Studi sull'integrazione europea, XXI (2026), pp. 313-324

Sara Poli*

Lo *status* di "Paese membro associato" proposto dal cancelliere Merz e il conflitto con il principio dell'autonomia del processo decisionale

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Lo *status* di "Paese membro associato". – 3. La concretizzazione dell'integrazione graduale nella proposta del cancelliere Merz e l'interpretazione restrittiva del servizio giuridico del Consiglio dello *status* di osservatore dei Paesi candidati. – 4. La proposta del cancelliere Merz: punti di forza, elementi di debolezza e frizioni rispetto al principio dell'autonomia decisionale. – 5. Conclusioni.

1. Nell'ambito del processo di allargamento[1] dell'Unione europea all'Ucraina fa discutere una recente proposta del cancelliere tedesco Merz volta all'"integrazione graduale"[2] di tale Paese all'interno dell'organizzazione[3]. L'espressione virgolettata viene descritta dalla Commissione europea come la partecipazione a politiche specifiche dell'UE da parte di un Paese candi-

* Ordinaria di Diritto dell'Unione europea nell'Università di Pisa. E-mail: sara.poli@unipi.it.

1 Per studi recenti si veda T. Russo, *Allargamento e* membership *dell'Unione europea*, Napoli, 2024; M. Evola, *L'ammissione di Stati terzi all'Unione europea*, Torino, 2025; F. Cherubini, *L'ammissione nell'Unione europea: requisiti e procedure all'ombra del metodo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2026, p. 11 ss.

2 Sul concetto di "integrazione graduale" v. C. van Hees, S. Hollander, R. Neumann, *Gradual Integration of Candidate Countries into the European Union. Pushing the Impossible, Delaying the Inevitable?*, Clingendael Report, febbraio 2025, reperibile *online*.

3 La proposta è formulata in una lettera indirizzata ai Presidenti delle istituzioni politiche (Consiglio europeo, Consiglio, Commissione) a esclusione del Parlamento europeo. Il testo della lettera è reperibile *online*: newunionpost.eu.

dato, in anticipazione di taluni benefici e obblighi collegati all'adesione[4]. Nella lettera del cancelliere Merz, che dà espressione alla strategia dell'integrazione graduale, si propone che, in attesa di completare la negoziazione dell'Accordo di adesione, l'Ucraina possa partecipare alle riunioni di talune istituzioni di cui all'art. 13, par. 1, co. 2, TUE anche prima che sia firmato il Trattato sopra menzionato. Tale partecipazione costituisce uno degli elementi caratterizzanti dello *status* di "Paese membro associato" all'Unione. Si ricava implicitamente dalla lettera in esame che solo all'Ucraina è riservato l'ottenimento di tale *status*, in virtù della sua particolare situazione di Paese candidato a uno stadio avanzato del processo di adesione, nonché del suo stato di guerra. Da questo punto di vista, la proposta va nel senso di recepire l'auspicio della dottrina di trattare l'Ucraina in modo diverso rispetto agli altri Paesi candidati[5]. Tuttavia, nella proposta del cancelliere, il processo di allargamento per questi ultimi non dovrebbe arrestarsi ma continuare[6].

Mentre l'estensione dell'*acquis communautaire* ai Paesi candidati prima dell'ingresso nell'Unione europea non presenta particolari problemi poiché è prevista sulla base degli stessi accordi di associazione conclusi con tali partner[7], non è chiaro se sia giuridicamente e politicamente possibile integrare nel quadro istituzionale un Paese candidato che non abbia ancora ratificato il Trattato di adesione. In questo scritto saranno svolte alcune riflessioni sulla

[4] Comunicazione della Commissione, del 20 marzo 2024, sulle riforme e sulle revisioni strategiche pre-allargamento, COM(2024)146 final, p. 3.

[5] R. Petrov, *Bumpy Road of Ukraine Towards the EU Membership in Time of War: "Accession Through War"* v. *"Gradual Integration"*, in *European Papers*, 2023, p. 1057 ss. Per una voce contraria all'ipotesi del trattamento differenziato v. F. Casolari, *L'Ucraina e la (difficile) prospettiva europea*, in *BlogDUE*, 22 marzo 2022.

[6] Nella lettera del cancelliere si legge: "And we should stand firm in our promise that the Western Balkans countries and Moldova can join the European Union as laid down in the Copenhagen criteria and envisaged in the Thessaloniki Agenda of 2003. Our goal has not changed: the completion of the European Union by bringing all candidate countries into the Union". Non viene fatto riferimento né alla Georgia e neppure alla Turchia poiché, come è noto, la loro candidatura è al momento sospesa.

