

L'Ucraina candidata

Alla fine, Volodymyr Zelens'kij ce l'ha fatta. Con la decisione del Consiglio Europeo del 23 giugno 2023, l'Ucraina è, a pieno titolo, candidata all'adesione all'Unione Europea. Nella stessa occasione, lo status di Paese candidato è stato riconosciuto anche alla Moldova, mentre la Georgia dovrà ancora fare gli esami di riparazione. In questa sede, si tratteranno solo le questioni relative all'adesione dell'Ucraina.

La decisione del Consiglio arriva dopo meno di quattro mesi dalla domanda di adesione, inoltrata il 28 febbraio, qualche giorno dopo l'inizio della guerra. Non c'era mai stata una risposta così rapida; la Turchia ha dovuto attendere 12 anni tra la domanda di adesione (1987) e lo status di candidato (1999). Questo, nonostante le prime reazioni provenienti dall'Unione alla domanda di adesione non fossero state univoche nel sostegno della richiesta ucraina. *Non è all'ordine del giorno... L'adesione è qualcosa che richiederà, in ogni caso, molti anni.* Questa la risposta immediata dell'Alto Rappresentante dell'UE per la Politica Estera, Josep Borrell. Paesi Bassi, Svezia e Portogallo si espressero contro ogni scorciatoia nella via dell'adesione; decisamente a favore Paesi Baltici, Italia, Polonia, Repubblica Ceca, Bulgaria; in vario modo defilati e riluttanti tutti gli altri, comprese Germania, Francia e Spagna. Una netta presa di posizione a favore del riconoscimento all'Ucraina dello status di candidato all'adesione arrivò dal Parlamento Europeo con la Risoluzione del 1° marzo 2022, incentrata sulla condanna dell'invasione russa e approvata a larghissima maggioranza.

Chi, invece, si è alacremenente adoperata per la candidatura dell'Ucraina è la Presidente della Commissione Europea, Ursula von der Leyen. A partire dal gesto simbolico e mediaticamente eclatante della consegna a Zelens'kyj del questionario per l'adesione, l'8 aprile 2022. In quella occasione, così rassicurò il Presidente ucraino: *Se lavoreremo insieme, non sarà come al solito questione di anni, ma di settimane.* Lapidaria la risposta: *Lo compileremo in una settimana.* Anche se poco più di una settimana dopo, il 19 aprile 2022, Zelens'kyj consegna il questionario compilato nelle mani del Capo Delegazione UE in Ucraina. *Entro giugno il parere della Commissione*, assicura poi la Presidente.

Nel frattempo, l'Ucraina sferra, non senza successo, una vasta iniziativa diplomatica per convincere i Governi ancora scettici; un'azione che non può non riflettersi sulla decisione della Commissione che, il 17 giugno, approva il Parere, indirizzato al Parlamento, al Consiglio Europeo e al Consiglio UE, in cui raccomanda di riconoscere all'Ucraina lo status di candidato all'adesione. Nella stessa direzione, la Risoluzione approvata il 23 giugno a larghissima maggioranza dal Parlamento Europeo.

Tutto questo lavoro, beneficiando anche dall'onda emotiva e di solidarietà per l'Ucraina aggredita, ha portato alla decisione non scontata del Consiglio Europeo.

Il Parere della Commissione Europea

Nell'introduzione al lungo (21 pagine più allegato statistico) e articolato Parere

sull'adesione all'UE dell'Ucraina, la Commissione fa una rapida ed efficace sintesi del quadro giuridico e normativo che presiede all'allargamento dell'Unione. Vale la pena di riportarla integralmente, anche perché utile a dissipare una certa fumosità presente nel dibattito politico sull'adesione dell'Ucraina.

L'articolo 49 del Trattato sull'Unione europea prevede che "Ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione. 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".

L'articolo 2 afferma che «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

Questo è il quadro giuridico entro il quale la Commissione presenta il presente parere.

Nel giugno 1993 a Copenaghen il Consiglio europeo ha concluso che:

"L'adesione avverrà non appena un Paese sarà in grado di assumere gli obblighi dell'adesione soddisfacendo le condizioni economiche e politiche richieste.

