

BlogDUE

Editoriale: La tensione concettuale della condizione di “Stato membro associato”

Roberto Baratta (Professore ordinario di Diritto dell’Unione europea, Università di Roma Tre) – 30 settembre 2026

Nel *State of the Union Address* del 16 settembre 2026, la Presidente della Commissione ha dichiarato l’intenzione di “*opening the door*” affinché il Canada divenga il primo “*associate member*” dell’Unione europea¹. L’espressione, senz’altro estranea al lessico dei Trattati, sarà qui resa con quella, volutamente ossimorica, di “Stato membro associato”, per metterne in luce la tensione concettuale. Naturalmente, l’affermazione solleva questioni di architettura costituzionale circa la coerenza di una simile condizione con i vincoli del processo di integrazione europea: in sintesi, è compatibile tale *status* con il diritto primario, considerati altresì i limiti desumibili dalla giurisprudenza della Corte di giustizia?

In punto di stretto diritto, si potrebbe chiudere drasticamente la questione, rilevando che l’ordinamento dell’Unione conosce solo due categorie soggettive: gli Stati membri (art. 49 TUE) e gli Stati terzi, con i quali l’Unione può concludere accordi di associazione (art. 217 TFUE). Non esiste, dunque, alcuna categoria intermedia² e la sua creazione richiederebbe la revisione dei Trattati ai sensi dell’art. 48 TUE, senza considerare le restrizioni che un simile processo comunque implicherebbe (di cui *infra*). Si potrebbe altresì rilevare che l’art. 217 TFUE consente associazioni avanzate, ma non potrebbe dare luogo a forme di *membership* attenuate, attribuendo a Stati terzi prerogative

¹ European Commission, *2026 State of the Union Address by President von der Leyen*, 16 September 2026, SPEECH/26/1868: “I said we must urgently reimagine our partnerships. So, I would like to work with you on opening the door for Canada to be the first associate member of the EU”. Nello stesso passaggio la Presidente ha prospettato di passare “from CETA to an Alliance for the Future”, ossia a uno spazio comune di prosperità e sicurezza economica. Sull’accordo economico e commerciale globale tra il Canada e l’Unione europea e i suoi Stati membri (CETA), v. GU L 11, del 14 gennaio 2017, p. 23.

² Proposte di una *membership* differenziata, articolata in più cerchi, sono state avanzate nel dibattito politico-istituzionale: v., in particolare, il rapporto del gruppo franco-tedesco di esperti sulla riforma istituzionale dell’Unione, *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, Paris-Berlin, 18 September 2023, che prospettava, accanto agli Stati membri, un livello di “associate members”. Nessuna di tali proposte ha trovato, finora, riscontro nel diritto primario.

proprie degli Stati membri. La Corte di giustizia ha ripetutamente escluso che accordi internazionali possano alterare la struttura del sistema istituzionale o incidere sull'autonomia dell'ordinamento (pareri 1/91, 1/00 e 2/13)³. Un "membro associato", dotato di partecipazione alle istituzioni, eluderebbe la procedura di adesione prevista dall'art. 49 TUE. Si potrebbe poi osservare che la Commissione non ha competenza per creare nuove categorie costituzionali⁴ e che la nozione stessa di "membro associato" è contraddittoria, poiché combina appartenenza e terzietà. In altri termini, la proposta confonderebbe l'integrazione interna differenziata – le cooperazioni rafforzate⁵ – applicabile ai soli membri e soggetta a numerose restrizioni, con l'integrazione esterna realizzata mediante accordi di associazione. Così argomentando, la dichiarazione della Presidente della Commissione rimarrebbe al più in una dimensione politica, priva di concreta rilevanza sul piano strutturale, di sistema.

Ora, sebbene alcune di tali osservazioni colgano nel segno, a me sembra che il concetto di "Stato membro associato", in sé un ossimoro, non vada concepito come rinviante a una categoria giuridica esistente: va da sé che, *rebus sic stantibus*, i Trattati non contemplano uno *status* del genere. Non ne segue, tuttavia, che la dichiarazione sia priva di rilevanza giuridica: essa pone, al contrario, una domanda di sistema, relativa a quanto, e soprattutto a come, l'Unione possa aprirsi a Stati terzi senza smarrire la propria identità. Quell'espressione possiede una colorazione politica – almeno per come, credo, debba essere intesa considerando il grado di consolidamento dello Stato di diritto e di rispetto dei valori democratici proprio della società canadese – profilando una sfida istituzionale (di architettura costituzionale, se si vuole) rivolta agli Stati e al Consiglio.