[7] In particolare, l'Accordo di associazione con l'Ucraina prevede un processo di approssimazione dinamica del diritto interno del *partner* contraente rispetto all'*acquis* dell'Unione nei settori identificati nel testo dell'Accordo. Ad es., in materia di appalti pubblici, l'Ucraina deve allineare la propria legislazione a quella dell'Unione che viene adottata dopo l'entrata in vigore dell'Accordo. V. l'art. 153 dell'Accordo di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e l'Ucraina, dall'altra. L'attuazione dell'*acquis* è una condizione per l'accesso al mercato interno in questo Accordo di associazione. Sul tema si rimanda a 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; V. Malolitneva, R. Dzhabrailov, *New Steps Towards Sustainable Public Procurement in Ukraine in the Context of the EU-Ukraine Association Agreement*, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2020, p. 355 ss., spec. p. 360.

proposta del cancelliere tedesco e sulle sue implicazioni per l'Unione e per il processo di allargamento nel suo complesso.

2. La proposta del cancelliere Merz prevede che all'Ucraina sia consentito di essere parzialmente integrata nel quadro istituzionale dell'Unione, in attesa che si completi il lento e complesso processo di negoziazione dell'Accordo di adesione. La richiesta del cancelliere alla Presidente della Commissione europea e ai Presidenti del Consiglio europeo e del Consiglio è che sia aperta la negoziazione del menzionato Accordo[8] e, contemporaneamente, si cominci a discutere dell'attribuzione a essa dello *status* di "Paese membro associato". Quest'ultimo si distingue dallo *status* di "Paese associato all'Unione" che si ottiene qualora un Paese terzo concluda un accordo di associazione con l'Unione. L'Ucraina è già uno Stato associato all'UE, poiché ha concluso un Accordo *ex* art. 217 TFUE nel 2014 che si basa sul principio della condizionalità economica[9]; al tempo in cui è stato firmato, esso poteva qualificarsi come uno strumento di integrazione (nell'Unione) dello Stato in esame, a seguito dell'intensità del livello di cooperazione bilaterale in vari settori di competenza dell'Unione, compreso il mercato interno, previsto nell'Accordo. All'epoca, tuttavia, lo Stato terzo in esame non aveva una chiara prospettiva di adesione.

Ritornando al concetto di "Paese membro associato", questo non compare nel diritto primario; sulla base di quanto proposto dal cancelliere, prevede la partecipazione di un rappresentante dell'Ucraina come osservatore nell'ambito del Consiglio e del Consiglio europeo senza diritto di voto, di uno come membro associato della Commissione (con portafoglio ma senza diritto di voto) e di altri nell'ambito del Parlamento europeo (in assenza di diritti di voto) e nella Corte di giustizia (come *assistant rapporteur*)[10]. Inoltre, è prevista l'applicazione dell'*acquis communautaire* sulla base dei progressi nella negoziazione dell'Accordo di adesione; ciò non in modo automatico ma previa approvazione del Consiglio "and with respective safeguard clauses". Tale ultima espressione è da intendersi nel senso che le Parti sono tenute a rispettare le clausole di salvaguardia che, come noto, possono sospendere temporaneamente l'obbligo di osservare il diritto dell'Unione ma anche ritardare l'entrata in vigore dell'Accordo di adesione[11]. Il budget dell'UE non si applicherebbe immediatamente nella sua totalità all'Ucraina ma questa

[8] L'apertura del gruppo dei capitoli cosiddetti "fondamentali" dell'Accordo di adesione è avvenuta il 15 giugno 2026. V. conclusioni del Consiglio europeo, del 19 giugno 2026, punto 3.

[9] G. Van der Loo, *op. cit.*, p. 28.

[10] V. l'art. 13 dello statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea.

[11] V. l'art. 39 dell'atto relativo alle condizioni di adesione della Bulgaria e della Romania all'Unione europea che permette di rinviare di un anno l'adesione dei due Paesi se ci sia un rischio manifesto che uno dei due Stati sia manifestamente impreparato a soddisfare i requisiti dell'adesione in un numero importante di aree alla data in cui il Trattato di adesione entra in vigore. Per un commento v. K. Inglis, *EU Enlargement: Membership Conditions Applied to*

sarebbe coinvolta in programmi a gestione diretta sulla base di un approccio caso per caso e, ancora una volta, a seconda dei progressi nelle negoziazioni del Trattato di adesione e di quanto previsto dalle clausole di salvaguardia. Con riguardo al rilevante profilo della politica estera, è previsto che l'Ucraina si allinei in pieno all'Unione e di converso che gli Stati membri garantiscano l'impegno politico ad applicare la clausola di mutua difesa di cui all'art. 42, par. 7, TUE al fine di creare una *substantial security guarantee*. Infine, è proposta l'istituzione di un meccanismo di ripristino automatico (*snap-back*), o in alternativa di una clausola di decadenza, da attivare in caso di regressione nel rispetto dei valori fondamentali dell'Unione europea, in particolare dello Stato di diritto, o di un arretramento strutturale nei negoziati di adesione. La clausola consentirebbe di evitare il fenomeno della cosiddetta *rule of law backsliding* che ha interessato sia la Polonia, sia l'Ungheria almeno fino al cambio di governo intervenuto in questi Paesi rispettivamente nel 2023 e nel 2026.