L'adesione richiede:

- *che il paese candidato abbia raggiunto una stabilità istituzionale che garantisca la democrazia, lo stato di diritto, i diritti umani e il rispetto e la protezione delle minoranze;*
- *l'esistenza di un'economia di mercato funzionante, nonché la capacità di far fronte alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'Unione;*
- *la capacità di assumere gli obblighi dell'appartenenza, compresa l'adesione agli obiettivi di un'unione politica, economica e monetaria"*¹.

La Commissione specifica di valutare la domanda dell'Ucraina sulla base della sua capacità di soddisfare i criteri stabiliti dal Consiglio europeo di Copenaghen nel 1993 – integrati dalle conclusioni dei Consigli di Madrid (dicembre 1995) e di Bruxelles (dicembre 2006) – in particolare per quanto riguarda la capacità amministrativa del Paese, riservandosi di valutare successivamente l'impatto dell'ingresso dell'Ucraina sulle politiche europee. La parte centrale e più cospicua del Parere è, infatti, dedicata alla valutazione della situazione ucraina in base a tre ordini di criteri: 1) criteri politici: democrazia, riforma della pubblica amministrazione, stato di diritto (magistratura, lotta alla corruzione, criminalità organizzata), diritti fondamentali (ratifica dei trattati e delle convenzioni internazionali, assetto giuridico e internazionale, questioni chiave quali sanzioni penali, libertà di espressione e d'informazione, discriminazioni, protezione dei minori, diritti delle

minoranze); 2) criteri economici: economia di mercato, capacità di far fronte alla concorrenza del mercato interno UE; 3) capacità di far fronte agli obblighi di appartenenza all'UE: ravvicinamento all'*acquis* comunitario, cioè all'insieme dell'assetto normativo dell'Unione.

Per quanto riguarda i criteri politici, il Parere dà conto dei progressi raggiunti a livello legislativo e normativo ma anche degli sforzi che ancora debbono essere compiuti soprattutto nell'applicazione delle norme. Più positiva appare la valutazione sui criteri economici e sul ravvicinamento all'*acquis* comunitario. La cosa può non sorprendere tenendo conto che dal 2017 è in vigore la versione rafforzata dell'Accordo di Associazione con l'UE che comprende anche un Area di Libero Scambio Ampia e Approfondita (AA/DCFTA – *Association Agreement / Deep and Comprehensive Free Trade Area*) e che prevede un impegnativo percorso di riforme economiche, e non solo, capaci d'integrare a termine l'Ucraina nel mercato unico europeo².

Nelle conclusioni, la Commissione raccomanda l'attribuzione all'Ucraina dello status di candidato, *fermo restando che siano effettuati i seguenti passi*: L'elenco comprende misure legislative e attuative per: la selezione e la verifica dell'integrità dei membri della Corte Costituzionale e del Consiglio Superiore della Giustizia, il rafforzamento della lotta alla corruzione in *particolare ad alto livello*, adeguamento della normativa antiriciclaggio, riforma delle forze dell'ordine, legge anti-oligarchi *per limitare l'eccessiva influenza degli oligarchi nella vita economica, politica e pubblica*, autonomia e controllo dei media (e per questo *contrastare gli interessi acquisiti*), diritti delle minoranze nazionali.

Questo elenco fa capire che le preoccupazioni della Commissione, non riguardano tanto le questioni economiche e di mercato, ma si appuntano sulle falle che l'Ucraina mostra ancora sullo stato di diritto, sulla presenza importante della criminalità organizzata e della corruzione, sugli appalti truccati, sullo strapotere degli oligarchi (compresi quelli del sistema mediatico) destinatari di enormi privilegi fiscali e "signori" in settori economici e infrastrutture fondamentali per il funzionamento dello stato e il benessere della società, in primo luogo l'energia³.

D'altra parte, come potrebbe la Commissione mostrare di ignorare ciò che l'opinione pubblica internazionale conosce da anni e che ha segnato la storia anche recente di questo Paese, a partire dalle lotte di potere tra gruppi di oligarchi che, alla vigilia della guerra, hanno messo a repentaglio lo stesso ruolo di Zelens'kyj e ora temporaneamente sospese da un patto di alleanza contro il comune nemico russo? Come non preoccuparsi di quale sarà l'assetto di potere quando la guerra sarà finita, dopo gli ingenti investimenti sostenuti dagli oligarchi per sostenere la spesa bellica e dopo la perdita di loro ingenti risorse (minerarie, energetiche, industriali) collocate proprio nel Donbas?