Occorre, peraltro, muovere da un dato preliminare, che spiega, a mio avviso, la stessa scelta lessicale della Presidente della Commissione. L'art. 49 TUE riserva la possibilità di domandare l'adesione agli Stati europei che rispettino i valori di cui all'art. 2 TUE e si impegnino a promuoverli. Il requisito geografico – per quanto la nozione di "Stato europeo" non sia definita dai Trattati e combini anche elementi geografici, sociali, storici, culturali e, aggiungerei, cristiani – appare difficilmente superabile nel caso del Canada: non a caso, la domanda di adesione presentata dal Marocco nel 1987 fu respinta dal Consiglio proprio perché il richiedente non poteva considerarsi

³ Parere della Corte del 14 dicembre 1991, 1/91; del 18 aprile 2002, 1/00; del 18 dicembre 2014, 2/13. Nello stesso senso v. anche parere del 26 aprile 1977, 1/76; dell'8 marzo 2011, 1/09; sentenza della Corte del 6 marzo 2018, causa C-284/16, *Achmea*; parere della Corte del 30 aprile 2019, 1/17, quest'ultimo reso proprio con riguardo al CETA.

⁴ V. artt. 13, par. 2, e 17 TUE. Ai sensi dell'art. 48, par. 2, TUE la Commissione può sottoporre al Consiglio progetti intesi a modificare i Trattati, ma le modifiche entrano in vigore solo dopo essere state ratificate da tutti gli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali (art. 48, par. 4, TUE).

⁵ Art. 20 TUE e artt. 326-334 TFUE; v. sentenza della Corte del 16 aprile 2013, cause riunite C-274/11 e C-295/11, *Spagna e Italia/Consiglio*.

uno Stato europeo⁶. La piena *membership* è dunque preclusa in radice, a Trattati invariati, e la formula del “membro associato” si presenta come il tentativo di offrire a uno Stato che condivide pienamente i valori dell’Unione quanto più possibile dell’appartenenza, *ma senza l’appartenenza*. Proprio per questo, essa costituisce il vero banco di prova dei limiti di cui si dirà.

Ciò posto, due modelli sono, direi, teoricamente prospettabili: un’associazione avanzata o rafforzata ai sensi dell’art. 217 TFUE, immaginabile di per sé a Trattati invariati, e una nuova categoria di “membro associato”, introdotta tramite revisione del diritto primario e tutta da costruire. Il punto è che entrambe non sono, a mio avviso, categorie giuridiche flessibili all’infinito, né liberamente determinabili con illimitato spirito creativo.

Certamente, l’art. 217 TFUE possiede una *vis* espansiva. Come noto, esso consente la conclusione di accordi di associazione con Stati terzi, caratterizzati da diritti e obblighi reciproci, azioni comuni e procedure particolari⁷. La disposizione è elastica, se non altro perché non contiene un catalogo chiuso delle materie associabili. La prassi dimostra che tali accordi possono raggiungere livelli di integrazione molto avanzati: dalla partecipazione al mercato interno alla cooperazione giudiziaria, dai programmi dell’Unione all’allineamento dinamico all’*acquis*, fino alla sottoposizione dell’accordo di associazione – e quindi dello Stato terzo – al controllo della Corte di giustizia⁸. Sotto questi profili, sarebbe interessante – ma non è questa la sede – considerare il modello associativo contenuto nell’accordo di associazione con due piccoli Stati europei, che dovrebbe essere sottoscritto a breve⁹.

Tuttavia, lo strumento associativo non è estensibile all’infinito in via interpretativa: in fondo, la *potestas interpretandi* nell’architettura costituzionale dell’Unione incontra limiti, che ho affrontato altrove¹⁰. L’art.

⁶ Sulla nozione di “Stato europeo” v. Commissione europea, *L’Europa e la sfida dell’ampliamento*, del 24 giugno 1992, in *Bollettino CE*, suppl. 3/92, punto 7, secondo cui il termine combina elementi geografici, storici e culturali che concorrono all’identità europea. Sul rilievo dei valori di cui all’art. 2 TUE ai fini dell’adesione v. anche le conclusioni del Consiglio europeo di Copenaghen del 21-22 giugno 1993.

⁷ Secondo la Corte, l’accordo di associazione è volto a creare legami particolari e privilegiati con uno Stato terzo, il quale deve, almeno in parte, partecipare al sistema dell’Unione: sentenza della Corte del 30 settembre 1987, causa 12/86, *Demirel*, punto 9.

⁸ V., a titolo di esempio, l’Accordo sullo Spazio economico europeo, in particolare artt. 1, 6 e 105-111; l’Accordo di associazione UE-Ucraina, art. 322, sul rinvio alla Corte di giustizia delle questioni interpretative di diritto dell’Unione sollevate in sede arbitrale; l’Accordo sul recesso del Regno Unito, art. 174; nonché il pacchetto di accordi UE-Svizzera, i cui negoziati si sono conclusi il 20 dicembre 2024, fondato sul recepimento dinamico dell’*acquis* e sul ruolo della Corte di giustizia nell’interpretazione del diritto dell’Unione.