Secondo il cancelliere, la soluzione proposta è equivalente sostanzialmente all'adesione e va ben oltre ciò che potremmo realisticamente offrire a questo Paese nel medio termine seguendo la metodologia alla base del processo di adesione.

3. Non c'è dubbio che il processo di "integrazione graduale" presenti mutui vantaggi per l'Unione e il Paese candidato all'adesione. Da un lato, l'obbligo anticipato di rispettare l'*acquis* consente di rafforzare la preparazione del processo di adesione e favorisce poi l'attuazione effettiva di tale corpo di norme. Dall'altro lato, la possibilità per i Paesi candidati di beneficiare di taluni diritti riservati agli Stati membri è funzionale al completamento del processo di adesione poiché crea condizioni politiche favorevoli affinché i governi di tali Paesi sostengano lo sforzo di riforma necessario a soddisfare tutte le condizioni per l'adesione.

Tuttavia, la forma di integrazione graduale alla base della proposta tedesca va oltre l'estensione dell'*acquis*. Occorre sottolineare che non è la prima volta che viene avanzata l'idea di una partecipazione anticipata alla vita istituzionale a favore di Stati che hanno presentato domanda di adesione. Nel 2020 la Commissione aveva proposto che ai rappresentanti dei Paesi dei Balcani occidentali, laddove fossero a uno stadio avanzato della negoziazione dell'Accordo di adesione, fosse consentito di partecipare come osservatori in riunioni nel contesto dell'UE "sulle questioni che rivestono per loro un interesse considerevole"[12]. In risposta all'iniziativa della Commissione, il servizio giuridico del Consiglio aveva emesso un parere in cui escludeva

Future and Potential Member States, in S. Blockmans, A. Lazowsky (eds.), *The European Union and its Neighbours*, Berlin, 2006, p. 61 ss., p. 90 ss.

[12] V. comunicazione della Commissione, del 5 febbraio 2020, Rafforzare il processo di adesione - Una prospettiva europea credibile per i Balcani occidentali, COM(2020)57 final, p. 3.

che la partecipazione in qualità di osservatore fosse possibile nei termini indicati dalla Commissione[13]. Solo dopo la firma del Trattato di adesione, sarebbe stato possibile consentire ai Paesi candidati di partecipare alle riunioni del Consiglio e dei suoi organi preparatori. Infatti, è solo a partire da quel momento che essi accettano l'*acquis*. Potranno allora prendere parte alle suddette riunioni in qualità di osservatori attivi, con diritto di intervenire sulle questioni relative all'evoluzione dell'*acquis* o sui punti all'ordine del giorno suscettibili di avere un impatto dopo l'entrata in vigore del Trattato di adesione.

La posizione assunta dal Consiglio è dunque piuttosto restrittiva sulla partecipazione di terze Parti, inclusi Paesi terzi candidati, alla vita istituzionale. Naturalmente, non è sorprendente quanto afferma il servizio giuridico. Ma ciò che risulta particolarmente interessante è la giustificazione addotta a sostegno della sua interpretazione: si tratta di preservare il principio di autonomia del processo decisionale[14].

Secondo il Consiglio, la partecipazione ai lavori di questa istituzione, in particolare il coinvolgimento nell'adozione e nella formazione delle decisioni, deriva dalla qualità di membro del Consiglio a cui fa riferimento l'art. 16, par. 2, TUE ed è riservata esclusivamente agli Stati parte dell'Unione. Tale principio, applicabile sia alle riunioni di detta istituzione, sia a quelle dei suoi organi preparatori, è volto a preservarne "l'*autonomia decisionale* (…) e, di conseguenza, l'*autonomia del processo decisionale dell'UE, garantita dai Trattati*" (enfasi aggiunta). Sulla base del parere citato, anche la mera presenza di un soggetto terzo alle riunioni di tale istituzione, o dei suoi organi preparatori, ne comprometterebbe l'autonomia decisionale poiché sarebbe suscettibile di influenzare il processo di formazione e di adozione delle decisioni, sia modificando l'orientamento delle deliberazioni tra i membri del Consiglio, sia dissuadendoli dall'esprimere liberamente le proprie opinioni[15].