Insomma, il riconoscimento dello status di candidato è un obbligo politico ma non si può ignorare il bagaglio di rischi che l'Ucraina si porta appresso. È probabilmente per questo che il Parere si preoccupa di temperare l'apertura di credito: *La Commissione monitorerà i progressi dell'Ucraina nell'adempimento di questi passaggi e riferirà su di essi, insieme a una valutazione dettagliata del paese, entro la fine del 2022*. Di più, l'ultima frase del Parere avverte che questa apertura di credito non solo è condizionata ma può essere

reversibile: *i passi verso l'UE possono essere invertiti se le condizioni di fondo non sono più soddisfatte.*

Non va peraltro dimenticato che il Parlamento Europeo, nella Risoluzione dell'11 febbraio 2021 sull'attuazione dell'Accordo di Associazione, insieme all'incoraggiamento a proseguire nella strada delle riforme, aveva espresso non lievi preoccupazioni sulle stesse materie evidenziate come problematiche dal Parere della Commissione. A questo proposito, va notato che in nessun documento delle istituzioni europee si fa cenno all'influenza delle Chiese Ortodosse presenti in Ucraina sulla situazione di retroguardia che caratterizza i diritti civili.

E ora?

E ora che finalmente l'Ucraina ha conquistato lo status di candidato, che succede? Il dibattito in corso tra i leader politici europei – e che si è allargato sui principi e il destino futuro dell'allargamento dell'Unione – non aiuta a chiarire la prospettiva. Ognuno cerca di tirare la coperta sulle proprie posizioni, il più delle volte quelle di sempre; non sembra che si colga questa occasione per una revisione di fondo delle strategie dell'allargamento. Volendo semplificare, tre appaiono essere gli scenari alternativi che si desumono dalle diverse correnti di pensiero e posizioni politiche. Il primo, parafrasando Seneca, potremmo chiamarlo: *Nihil mutandum est*; il secondo è quello della "Procedura speciale"; il terzo è la "Comunità Politica Europea".

Nihil mutandum est

È la posizione di chi finora si è opposto, o è stato riluttante, alla candidatura: abbiamo dovuto concedere questo riconoscimento all'Ucraina trascinati dall'ondata di solidarietà e, soprattutto, per non entrare in una patente contraddizione con la nostra posizione sulle armi, ma l'ingresso nell'Unione è un'altra cosa. Il quadro normativo e la prassi vigenti non debbono essere cambiati.

Le norme attuali prevedono che dopo la candidatura si avvii con il Paese candidato il cosiddetto *screening dell'acquis*, un processo di analisi e verifica della situazione del Paese rispetto all'*acquis* comunitario, cioè l'intero corpo di principi, legislazione, trattati internazionali, politiche e così via, che l'Unione Europea ha accumulato, "acquisito" appunto, durante tutta la sua esistenza. Attualmente lo *screening dell'acquis* consta di ben 35 capitoli che vanno dal Mercato Unico alle politiche economiche e di settore, dall'ambiente alle politiche regionale e sociale, dallo stato di diritto e giustizia alla politica estera e di difesa. È solo alla fine dello *screening* che il Consiglio Europeo prende la decisione di aprire i negoziati di adesione. Ed è solo a conclusione dei negoziati che viene sancita l'adesione.

Ma quanto dura tutto questo? La Macedonia del Nord è candidata all'adesione dal 2005, l'Albania dal giugno 2014 e, per entrambi i Paesi, lo *screening* non è ancora terminato. I

negoziati per Malta sono durati nove anni. Dal momento della domanda di adesione nel 1994, Polonia e Ungheria hanno dovuto attendere dieci anni per diventare membri dell'UE – che diventano tredici se si contano gli anni che l'UE ha impiegato, dalla loro indipendenza, a esprimersi formalmente per la disponibilità ad accoglierli, ciò che ha consentito di trasformare il loro slancio europeista in formale domanda di adesione.

D'altronde il Segretario di Stato francese per l'Europa, Clément Baune, era stato chiaro quando, appena riconfermato nell'incarico di governo, per temperare gli entusiasmi sull'ingresso dell'Ucraina nell'Unione, aveva detto: "Ci potrebbero volere anche 15 o 20 anni".

