale a ciò finalizzata.

La prospettiva europea dell'Ucraina non costituisce certamente una novità. Essa è menzionata espressamente nel Preambolo dell'Accordo di associazione del 2014 – ove le Parti contraenti confermano che “l'Unione europea riconosce le aspirazioni europee dell'Ucraina e accoglie con favore la sua scelta europea” –, ispirando pertanto il sofisticato quadro normativo da esso introdotto (sull'Accordo v., per tutti, G. VAN DER LOO, *The EU-Ukraine Association Agreement and Deep and Comprehensive Free Trade Area. A New Legal Instrument for EU Integration Without Membership*, Leiden - Boston, 2016; M. EVOLA, *The EU-Ukraine Association Agreement*

\* Questo contributo raccoglie, in modo sistematico, alcune considerazioni presentate in occasione del seminario “L'UE e il conflitto in Ucraina: forum di discussione”, organizzato l'11 marzo 2022 dal Forum “Proiezione internazionale dell'Unione europea” e dal Forum “Immigrazione, Frontiere e Asilo” di AISDUE. L'Autore tiene a ringraziare tutti gli intervenienti per gli spunti forniti. Un particolare ringraziamento va a Maria Eugenia Bartoloni, Claudio Di Turi, Alessandra Lang, Sara Poli, Alfredo Rizzo, Lorenzo Schiano di Pepe e Michele Vellano. L'Autore rimane il solo responsabile degli errori e delle omissioni presenti nel contributo.

\*\* Professore associato di Diritto dell'Unione europea nell'*Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna

*between the European Neighbourhood Policy and admission*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2015, p. 199 ss., nonché *infra*, par. 3). È sì vero che l'Accordo, contrariamente ad altri accordi di associazione conclusi dall'Unione con Stati europei, non si riferisce espressamente all'adesione del Paese (gli accordi di stabilizzazione e associazione conclusi con gli Stati dei Balcani occidentali, invece, qualificano questi ultimi come "Paesi potenziali candidati all'adesione": v., ad esempio, gli Accordi di stabilizzazione e associazione con l'Albania, la Bosnia-Erzegovina e il Montenegro). Pure rilevante è il fatto che i Capi di Stato e di governo degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio europeo, abbiano adottato nel dicembre 2016 una decisione concernente l'Accordo di associazione, nella quale si chiarisce espressamente che quest'ultimo, "pur essendo volto a stabilire una relazione stretta e duratura tra le Parti contraenti sulla base di valori comuni, non conferisce all'Ucraina lo *status* di Paese candidato all'adesione all'Unione né costituisce un impegno a conferirle tale *status* in futuro" (art. A). Risulta, tuttavia, difficile non scorgere tale prospettiva, seppur in filigrana, nel contenuto dell'Accordo: basti qui richiamare un altro passaggio del suo Preambolo, nel quale si riconosce che "l'Ucraina, in quanto Paese europeo, condivide con gli Stati membri dell'Unione europea (...) storia e valori comuni ed è impegnata a promuovere tali valori". Come ognuno vede, si tratta di una affermazione sostanzialmente identica a quella che si rinviene nell'art. 49, par. 1, TUE ("Ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione").

Come noto, peraltro, la firma dell'Accordo, avvenuta il 27 giugno 2014, era stata inizialmente sospesa da parte Ucraina; ciò aveva dato vita ad un imponente movimento di piazza, noto anche come *Euromaidan* (letteralmente, Europiazza), a favore della svolta europea intrapresa dal Paese e sfociato poi nella rivoluzione del 2014 e nel conseguente mutamento di governo. Può dunque dirsi che da tempo il Paese ha dimostrato l'intenzione di unire il proprio destino a quello dell'Unione europea. È parimenti noto che tale prospettiva rappresenta una delle cause scatenanti dell'intervento russo del febbraio 2014, conclusosi con l'annessione della Crimea alla Federazione russa.