Per il Consiglio, l'esigenza da salvaguardare è l'autonomia del processo decisionale. Tale principio può essere considerato una declinazione del principio di autonomia funzionale al quale fa riferimento la dottrina[16]. Il concetto è direttamente collegato alla protezione delle prerogative sovrane degli Stati membri che hanno deciso di trasferire i loro poteri all'Unione in alcuni set-

---

13 V. parere del servizio giuridico del Consiglio, Processo di allargamento: proposta della Commissione relativa alla partecipazione dei paesi dei Balcani occidentali alle sessioni del Consiglio o ai lavori del Consiglio sulle questioni che rivestono per loro un interesse considerevole, 16 marzo 2020, 6566/20.

14 Il servizio giuridico si riferisce a tale principio al par. 14 del parere 6566/20.

15 *Ivi*, p. 4.

16 K. Lenaerts, *Le cadre constitutionnel de l'Union et l'autonomie fonctionnelle de son ordre juridique*, in D. Petrlik, M. Bobek, J.M. Passer, A. Masson (dirs.), *Évolution des rapports entre les ordres juridiques de l'Union européenne, international et nationaux. Liber amicorum Jiří Malenovský*, Bruxelles, 2020, p. 285 ss.

tori di loro competenza. Può dirsi un principio strutturale[17] dell'Unione che è necessario per realizzare i fini dell'organizzazione. Non a caso, neppure i Paesi europei che hanno legami speciali con l'UE, come quelli che partecipano allo Spazio economico europeo, hanno la possibilità di partecipare direttamente alle riunioni delle istituzioni[18]. Se tale principio non venisse rispettato il Consiglio non potrebbe esercitare le sue attribuzioni, sulla base dell'art. 13, par. 2, TUE[19]. C'è un legame stretto tra il principio di autonomia decisionale e quello delle competenze di attribuzione del Consiglio. Come ricorda la Corte di giustizia, "le regole relative alla formazione della volontà delle istituzioni dell'Unione sono sancite dai Trattati" e queste "non sono derogabili né dagli Stati membri né dalle stesse istituzioni (sentenze *Regno Unito* c. *Consiglio*, causa 68/86, punto 38, e *Parlamento* c. *Consiglio*, C-133/06, punto 54)"[20]. In altre parole, sulla base del quadro appena delineato, senza una modifica del Trattato non sembrerebbe possibile allargare la partecipazione alle riunioni del Consiglio, o anche di altre istituzioni, ai Paesi candidati. Diversa è la situazione qualora la partecipazione dei Paesi candidati fosse estesa a organi consultivi, come ad es., il Comitato economico e sociale che rilascia dei meri pareri, per quanto obbligatori in taluni casi individuati dai Trattati. Tale organo, per decisione del suo Presidente, ha consentito che partecipassero alle sue riunioni, in qualità di osservatori e, in assenza di diritto di voto, dei rappresentanti della società civile dei Paesi che hanno ottenuto lo *status* di Paese candidati nel processo di allargamento[21]. In effetti, dal 2024 la partecipazione è stata estesa a 15 rappresentanti della società civile provenienti dalla Bosnia Erzegovina, Georgia, Moldova, Macedonia del Nord e Serbia; mentre i rappresentanti della Turchia, Albania e Ucraina sono rispettivamente 16, 18 e 23. Si tratta di un esperimento che realizza l'integrazione graduale, senza alterare l'equilibrio istituzionale stabilito dai Trattati e che dunque può essere utile per avvicinare i Paesi candidati all'Unione.

---

17 Sul concetto di principi strutturali si rimanda al lavoro di M. Klamert, *Structural Principles of EU Law*, Oxford, 2025. Il principio dell'autonomia d'azione della Comunità nelle sue relazioni esterne e nella sua costituzione interna in relazione alle prerogative delle sue istituzioni viene citato, seppur in forma embrionale, nel parere 1/76 della Corte di giustizia del 26 aprile 1977, Accordo relativo all'istituzione di un fondo europeo d'immobilizzazione della navigazione interna, punto 12.

18 Il servizio giuridico del Consiglio fa rilevare che gli accordi Schengen con i quattro Paesi associati costituiscono un'eccezione poiché essi partecipano, insieme ai membri del Consiglio, alle decisioni del Comitato misto dell'Accordo (*ex* art. 3 dell'Accordo che istituisce lo Spazio economico europeo). V. nota 8 del parere 6566/20, p. 6.

19 "Ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai Trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste".