Chi preconizza questo scenario fa pesare sul piatto della bilancia più i rischi che non i vantaggi dell'adesione. E le criticità non sono poche né di poco conto: oltre al notevole costo per l'UE che l'adesione rappresenterebbe, oltre alle preoccupazioni sulle dimensioni dell'Ucraina che con i suoi 44 milioni di abitanti diventerebbe il quarto Paese dell'Unione, c'è da considerare che quand'anche la guerra guerreggiata finisca presto, i conflitti territoriali rimarrebbero a lungo e non sarebbe saggio ripetere l'errore madornale che l'Unione fece accogliendo Cipro prima che avesse risolto il suo conflitto etnoterritoriale. Un problema che ci portiamo appresso da quasi un ventennio.

Procedura Speciale

L'appello iniziale di Volodymyr Zelens'kij per "un'adesione immediata dell'Ucraina con una procedura speciale" è stato raccolto da alcuni circoli politici e culturali in Italia (in primo luogo dal Partito Radicale) e in Francia, che hanno trovato una sponda teorica nelle tesi del giurista Dimitri Kochenov ⁴ riportate in un recente saggio pubblicato insieme al giurista olandese Ronald Janse. Essi sostengono che l'attuale procedura di adesione, con la lunga fase di preadesione, non è prevista nell'articolo 49 del Trattato ma origina da decisioni del Consiglio Europeo, così come lo stesso articolo prevede.

Quindi lo stesso Consiglio potrebbe tranquillamente cambiarle. Cambiarle perché comportano tempi troppo lunghi dovuti ad una condizionalità *ex ante*, cioè prima dell'adesione. Questo approccio, basato sulla sfiducia da parte dell'Unione nei confronti del Paese candidato non assicura la stabilità dei risultati. È il caso di Polonia e Ungheria che dopo aver penato per tanto tempo per raggiungere l'*acquis* e superare tutte le condizionalità, alcuni anni dopo hanno effettuato pesanti regressioni in materia di stato di diritto e di diritti fondamentali (fino a mettere in discussione il primato del diritto europeo) che stanno creando non pochi imbarazzanti problemi all'Unione.

Per questo essi propongono per l'Ucraina un percorso breve di preadesione, soprattutto per verificare la sua volontà politica di adeguarsi ai principi dell'articolo 2 del Trattato, rimandando tutto lo *screening dell'acquis* ad un periodo transitorio da prevedere dopo l'adesione formale. Viene invocato una sorta di "ritorno al passato"; infatti, questo è ciò che è accaduto, per esempio, con le adesioni di Grecia, Spagna e Portogallo, in cui vi sono stati, dopo l'adesione, periodi transitori durati alcuni anni. È evidente lo spostamento da un approccio strettamente giuridico e di accertamento fattuale ad una logica squisitamente

politica legata alle vicende belliche ma anche all'importanza geopolitica di avere l'Ucraina all'interno dell'Unione.

L'obiezione principale che si può fare a questo scenario è che, se è vero che la condizionalità a priori non garantisce rispetto a possibili regressioni è anche vero che l'alea che si correrebbe rimandando ad adeguamenti futuri eventuali magagne nello stato di diritto, nella democrazia e nei diritti fondamentali, potrebbe essere addirittura destabilizzante per l'Unione. Si tratta di questioni che non possono essere rimandate a una fase transitoria come lo può essere un processo di standardizzazione all'interno del Mercato Unico.

Aderendo a questa corrente di pensiero, sono stati messi in evidenza i diversi vantaggi politici che scaturirebbero da una adesione a breve dell'Ucraina. Si sostiene per esempio che, oltre a stemperare le tentazioni ipernazionalistiche presenti in Ucraina, ne deriverebbe una relativizzazione del ruolo della Nato, diventando l'UE garante essa stessa della sicurezza dell'Ucraina. Ma c'è chi controbatte che, poiché l'articolo 42 (comma 7, 1°paragrafo) del Trattato dell'Unione prevede che *Qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite* (cioè l'equivalente dell'articolo 5 del Trattato Nato), questa procedura porterebbe dritti verso una guerra aperta di tutti gli Stati membri dell'UE contro la Russia, con tutti i rischi di scivolamento in un conflitto nucleare.

Inoltre, si potrebbe obiettare che anche la relativizzazione del ruolo della Nato non sembra un'ipotesi credibile perché il paragrafo successivo del citato comma dell'art. 42 così recita: *Gli impegni e la cooperazione in questo settore rimangono conformi agli impegni assunti nell'ambito dell'Organizzazione del trattato del Nord-Atlantico che resta, per gli Stati che ne sono membri, il fondamento della loro difesa collettiva e l'istanza di attuazione della stessa.* In sostanza l'Unione rimane legata mani e piedi alla Nato.