Alla luce di ciò, non sorprende che, a seguito dell'attacco armato sferato dalla Russia a partire dal 24 febbraio 2022, la prospettiva europea del Paese sia tornata a rappresentare uno dei temi prioritari nelle agende politiche europee. Ugualmente comprensibile è l'accelerazione impressa al processo di avvicinamento all'Unione da parte ucraina, così come il parti-

colare supporto fornito al riguardo dalla gran parte dei Paesi dell'Europa centro-orientale che hanno aderito all'Unione (su tale supporto, v. M. CONGIU, *L'approccio europeo dei Paesi di Visegrád alla guerra russo-ucraina*, in *Affarinternazionali*, 17 marzo 2022).

Più cauta è apparsa la reazione delle istituzioni sovranazionali. Il Parlamento europeo, in una risoluzione sull'aggressione russa contro l'Ucraina approvata nella plenaria del 1° marzo 2022, ha invitato “le istituzioni dell'Unione ad adoperarsi per concedere all'Ucraina lo *status* di Paese candidato all'adesione all'UE, in linea con l'articolo 49 del Trattato sull'Unione europea e sulla base del merito e, nel frattempo, a continuare ad adoperarsi per la sua integrazione nel mercato unico dell'Unione in virtù dell'Accordo di associazione” (doc. P9\_TA(2022)0052, punto 37). Da parte sua, la Presidente della Commissione europea ha chiarito che l'adesione dell'Ucraina “would take time”. Sulla stessa scia si pone anche la Dichiarazione di Versailles, adottata dai Capi di Stato e di governo dei Paesi membri nel corso di una riunione informale tenutasi il 10 e l'11 marzo. Vi si legge, infatti, quanto segue: “Il Consiglio ha agito con rapidità e invitato la Commissione a presentare il suo parere su[lla ...] candidatura conformemente alle pertinenti disposizioni dei trattati. Nell'attesa di detto parere, rafforzeremo ulteriormente e senza indugio i nostri legami e approfondiremo il nostro partenariato per sostenere l'Ucraina nel perseguimento del suo percorso europeo. L'Ucraina appartiene alla nostra famiglia europea”. Se, dunque, appare condivisa la decisione di riconoscere in tempi rapidi lo *status* di Paese candidato all'Ucraina, altrettanto non può dirsi riguardo ad una possibile adesione immediata di quest'ultima, da realizzarsi, possibilmente, tramite procedure *ad hoc* in deroga a quanto previsto dall'art. 49 TUE.

Tralasciando ogni possibile considerazione politica sull'impatto che l'adesione dell'Ucraina potrebbe produrre sulla guerra in corso, il presente contributo intende anzitutto fornire alcuni spunti iniziali per valutare, da un punto di vista strettamente giuridico, quali margini di fattibilità possono individuarsi rispetto alla prospettiva di un'adesione accelerata – o, addirittura, istantanea – del Paese all'Unione (par. 2). In secondo luogo, esso offre alcune considerazioni di insieme sulle implicazioni giuridiche relative alla più generale prospettiva europea dell'Ucraina, alla luce dei drammatici eventi in corso (par. 3).

2. Come noto, i Trattati istitutivi costituiscono la carta costituzionale di base dell'ordinamento giuridico dell'Unione (sentenza della Corte del 23

aprile 1986, causa 294/83, *Parti écologiste “Les Verts”*, punto 23) e, come tali, prevedono meccanismi stringenti per la loro revisione, codificati nell’art. 48 TUE (v. al riguardo L.S. ROSSI, *A New Revision of the EU Treaties after Lisbon?*, in L.S. ROSSI, F. CASOLARI (eds.), *The EU after Lisbon – Amending or coping with Existing Treaties?*, Cham - Heidelberg, 2014, p. 3 ss.). La Corte di giustizia dell’Unione europea ha pure chiarito che non sono ammissibili modifiche al diritto primario adottate al di fuori di tale cornice normativa (sentenza dell’8 aprile 1976, causa 43/75, *Defrenne*, punti 56-58). È questa una precisazione che vale anche – ma sarebbe forse più opportuno dire *a fortiori* – con riferimento alla procedura di adesione all’Unione, contenuta nell’art. 49 TUE: trattasi, infatti, di un momento cruciale per la vita dell’ente e per la “sociabilità sovranazionale” che si svolge al suo interno, con ciò intendendosi la capacità di interazione tra i soggetti che ne fanno parte, in grado di incidere in modo determinante sull’evoluzione del processo di integrazione europea. L’importanza della procedura disciplinata nell’art. 49 TUE traspare anche dalla particolare complessità dell’*iter* da essa previsto, quest’ultimo essendo caratterizzato da una prima fase, governata dalle istituzioni europee, cui segue una fase puramente intergovernativa, che si conclude con l’adozione del trattato di adesione (per una descrizione puntuale v. M. VELLANO, *Art. 49 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell’Unione europea*, II ed., Padova, 2014, p. 147 ss.).