20 Sentenza della Corte di giustizia del 28 aprile 2015, causa C-28/12, *Commissione* c. *Consiglio*, punto 42.

21 L'iniziativa adottata dal Comitato economico e sociale prende il nome di *Enlargement candidate member*.

4. Le idee avanzate dalla Germania si distinguono dal modello di integrazione graduale a cui aveva fatto riferimento nel 2024 la Commissione europea in relazione all'estensione del mercato interno[22] e del *roaming* ai Paesi candidati[23]. Infatti, l'estensione selettiva dell'*acquis* è un meccanismo che si basa sul principio della condizionalità ed è tale da favorire l'approssimazione legislativa delle norme interne dei suddetti Paesi all'Unione[24]. Inoltre, tale modello salvaguarda l'autonomia di quest'ultima e preserva l'equilibrio istituzionale all'interno delle istituzioni[25]. La proposta tedesca fornisce un sostegno chiaro al processo di adesione dell'Ucraina; è degna di attenzione in quanto ha il merito di identificare soluzioni a carattere transitorio che permettono di sostenere lo sforzo di un Paese in guerra, nella consapevolezza che in tale situazione non sia possibile aspettarsi sforzi di riforma e di allineamento dell'ordinamento interno simili a quelli che possono essere intrapresi da uno Stato in condizioni di pace. Allo stesso tempo, la proposta è rigorosa nel pretendere che i valori siano rispettati dal Paese candidato e non a caso viene individuata la possibilità di uno *snap-back mechanism* il cui utilizzo permette di sorvegliare il rispetto dello Stato di diritto. Non è facile, tuttavia, giustificare il trattamento privilegiato riservato all'Ucraina rispetto alla Moldova dal punto di vista del criterio del merito. Inoltre, fatta eccezione per il Montenegro[26], anche i Paesi candidati dell'area balcanica, che nella maggior parte dei casi hanno cominciato a negoziare l'Accordo di adesione prima dell'Ucraina e sono a uno stadio avanzato di questo processo, potrebbero protestare per essere esclusi dalla proposta tedesca. L'Albania costituisce un

[22] Sui benefici dell'estensione del mercato interno ai Paesi candidati dell'area balcanica v. L. Ognjanoska, *Reinforcing the EU Enlargement Policy Towards Western Balkans: Access to the Single Market as a Credible Goal*, in *European Papers*, 2022, p. 833 ss.

[23] Comunicazione COM(2024)146, p. 6.

[24] Si tratta di un meccanismo che si va ad aggiungere a quello di allineamento normativo già previsto all'interno degli accordi di associazione conclusi con i Paesi europei interessati ad aderire all'Unione. Sia i Paesi dei Balcani occidentali (ivi incluso il Kosovo che rimane un candidato potenziale), sia i tre Paesi associati del partenariato orientale (Georgia, Moldavia e Ucraina) hanno concluso accordi di associazione con l'UE che prevedono obblighi di allineamento normativo.

[25] Nel parere 1/91 del 14 dicembre 1991, la Corte di giustizia non ha escluso la compatibilità con il diritto primario di accordi che prevedono l'istituzione di un giudice incaricato dell'interpretazione delle loro disposizioni. Tuttavia, il funzionamento di un organo giurisdizionale esterno all'UE che possa interpretare e stabilire come applicare le disposizioni dell'accordo non deve alterare le competenze della Corte di giustizia. Se ciò avvenisse sarebbe alterata l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Per i riferimenti giurisprudenziali ad altre pronunce che elaborano il principio stabilito per la prima volta nel citato parere si rimanda a due recenti monografie: C. Contartese, *The Principle of Autonomy in EU External Relations*, Padova, 2024; L. Lionello, *L'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, Torino, 2024.

[26] Questo Paese può essere considerato un caso a sé stante poiché, in assenza di significative involuzioni con riguardo al rispetto dei valori di cui all'art. 2 TUE da parte del governo montenegrino, è verosimile che potrà ratificare l'Accordo di adesione entro il 2028.

esempio, anche se al momento non ha protestato riguardo alla proposta del cancelliere Merz. D'altra parte, è anche possibile sostenere che il principio della buona fede non può essere invocato da parte dei Paesi candidati nei confronti delle istituzioni dell'Unione, essendo la decisione di ammettere un nuovo Paese membro di natura politica e condizionata al rispetto del "quarto" criterio di Copenaghen[27]. Pertanto, da questo punto di vista, sarebbe possibile offrire la prospettiva della partecipazione *light* alla sola Ucraina.

Un elemento di sicura debolezza della proposta è che, in assenza di un accordo giuridicamente vincolante, ci pare difficile estendere la clausola di mutua difesa all'Ucraina, considerato che il testo dell'articolo riserva l'assistenza di cui all'art. 42, par. 7, TUE ai soli Stati membri. Pur essendo vero che questi ultimi hanno già ampiamente sostenuto l'autodifesa dell'Ucraina attraverso l'invio di armi e di finanziamenti tesi ad assicurare la resilienza del Paese, gli obblighi che discendono dalla clausola di mutua difesa vanno oltre l'assistenza fino a oggi realizzata nel rispetto del diritto internazionale.