Da parte di sostenitori di questo approccio, si sostiene che esso dovrebbe essere applicato esclusivamente all'Ucraina e non dovrebbe valere in generale per i futuri allargamenti. Si possono immaginare le reazioni degli attuali Paesi candidati, in particolare quelli dei Balcani Occidentali, se si concretizzasse questa eventualità; reazioni già anticipate dai mugugni causati dalla rapidità adottata per il riconoscimento dello status di candidato all'Ucraina. È difficile accettare questa tesi quando è ormai chiaro il fallimento delle strategie dell'allargamento dell'UE in questi ultimi trent'anni. Al contrario bisognerebbe cogliere l'opportunità della straordinarietà della vicenda ucraina per ripensare radicalmente come l'Unione vuole affrontare la questione del proprio allargamento: se, dove, come allargarsi.

Comunità Politica Europea

È la soluzione di Emmanuel Macron per contenere la spinta alla rapida adesione dell'Ucraina.

La proposta è stata oggetto, il 23 giugno 2022, di una prima discussione nel Consiglio Europeo, dove si è rimasti ancora sulle generali. Nelle conclusioni del Consiglio vengono

delineati gli obiettivi di questa nuova entità: *L'obiettivo è offrire una piattaforma di coordinamento politico per i paesi europei di tutto il continente. Potrebbe interessare tutti i paesi europei con i quali abbiamo strette relazioni. L'obiettivo sarebbe quello di promuovere il dialogo politico e la cooperazione per affrontare questioni di interesse comune in modo da rafforzare la sicurezza, la stabilità e la prosperità del continente europeo.*

Molti Stati membri pensano che un forum dove i Paesi europei possano discutere dei comuni problemi strategici e di sicurezza possa essere utile, anche se la Germania ha messo in guardia da possibili sovrapposizioni o prevaricazioni nei confronti dell'OSCE, l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa. Non si tiene conto, però, che l'ingombrante presenza degli Stati Uniti nell'OSCE farebbe la differenza con un'entità esclusivamente europea.

Nelle conclusioni si dice anche che la Comunità Politica Europea non vuole essere sostitutiva dei processi di adesione. In effetti non lo sarebbe; si tratta di creare una nuova organizzazione sovranazionale alla quale parteciperebbero, insieme ai Paesi membri dell'UE, tutti i paesi candidati o potenziali candidati, ma essa si accompagnerebbe a un processo di allargamento che rimarrebbe con le attuali modalità (il nostro primo scenario). Proprio per questo la proposta ha allarmato i Paesi interessati all'adesione. Già prima della riunione del Consiglio Europeo, il 21 maggio, nell'incontro con il Primo Ministro portoghese Antonio Costa, Zelens'kyj aveva manifestato la sua contrarietà a questa sorta di anticamera dell'adesione: *Noi non abbiamo bisogno di un tale compromesso. Perché, credetemi, esso non sarà un compromesso tra l'Ucraina e l'Europa, ma sarà un altro compromesso tra Europa e Russia.*

Ma la Comunità Politica Europea sarebbe effettivamente un'anticamera dell'adesione o un luogo in cui relegare i Paesi europei che non entreranno mai nell'Unione? La domanda non è peregrina se si tiene conto di alcune dichiarazioni di Macron alla stampa, in cui si esprime scetticismo sull'allargamento e si indica una separazione netta tra l'Unione e i suoi vicini: *Non dobbiamo vivere tutti nella stessa casa ma abitiamo tutti nella stessa strada.* E quando, continuando nella metafora della casa, parla di *intimità strategica* da preservare, sembra proprio di essere ritornati agli anni '90, in cui, proprio in Francia, si esorcizzava l'allargamento contrapponendogli l'approfondimento (*élargissement ou approfondissement*). D'altronde, questa sensazione è rafforzata da ciò che potrebbe sembrare un dettaglio ma non lo è. Il punto dell'Ordine del Giorno del Consiglio Europeo in cui si è discusso della proposta francese era stato denominato *Wider Europe*; lo stesso nome che era stato dato nel 2003 alla proposta di Romano Prodi di costruire con i vicini europei un "anello dei Paesi amici"; ma in quella proposta, svilita poi dalla burocrazia della Commissione nella fallimentare Politica di Vicinato, i Paesi amici non sarebbero mai dovuti entrare nell'Unione.