Da quanto precede discende l’impossibilità – a diritto primario costante – di prevedere meccanismi “speciali” che consentano l’adesione di nuovi Stati al di fuori della procedura appena richiamata (v. anche G. VAN DER LOO, P. VAN ELSUWEGE, *The EU-Ukraine Association Agreement after Ukraine’s EU Membership application: Still fit for purpose*, EPC Discussion Paper, 14 March 2022, p. 5). Se, dunque, appare irricevibile la richiesta di una adesione operata *extra ordinem*, occorre domandarsi se sia invece possibile immaginare una compressione delle fasi previste dall’art. 49 TUE tale da consentire un’ammissione accelerata, quando non addirittura istantanea, dell’Ucraina.

Diversi sono gli argomenti che portano a sconsigliare, se non ad escludere del tutto, una siffatta prospettiva. Anzitutto è opportuno rammentare sul piano fattuale che questa evenienza non si è mai verificata nei precedenti *rounds* di adesione all’Unione (per una visione di insieme v. M.-E. BÉLANGER, *What prospect is there of Ukraine joining the EU?*, LSE EUROPP, 16 March 2022). Il periodo minimo sin qui intercorso tra la presentazione di una domanda di adesione e la conclusione del relativo *iter* è di

poco inferiore ai 3 anni. Si intende fare riferimento, in particolare, al processo che ha riguardato l'adesione della Finlandia: il Paese ha presentato domanda di adesione il 16 marzo 1992, divenendo uno Stato membro il 1° gennaio 1995. Della cautela manifestata nei giorni immediatamente successivi alla presentazione della candidatura da parte della Ucraina dalle istituzioni europee e dalla maggioranza dei Paesi membri si è già detto.

Non irrilevante è poi la circostanza che vede una parte del territorio ucraino occupata dalle forze russe, rendendo di fatto impossibile garantirvi il rispetto del diritto dello Stato sovrano, compreso evidentemente l'*acquis* UE, ove quest'ultimo entrasse a far parte dell'Unione.

Ma vi è di più.

Qualora avesse luogo un'adesione dell'Ucraina nel corso del conflitto, ci troveremmo di fronte ad uno scenario del tutto inedito nella storia del processo di integrazione europea: quello di un Paese membro vittima di un attacco armato da parte di un Paese terzo. La circostanza non sarebbe priva di conseguenze sul piano giuridico. A' termini dell'art. 42, par. 7, TUE, infatti, in un caso simile "gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso". La disposizione *de qua* dà corpo ad una clausola di mutua assistenza (v. in tal senso anche la valutazione offerta dal *Bundesverfassungsgericht* nel celebre *Lissabon Urteil*: BVerfG, decisione del 30 giugno 2009, 2 BvE 2/08, par. 386), che impone di rispettare obblighi di solidarietà nei confronti dello Stato aggredito, in linea con lo "spirito di lealtà e di solidarietà reciproca" che deve contraddistinguere l'azione degli Stati membri in ambito PESC ai sensi dell'art. 24, par. 3, TUE. Si tratta di un meccanismo di legittima difesa collettiva che opera esclusivamente tra Stati membri, senza alcun coinvolgimento delle istituzioni sovranazionali, e che riconosce espressamente il primato del meccanismo difensivo contenuto nell'art. 5 del Trattato NATO per gli Stati UE che fanno parte anche di questa ulteriore organizzazione internazionale. Secondo alcuni Autori, peraltro, la clausola sarebbe volta in via prioritaria a creare un meccanismo bilaterale di cooperazione tra lo Stato colpito e ogni altro Stato membro sottoposto agli obblighi di solidarietà (così, per esempio, N. NEUWAHL, *Editorial Comment: Cooperation under Article 42(7) of the Treaty on European Union in Reaction to the Paris Attacks*, in *European Foreign Affairs Review*, 2016, p. 5 ss., p. 6). Significativamente, poi, la clausola salvaguarda il carattere specifico delle politiche di sicurezza e difesa degli Stati membri, permettendo dunque ai Paesi UE neutrali di adempiere ai propri obblighi di solidarietà attraverso un supporto che non implichi necessariamente l'impiego di mezzi militari (J. SCHMIDT, *The Eu-*