Ma ciò che rileva maggiormente in questo contesto è che la proposta tedesca non sembra in linea con il parere del servizio giuridico del Consiglio del marzo 2020 in cui è stato evocato il principio dell'autonomia del processo decisionale come fattore ostativo all'attribuzione dello *status* di osservatore a Paesi terzi all'interno del Consiglio. Sulla base delle valutazioni svolte dal servizio giuridico nel parere citato, e delle regole di procedura che disciplinano l'attività di tale istituzione, la presenza di un Paese terzo alle riunioni del Consiglio e dei suoi organi preparatori può verificarsi solo su suo invito. Proprio per questo motivo ha carattere occasionale; inoltre, è limitata alla discussione del punto all'ordine del giorno che interessa lo Stato invitato. Con riguardo alla posizione speciale dei Paesi candidati, nel parere del 2020 il Consiglio sottolineava che essi potevano partecipare alla vita istituzionale solo dopo aver firmato il Trattato di adesione. La ragione alla base di questa posizione è che a partire dalla firma, essi accettano l'*acquis communautaire*; in attesa della ratifica dell'Accordo citato, essi possono partecipare come osservatori attivi (con diritto di parola ma senza diritto di voto) ai lavori del Consiglio e degli organi preparatori dei lavori di tale istituzione in relazione all'evoluzione dell'*acquis* e riguardo ai punti all'ordine del giorno suscettibili di avere un impatto su tale concetto[28]. Anche in occasione dell'allargamento del 2004 era stato possibile riconoscere ai Paesi che avevano firmato l'Accordo di adesione lo *status* di Paese osservatore[29].

Andando ad esaminare la prassi, il Presidente dell'Ucraina, Zelensky è stato invitato a partecipare più volte alle riunioni del Consiglio europeo

[27] Si tratta del criterio della capacità di assorbire un nuovo Paese membro. Il criterio è stato individuato nel 2006. V. conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles, del 14 e 15 dicembre 2006, p. 2.

[28] Parere 6566/20, par. 13.

[29] Consiglio dell'Unione europea, Arrangement for the interim period, del 4 novembre 2002, 13569/02, par. 3.

(*online* o di persona) e ciò è avvenuto in linea con le condizioni stabilite dal parere del 2020. Al contrario, la partecipazione dell'Ucraina alle riunioni del Consiglio e del Consiglio europeo, nell'ipotesi in cui sia accettato lo *status* di Paese membro associato, avrebbe carattere duraturo poiché si estenderebbe nel tempo: più precisamente fintantoché non entrerà in vigore l'Accordo di adesione. Dal punto di vista giuridico, nell'opinione di chi scrive, pare difficile riconoscere in via informale, per mezzo di un "accordo politico", nelle parole del cancelliere, lo *status* di Paese membro associato e i relativi diritti di partecipazione. Potrebbe essere nell'interesse dell'Unione associare strettamente l'Ucraina all'UE prima che diventi membro di diritto dell'organizzazione, tenendo in considerazione l'*expertise* tecnologico, in particolare in materia di difesa, che tale Paese ha sviluppato nel corso di quattro anni di conflitto ma anche delle ripetute violazioni dell'integrità territoriale di taluni Stati membri (tra gli altri Polonia, Romania) attuate dalla Russia. Tuttavia, concedere all'Ucraina lo *status* di osservatore nel Consiglio in maniera generalizzata non è compatibile con la posizione espressa dal Consiglio nel 2020, a meno che non si intenda sostenere che tale parere è superato dallo scoppio della guerra del 2022, che ha determinato un cambiamento delle circostanze così radicale da rendere necessario adottare un'interpretazione restrittiva del principio dell'autonomia decisionale.

Vale la pena sottolineare che c'è chi sostiene che sarebbe possibile includere nell'Accordo di adesione delle clausole che consentano la partecipazione dell'Ucraina come descritta nella lettera del cancelliere tedesco. Ciò in quanto sulla base dell'art. 49, co. 2, TUE, in tale fonte di rango primario è consentito inserire le condizioni per l'ammissione e gli adattamenti dei Trattati. Secondo due Autori[30], le modifiche istituzionali identificate dalla proposta tedesca rientrerebbero negli adattamenti dei Trattati e potrebbero essere inserite nelle clausole di salvaguardia. In questo caso, saremmo di fronte a un'integrazione graduale *ex post* anziché *ex ante* rispetto alla firma dell'Accordo di adesione.