La proposta di Macron è sostanzialmente la stessa di quella che Enrico Letta chiama Confederazione Europea. Ambedue hanno una radice comune: la Confederazione Europea proposta nel 1989 da François Mitterand, per riunirvi i Paesi dell'Europa Centrale e Orientale appena liberatisi dall'assoggettamento all'Unione Sovietica, senza farli entrare

nell'allora Comunità Europea. Un recente saggio dell'Istituto Jacques Delors, che sostiene con solide argomentazioni la proposta di Macron, avverte che le ragioni del naufragio della proposta di Mitterand – la diffidenza dei Paesi interessati che volevano entrare rapidamente nella Comunità Europea – potrebbero analogamente riproporsi nei confronti della proposta della Comunità Politica Europea. Per questo raccomanda di prevedere un doppio sbocco: sia per quelli che vogliono aderire all'Unione sia per quelli che non si pongono questo obiettivo. *Tra un'illusoria adesione accelerata, in definitiva controproducente, e una procedura interminabile, con effetti deleteri, l'idea di una Comunità Politica europea ha il merito di ancorare rapidamente all'UE i Paesi che aspirano ad aderirvi, in un processo di "socializzazione politica a due sensi".* Il saggio cerca di dare risposta a possibili obiezioni e interrogativi che la proposta può sollevare. Tra i vantaggi enumerati, c'è quello che la Comunità Politica Europea potrebbe riportare Regno Unito e Turchia in un gioco europeo.

Andrea Amato

1. La Commissione trascura di precisare che quanto riportato dalle conclusioni di Copenaghen 1993 si riferisce specificamente ai Paesi dell'Europa Centrale e Orientale (PECO) – così venivano chiamati i Paesi europei in passato appartenenti all'ex blocco sovietico, con i quali l'UE aveva stabilito Accordi di Associazione (Accordi Europei): Lituania, Lettonia, Estonia, Polonia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Ungheria, Slovenia, Romania e Bulgaria. Infatti, il brano citato inizia con questa frase: *Il Consiglio europeo ha dato l'accordo, in data odierna, affinché i paesi associati dell'Europa Centrale e Orientale che lo desiderano diventino membri dell'Unione europea.* Mentre è vero che quei criteri sono stati successivamente adottati per tutti gli allargamenti.[↵]
2. L'AA/DCFTA, siglato nel 2012, entra in vigore solo nel 2017 a causa delle ben note vicende interne all'Ucraina. Esso allarga e approfondisce l'Accordo di Associazione del 2004, stabilito nell'ambito della Politica Europea di Vicinato (PEV), il quale, a sua volta era stato rafforzato, nel 2009, dalle strategie d'integrazione economica e politica previste dal Partenariato Orientale della PEV. Prima della PEV, nel 1994, l'Ucraina aveva sottoscritto uno degli Accordi di Partenariato e Cooperazione (PCA – *Partnership Cooperation Agreement*) che, all'inizio degli anni '90 le Comunità Europee avevano sottoscritto con i Paesi ex membri dell'Unione Sovietica, Russia compresa. La differenza con gli Accordi di Associazione con i PECO era resa evidente dalla denominazione attribuita a questi ultimi, "Accordi Europei", che indicava già la prospettiva dell'adesione, sancita ufficialmente dal Consiglio Europeo di Copenaghen, nel 1993. Prospettiva che per i Paesi ex URSS veniva tacitamente esclusa, per poi essere esplicitata dalla "sentenza" definitiva di Romano Prodi: "con i Vicini potremo condividere tutto tranne le istituzioni".[↵]
3. Sullo strapotere degli oligarchi in Ucraina può essere interessante la lettura di un Rapporto del 2019 dell'Ukrainian Institute for the Future, *The future of the Ukrainian oligarchs* <https://uifuture.org/en/news-en/reportmaybutnieukrainskyholigarchiv/>. [↵]
4. Dimitry Kochenov è professore di Diritto costituzionale europeo e di Cittadinanza presso l'Università di Groninga nei Paesi Bassi. È stato Visiting Professor presso le Facoltà di Giurisprudenza di Torino e LUISS di Roma, Princeton University, College of Europe, e Fellow a NYU Law School e Institute for Global Studies di Basilea.[↵]