*ropean Union and the Use of Force*, Leiden - Boston, 2020, pp. 158-159). Essa, inoltre, si distingue dalla clausola di solidarietà contenuta nell'art. 222 TFUE, che si riferisce agli obblighi di assistenza che ricadono in capo all'Unione e agli Stati membri nel caso di attacco terroristico o calamità naturale o antropica che colpisca uno Stato membro (v. M. GESTRI, *La clausola di solidarietà europea in caso di attacchi terroristici e calamità (art. 222 TFUE)*, in AA. VV., *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. II, Napoli, 2014, p. 537 ss.). Ancorché in talune ipotesi l'ambito di applicazione delle due clausole possa finire col sovrapporsi – come nel caso di un attacco terroristico in grado di produrre conseguenze assai rilevanti sul territorio del Paese colpito (A. ALÌ, *L'attivazione della clausola UE di mutua assistenza a seguito degli attacchi terroristici del 13 novembre 2015 in Francia*, in *Quaderni di SIDIBlog*, 2015, p. 48 ss., p. 60 e M. GESTRI, *La clausola di solidarietà europea*, cit., pp. 543-544) –, è indubbio che quella di solidarietà sia concepita come una clausola strutturalmente connessa all'assetto sovranazionale dell'Unione, determinando pertanto un coinvolgimento pieno delle sue istituzioni.

Ora, l'unico elemento di prassi disponibile con riguardo all'art. 42, par. 7, TUE – ossia la sua attivazione, su richiesta francese, in seguito agli attacchi terroristici di Parigi del novembre 2015 – non appare particolarmente utile al fine di determinare le conseguenze sul piano giuridico che la sua invocazione nel caso dell'aggressione in corso potrebbe determinare. Allora la reazione degli altri Paesi membri assunse forme assai diversificate, prendendo prevalentemente corpo nell'assistenza, diretta o indiretta, prestata in via bilaterale, nella realizzazione di operazioni militari in Siria e Iraq, oltre che in altri contesti ove erano presenti forze militari francesi. Difficile, tuttavia, pensare che, nel contesto attuale, ci si potrebbe accontentare di un supporto limitato, che non implichi alcun coinvolgimento diretto nel conflitto. Cosa che, evidentemente, porterebbe, sul piano politico e fattuale, ad una *escalation* della crisi, dagli esiti tutt'altro che prevedibili.

Vi è poi un altro profilo, tutto interno all'ordinamento giuridico dell'Unione, che suggerisce di evitare un'ammissione frettolosa dell'Ucraina. Esso ha a che vedere con il significato intrinseco del processo di adesione, ovvero quello di attribuire una *membership* piena ed effettiva, che ponga lo Stato di nuova adesione su di un piano di parità rispetto agli altri Paesi UE innanzi ai Trattati (come previsto dall'art. 4, par. 2, TUE), rendendolo in grado di esercitare in modo responsabile e consapevole le proprie prerogative di membro ed attore del processo di integrazione. Ricordare questa circostanza non significa limitarsi a richiamare una verità

assiomatica (P. CRAIG, *EU Membership: Formal and Substantive Dimensions*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2020, p. 1 ss., p. 6). Va infatti considerato che quella sovranazionale si qualifica come una *mutual membership*, illuminata dal principio di leale cooperazione (art. 4, par. 3, TUE), nel senso che il comportamento tenuto dal singolo membro – in forza della stretta integrazione derivante dall'adesione all'UE – è in grado di produrre significative ricadute sulla posizione degli altri Stati e, più in generale, sull'integrazione europea (v., tra gli altri, F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020, p. 113 ss.; K. ABDEREMANE, *L'ancrage de l'engagement des États membres dans l'ordre constitutionnel de l'Union: les principes de loyauté et de solidarité*, in L. POTVIN-SOLIS (sous la direction de), *Le statut d'État membre de l'Union européenne*, Bruxelles, 2018, p. 205 ss.; L. AZOULAI, *Appartenir à l'Union – Liens institutionnels et liens de confiance dans les relations entre États membres*, in AA. VV., *Europe(s), Doit(s) européen(s), Une passion universitaire*, Liber Amicorum en l'honneur de professeur Vlad Constantinesco, Bruxelles, 2015, p. 23 ss.). Ciò richiede pertanto mutua lealtà e supporto tra gli Stati membri e tra questi e l'Unione.