Come ci ricorda la Corte di giustizia, è certamente possibile per gli Stati membri stabilire condizioni di partecipazione specifiche che si applicano dopo la firma dell'Accordo di adesione[31]. Tuttavia, c'è da chiedersi se tale soluzione, sicuramente in linea con il parere del servizio giuridico del Consiglio del 2020, sarebbe effettivamente utile per l'Ucraina. Infatti, quale obiettivo perseguirebbe? Quale vantaggio presenterebbe per il Paese candidato lo *status* di Paese membro associato, se tale possibilità fosse ammessa

[30] I due Autori sostengono: "This provision [art. 49(2) TEU] gives the contracting parties a broad margin of discretion to define the precise terms of admission and required EU Treaty amendments, as long as there is a link with the actual enlargement of the Union. Granting new Member States a transitionary status without full voting rights in the EU institutions could perhaps be part of such an arrangement". P. VAN ELSUWEGE, R. PETROV, *Towards an "Associate Membership" Status for Ukraine?*, in *Verfassungsblog*, 28 maggio 2026.

[31] Sentenza del 22 novembre 1978, causa 93/78, *Mattheus*, punto 8.

solo *ex post*, cioè una volta che l'Accordo di adesione è stato firmato? C'è da dubitare dei vantaggi effettivi per l'Ucraina di una simile soluzione. Infatti, dopo la firma dell'Accordo di adesione, da un lato, verrebbe meno la necessità di una partecipazione *light* alle istituzioni dell'Unione, secondo lo schema delineato dal cancelliere Merz; dall'altro, tale soluzione non sarebbe funzionale a sostenere lo sforzo di riforma dei Paesi candidati, nell'ottica di un'integrazione graduale[32]; infatti, essi avrebbero già dispiegato tutte le loro energie e risorse per raggiungere lo scopo di firmare l'Accordo di adesione.

Va anche sottolineato che, se dotato delle clausole che consentono la suddetta partecipazione *light* dell'Ucraina, tale Trattato potrebbe essere incompatibile con l'art. 4, par. 2, TUE, in base al quale l'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati. Anche se ci sono casi in cui i Paesi che hanno ratificato l'Accordo di adesione e sono stati sottoposti a meccanismi speciali *ad hoc* come, ad es., quello di cooperazione e verifica[33] – operante dal 2007[34] al 2023[35] in Romania e Bulgaria – ciò non è avvenuto in contrasto con il principio di uguaglianza degli Stati. Infatti, il *Cooperation and Verification Mechanism* (CVM)[36], che ha operato dopo l'adesione dei due Stati all'UE, pur avendo assoggettato a meccanismi invasivi della sovranità statale i Paesi sopra menzionati, non ha alterato il loro diritto a partecipare al processo decisionale all'interno delle istituzioni, diritto che è collegato inscindibilmente all'adesione all'Unione. Pertanto, la creazione del

[32] R. Petrov, C. Hillion, *"Accession through war" – Ukraine's road to the EU*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 1289 ss.

[33] V. l'art. 37, co. 3, dell'atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica di Bulgaria e della Romania e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea.

[34] Decisione 2006/928/CE della Commissione, del 13 dicembre 2006, che istituisce un meccanismo di cooperazione e verifica dei progressi compiuti dalla Romania al fine di soddisfare specifici parametri di riferimento nei settori della riforma del sistema giudiziario e della lotta contro la corruzione. A. Lazowski, *And Then They Were Twenty-Seven … A Legal Appraisal of the Sixth Accession Treaty*, in *Common Market Law Review*, 2007, p. 401 ss.; M. Coli, *La tutela dei valori fondanti dell'Unione alla prova delle recenti domande di adesione: alla ricerca della coerenza perduta?*, in S. Poli, S. Marinai (a cura di), *L'Unione europea sulla scena internazionale. Sfide e trasformazioni sul piano interno ed esterno*, *Atti del VI Convegno nazionale AISDUE*, Università di Pisa, 24-25 ottobre 2024, Napoli, 2025, p. 171 ss.

[35] Decisione (UE) 2023/1785 della Commissione, del 15 settembre 2023, che abroga la decisione 2006/929/CE che istituisce un meccanismo di cooperazione e verifica dei progressi compiuti dalla Bulgaria per rispettare i parametri di riferimento in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata e decisione (UE) 2023/1786 della Commissione, del 15 settembre 2023, che abroga la decisione 2006/928/CE che istituisce un meccanismo di cooperazione e verifica dei progressi compiuti dalla Romania per rispettare i parametri di riferimento in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione.

[36] Si tratta di un meccanismo che ha consentito alla Commissione europea di monitorare per quasi venti anni, a partire dall'adesione di Bulgaria e Romania, sei parametri di riferimento in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata.

CVM non è avvenuta in contrasto con il principio di uguaglianza; viceversa, se all'Ucraina fossero attribuiti dei diritti di partecipazione *light* alla vita istituzionale al momento della firma dell'Accordo di adesione, ciò avverrebbe in violazione del menzionato principio.