Ancora, come ricordato dalla Corte di giustizia nel parere sull'*adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, “[u]na siffatta costruzione giuridica poggia sulla premessa fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, una serie di valori comuni sui quali l'Unione si fonda, così come precisato all'articolo 2 TUE. Questa premessa implica e giustifica l'esistenza della fiducia reciproca tra gli Stati membri quanto al riconoscimento di tali valori e, dunque, al rispetto del diritto dell'Unione che li attua.” (parere della Corte del 18 dicembre 2014, 2/13, punto 168).

Un'adesione accelerata all'Unione europea, che non tenesse conto degli elementi appena richiamati, costituirebbe in potenza una minaccia per la mutua fiducia tra gli Stati membri e, dunque, per lo stesso processo di integrazione europea. Non è un caso, da questo punto di vista, che si sia evocata l'esistenza di un filo rosso che collega quanto sta avvenendo in Ucraina con le vicende cui si riferiscono le sentenze “gemelle” pronunciate dalla Corte di giustizia riguardo alla legittimità del meccanismo di condizionalità per il rispetto dello Stato di diritto introdotto dal regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 (S. FABBRINI, *L'Europa sul filo tra protezione e democrazia*, *Il Sole 24 Ore*, 21 febbraio 2022). In tali pronunce, la Corte di giustizia ha

ribadito che il rispetto dei valori fondamentali di cui all'art. 2 rappresenta per gli Stati UE una precondizione per un esercizio pieno dei diritti derivanti dalla partecipazione all'Unione (v., per entrambe, sentenza della Corte del 16 febbraio 2022, cause riunite C-156/21 e C-157/21, *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio*, punto 126; e, per un primo commento in questo *Blog*, J. ALBERTI, *Il Regolamento condizionalità è pienamente legittimo e, Ucraina permettendo, certamente attivabile. Prime riflessioni sulle sentenze della Corte di giustizia nelle cause C-156/21 e C-157/21*, 17 marzo 2022 ed E. PERILLO, *Il rispetto dello "Stato di diritto europeo" alla luce delle sentenze Ungheria e Polonia sulla clausola di condizionalità finanziaria. Quali prospettive?*, 16 marzo 2022). Tali valori, infatti, "define the very identity of the European Union as a common legal order" (sentenza del 16 febbraio 2022, cit., punto 127). Alcuni mesi prima, poi, la Corte, nella pronuncia relativa al caso *Repubblika*, aveva anche precisato che la protezione e promozione dei valori dell'Unione costituiscono una scelta libera e volontaria degli Stati che ad essa aderiscono con la conseguenza che, una volta perfezionata l'adesione, non può aver luogo alcuna regressione nel rispetto di detti valori (sentenza della Corte del 20 aprile 2021, causa C-896/19, *Repubblika*, punti 61 e 64).

Certo, le pronunce testé richiamate si riferiscono alle vicende di Stati che sono già membri dell'Unione e che hanno dato vita, nel corso degli anni, ad un graduale disallineamento dall'impianto valoriale su cui quest'ultima si fonda, soprattutto con riguardo al rispetto dello Stato di diritto. Si potrebbe anche affermare che, poiché, come già ricordato in precedenza (*supra*, par. 1), è lo stesso Accordo di associazione concluso tra l'Unione e l'Ucraina a riconoscere che il Paese condivide con gli Stati UE i medesimi valori, il loro rispetto da parte ucraina potrebbe ormai darsi per acquisito. E tuttavia, proprio le vicende che hanno portato alle pronunce della Corte di giustizia cui si è appena fatto riferimento dimostrano quanto delicata e cruciale sia tale valutazione e come, mai come in questo momento, sia necessario essere cauti nel procedere con l'adesione di nuovi Paesi. Occorre, infatti, evitare che le fratture oggi esistenti nella costruzione europea possano ulteriormente allargarsi, mettendone definitivamente in pericolo la stabilità. Proprio per questa ragione, non appare dunque condivisibile il ragionamento di chi, facendo leva sulle carenze dei meccanismi di condizionalità messi in atto nei precedenti *rounds* di adesione con riguardo alla tutela dei valori dell'Unione, ritiene che nel caso ucraino si possa procedere ad una adesione immediata, valutando a titolo preliminare solo le questioni di principio, e lasciando poi l'analisi di dettaglio ad un momento

successivo all'adesione, eventualmente caratterizzato da meccanismi transitori e di graduale implementazione (D.V. KOCHENOV, *Take Down the Wall. And Make Russia Pay for It. The Case for the Immediate Accession of Ukraine to the European Union*, in *verfassungsblog.de*, 21 March 2022). Senza considerare, poi, che quello del rispetto dei valori fondanti non è l'unico criterio cui è sottoposta l'adesione all'Unione. Insomma, come evidenziato recentemente dalla Commissione europea, in una comunicazione sulla politica di allargamento dell'UE (doc. COM(2019) 260 final), l'adesione di nuovi Paesi europei deve basarsi "su criteri consolidati, su condizioni eque e rigorose e sul principio meritocratico. Per poter aderire all'UE è necessario attuare riforme complesse in un contesto difficile, un obiettivo che può essere conseguito solo a lungo termine" (*ibid.*, p. 11; evidenziatura in testo).

3. Escludere che l'Ucraina possa aderire all'Unione attraverso meccanismi accelerati non significa, evidentemente, rinnegare la prospettiva europea del Paese. Significa, semmai, non sottovalutarne la complessità ed i rischi. Per quanto ciò possa apparire frustrante (v. l'analisi di J. GRAY, *Zelensky isn't the first leader to feel frustrated by the E.U.*, in *The Washington Post*, 17 March 2022) o poco solidale nei confronti dell'Ucraina e della sua popolazione, occorre, prima di trarre giudizi definitivi, tenere conto di alcuni ulteriori profili.

In primo luogo, l'Unione europea ha comunque approntato una rapida risposta all'aggressione nei confronti dell'Ucraina, mettendo in campo diverse misure ispirate alla solidarietà nei confronti del Paese, che, come evidenziato in questo *Blog*, presentano in non pochi casi profili inediti e, per certi versi, straordinari (v. in particolare le considerazioni presenti in M. VELLANO, *La decisione dell'Unione europea di fornire alle forze armate ucraine armamenti concepiti per l'uso letale della forza e le relative implicazioni giuridiche*, 7 marzo 2022, e quelle in G. MORGESE, *L'attivazione della protezione temporanea per gli sfollati provenienti dall'Ucraina: Old but Gold?*, 9 marzo 2022).

Va poi evidenziato che la possibilità – che appare piuttosto concreta (v. *supra*, par. 1) – che l'Ucraina si veda attribuito in tempi abbastanza rapidi lo *status* di candidato all'adesione consentirà di attingere allo Strumento di preadesione al fine di sostenerne il processo di avvicinamento all'Unione. Nel frattempo, non ci si muove in un vuoto giuridico. Tutt'altro. L'Accordo di associazione continua a rappresentare il punto di riferimento delle relazioni tra l'Unione, i suoi Stati e l'Ucraina. Benché le sue disposi-