5. In questo breve scritto è stata presentata la proposta del cancelliere tedesco di attribuire all'Ucraina lo *status* di "Paese membro associato" all'Unione. Per quanto tale prospettiva possa essere interessante nell'ottica squisitamente politica di sostenere l'Ucraina, anche prima che sia completata la negoziazione dell'Accordo di adesione, al contrario, sotto il profilo giuridico, non pare rispettare il principio dell'autonomia decisionale delle istituzioni. Prima che sia terminata la negoziazione dell'Accordo di adesione non ci sembra possibile che l'Ucraina partecipi come osservatore all'interno del Consiglio, della Commissione e del Parlamento e neppure che un rappresentante di questo Paese possa avere il ruolo di *assistant rapporteur* all'interno della Corte di giustizia. D'altra parte, riservare la partecipazione alla vita istituzionale alla fase successiva alla firma dell'Accordo di adesione, ci pare, forse, poco utile dato che la ratifica di tale Trattato avverrebbe, presumibilmente, nell'arco di un paio di anni al massimo. Venendo alla reazione dell'Ucraina questa non sembra aver apprezzato la lettera del cancelliere Merz[37]; sarebbe preferibile che il Paese potesse partecipare a pieno titolo al processo decisionale dell'Unione, come tutti gli altri Stati membri, una volta completato il processo di allargamento; quest'ultimo potrebbe anche procedere a passo più spedito, soprattutto laddove il conflitto fosse terminato.

Abstract ENG

The *Status* of "Associate Member State" Proposed by Chancellor Merz and the Conflict with the Principle of the Autonomy of the Decision-Making Process

The article examines German Chancellor Merz's proposal to grant Ukraine the *status* of an "Associate Member State" before the conclusion of the negotiations on its Treaty of Accession. To date, there has been no precedent for such an approach in the EU's enlargement practice. The proposed solution can be considered an example of gradual integration of candidate countries into the Union. Yet, the Author argues that the proposal is difficult to reconcile with the principle of autonomy of decision-making referred to in an opinion of the Council Legal Service of March 2020. This principle can be considered a manifestation of the principle of functional autonomy and qualifies as a structural principle. The essay also rules out the possibility that

[37] V. la reazione negativa del Presidente ucraino, D. Flynn, *Ukraine's Zelenskiy Says Proposal of Associate EU Membership 'unfair'*, 23 maggio 2026, www.reuters.com.

"Associate Member State" *status* might be established through safeguard clauses in the Treaty of Accession, as suggested in the literature. In any event, such a solution would not offer any significant advantages to Ukraine. The Author claims that this country could participate fully in meetings of the Council, the Commission, and the European Parliament, or have an *assistant rapporteur* at the Court of Justice, only once the accession agreement has been concluded. The enlargement of the Union to Ukraine could be completed rapidly, in particular if the war ends.

Abstract ITA

Lo *status* di "Paese membro associato" proposto dal cancelliere Merz e il conflitto con il principio dell'autonomia del processo decisionale

Lo scritto esamina la proposta del cancelliere tedesco Merz di attribuire all'Ucraina lo *status* di "Paese membro associato" prima che sia conclusa la negoziazione dell'Accordo di adesione. Nella prassi degli allargamenti dell'UE fino ad oggi non ci sono precedenti. La soluzione proposta può essere considerata un esempio di integrazione graduale dei Paesi candidati nell'Unione europea. Tuttavia, l'Autrice sostiene che la proposta in questione mal si concilia con il principio dell'autonomia decisionale a cui fa riferimento un parere del servizio giuridico del Consiglio del marzo 2020. Questo principio costituisce una declinazione dell'autonomia funzionale e può essere considerato uno dei principi strutturali dell'Unione. L'Autrice sostiene che si può altresì escludere che lo *status* di "Paese membro associato" possa essere previsto mediante clausole di salvaguardia contenute nel Trattato di adesione, come suggerito in dottrina. In ogni caso, una soluzione di questo tipo non offrirebbe vantaggi significativi all'Ucraina. Infine, lo scritto sostiene che questo Paese potrebbe partecipare alle riunioni del Consiglio, della Commissione e del Parlamento europeo a pieno titolo, o avere un *assistant rapporteur* alla Corte di giustizia, solo una volta che è stato concluso l'Accordo di adesione. Il processo di allargamento potrebbe, del resto, concludersi rapidamente qualora il conflitto cessi.

Key words: enlargement; gradual integration; Associate Member State; principle of autonomy of decision-making; Ukraine.

Parole chiave: allargamento; integrazione graduale; Paese membro associato; principio dell'autonomia decisionale; Ucraina.