zioni siano prive di efficacia diretta (circostanza che lo accomuna, a dire il vero, ai principali accordi internazionali conclusi dall'Unione negli ultimi anni: F. CASOLARI, *The Acknowledgment of the Direct Effect of EU International Agreements: Does Legal Equality Still Matter?*, in L.S. ROSSI, F. CASOLARI (eds.), *The Principle of Equality in EU Law*, Cham, 2017, p. 83 ss.), non vi è dubbio che esso presenti un potenziale di integrazione che non trova riscontro in altri accordi di associazione conclusi con Stati europei. Ciò vale anzitutto con riguardo alla cooperazione economica e commerciale, per la quale si pone l'obiettivo assai ambizioso di "una graduale integrazione dell'Ucraina nel mercato interno dell'UE" (art. 1, par. 2, lett. d)). Pure significativo, anche alla luce degli attuali sviluppi, è il dialogo istituito tra le Parti al fine di perseguire "la graduale convergenza nel settore della Politica estera e di sicurezza, compresa la politica di sicurezza e di difesa comune" (art. 7; G. VAN DER LOO, *The EU-Ukraine Association Agreement*, cit., p. 192, ricorda giustamente che il richiamo ad una convergenza in ambito PESC non si rinviene in analoghi accordi quadro conclusi dall'Unione con Stati terzi). Una simile convergenza, peraltro, dovrebbe essere realizzata anche attraverso una maggiore partecipazione dell'Ucraina alle operazioni di gestione di crisi civili e militari dirette dall'Unione (art. 10). Come rammentato in dottrina, il potenziale di integrazione espresso dall'Accordo di associazione è ancora lontano dall'essersi completamente manifestato (G. VAN DER LOO, P. VAN ELSUWEGE, *The EU-Ukraine Association Agreement*, cit., pp. 8-9), anche tenuto conto del lungo e tormentato percorso che ha portato all'entrata in vigore dell'Accordo medesimo (G. VAN DER LOO, R. A. WESSEL, *The non-ratification of mixed agreements: legal consequences and solutions*, in *Common Market Law Review*, 2017, p. 735 ss.), sicché, anziché ipotizzarne l'abbandono, sarebbe semmai ragionevole perseguirne con rinnovata decisione la realizzazione.

Ancora, bisogna riconoscere che consentire all'Ucraina di aderire all'Unione usufruendo di una *fast-track procedure* potrebbe determinare delle fibrillazioni nei negoziati in corso con gli attuali Paesi candidati (in particolare, in quelli riguardanti l'Albania, il Montenegro, la Repubblica della Macedonia del nord e la Serbia), rispetto ai quali si sta procedendo secondo i meccanismi consolidati. Senza contare l'effetto domino che un simile esito potrebbe produrre, spingendo altri Paesi europei a presentare domanda di candidatura all'Unione nella speranza di potervi aderire velocemente: in questo senso, non appare certamente casuale che appena tre giorni dopo la domanda notificata dall'Ucraina anche la Moldova abbia deciso di presentare richiesta di adesione all'Unione (a riprova del fatto

che sarebbe difficile sostenere, come pure si è provato a fare in dottrina, che “the case of Ukraine is special, which allows dismissing the argument that it is ‘jumping the queue’ ahead of all the current candidates”: D. V. KOCHENOV, *Take Down the Wall*, cit.). Il rischio, insomma, è quello di introdurre un pericoloso fattore di instabilità (anche) nei processi di adesione già in atto, oltre che nei rapporti dell’Unione con Paesi europei del proprio vicinato.

Ovviamente le considerazioni fino ad ora espresse non possono tenere conto dei possibili sviluppi del conflitto e delle eventuali soluzioni che saranno individuate per giungere (si spera il più presto possibile) alla sua conclusione. Ci si limita solo a segnalare che un’eventuale soluzione improntata sulla neutralità permanente dell’Ucraina non costituirebbe, in linea di principio, un ostacolo alla realizzazione della sua adesione all’Unione, dato che, come già ricordato con riguardo alla clausola di mutua assistenza contenuta nell’art. 42, par. 7, TUE, gli Stati UE neutrali non sono tenuti, in caso di sua attivazione, a prestare soccorso con misure di natura militare nei confronti dei Paesi membri aggrediti (v. *supra*, par 2, e le considerazioni di N. RONZITTI, *La crisi ucraina e le regole del diritto*, in *Affarinternazionali*, 2 gennaio 2022).

In ogni caso, pur nell’incertezza del momento attuale, una cosa appare chiara: le difficoltà che sta incontrando l’affermazione della prospettiva europea dell’Ucraina si riflettono nelle contraddizioni interne che contraddistinguono il processo di integrazione, a partire da quelle che emergono con riguardo alla *membership* all’Unione (T.T. KONCEWICZ, “*The Ever Closer Union among the Peoples of Europe*” in *Times of War*, in *verfassungsblog.de*, 8 March 2022). Ogni tentativo di risolvere le prime senza affrontare le seconde è da ritenersi dannoso oltre che velleitario.