⁹ Si tratta dell’accordo che istituisce un’associazione tra l’Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e il Principato di Andorra e la Repubblica di San Marino, ciascuno come parte distinta, dall’altra: v. la proposta della Commissione, COM(2024) 189final; la decisione del Consiglio, del 16 luglio 2026, che ne autorizza la firma e l’applicazione provvisoria (comunicato stampa 620/26); e la relazione interlocutoria del Parlamento europeo A10-0003/2026 (rel. Zovko), che sottolinea il ruolo della Corte di giustizia quale giudice dell’interpretazione e dell’applicazione dell’accordo. Secondo notizie di stampa andorrana, la firma è prevista a Bruxelles il 19 ottobre 2026.

¹⁰ R. BARATTA, *EU Law Interpretation: Foundations and Limits*, Torino, 2026.

217 TFUE può dare luogo a forme di associazione avanzate, non a una *creeping membership*. Lo Stato associato rimane, formalmente e sostanzialmente, uno Stato terzo. Qualsiasi tentativo di attribuire allo Stato associato prerogative proprie degli Stati membri, quali la partecipazione alle istituzioni e al processo decisionale in modo tale da incidere direttamente sull'*acquis*, colliderebbe con l'art. 49 TUE¹¹. Occorre, a questo riguardo, distinguere tra partecipazione alla formazione delle decisioni (*decision-shaping*) e partecipazione alla loro adozione (*decision-making*). La prima – consultazione degli esperti dello Stato associato nella fase preparatoria degli atti, partecipazione ai lavori dei comitati, dialogo politico e parlamentare, eventualmente uno *status* di osservatore in organi dell'Unione – è già nota alla prassi, a partire dall'Accordo SEE, ed è compatibile con la terzietà dello Stato associato¹². La seconda, ossia il diritto di voto nelle istituzioni dell'Unione, segna invece il confine oltre il quale l'associazione diventerebbe *membership*. Basterebbe ricordare che la Corte ha più volte precisato i limiti strutturali entro i quali l'Unione può sviluppare forme di integrazione con Stati terzi. Nel parere 1/91, la Corte ha ammesso, in principio, la possibilità di istituire un sistema giurisdizionale esterno nell'ambito di un accordo internazionale, purché siano preservate l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione e le competenze della Corte di giustizia; il sistema delineato dal progetto di accordo SEE fu tuttavia giudicato incompatibile con i fondamenti stessi della Comunità¹³. Il successivo parere 1/00, relativo alla *European Common Aviation Area*, ha confermato la possibilità di realizzare forme avanzate di integrazione settoriale con Stati terzi, a condizione che siano salvaguardati il carattere essenziale delle competenze dell'Unione e il ruolo delle sue istituzioni¹⁴. Nel parere 2/13, relativo all'adesione dell'Unione alla CEDU, la Corte ha poi ribadito che l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione costituisce una caratteristica essenziale di quest'ultimo, che gli accordi internazionali non possono pregiudicare¹⁵. Una possibile ulteriore indicazione potrebbe in futuro venire dal parere 1/26, relativo all'accordo di partenariato UE-Mercosur, nel quale la Corte è chiamata, tra l'altro, a pronunciarsi sulla legittimità della scissione tra un accordo di partenariato fondato sull'art. 217 TFUE e un accordo interinale sugli scambi, nonché sulla compatibilità del c.d. meccanismo di riequilibrio con l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione¹⁶.

¹¹ Sull'art. 49 TUE quale fondamento, anche assiologico, della condizione di Stato membro, v. sentenza della Corte del 20 aprile 2021, causa C-896/19, *Repubblika*, punti 61-63.

¹² V. artt. 99-100 dell'Accordo SEE, cit., relativi alla consultazione degli esperti degli Stati EFTA nella fase di elaborazione delle proposte legislative e alla loro partecipazione ai lavori dei comitati.

¹³ Parere 1/91, cit., punti 35, 40 e 46. V. anche il successivo parere del 10 aprile 1992, 1/92, relativo alla versione rinegoziata dell'accordo.

¹⁴ Parere 1/00, cit., punti 11-13.

¹⁵ Parere 2/13, cit., punti 157-158, 170 e 183-184; v. anche parere 1/17, cit., punti 106-111.

¹⁶ Risoluzione del Parlamento europeo, del 21 gennaio 2026, recante richiesta di parere alla Corte di giustizia sulla compatibilità con i trattati delle proposte di accordo di partenariato UE-Mercosur e di accordo interinale sugli scambi, P10_TA(2026)0008, procedura 2026/2560(RSP). La domanda di parere è pendente con il numero 1/26.

Ne risulta che forme anche molto intense di integrazione tramite lo strumento dell'associazione sono possibili finché esse non incidano negativamente sulle caratteristiche essenziali del sistema istituzionale dell'Unione.

Una diversa alternativa potrebbe essere la revisione dei Trattati ai sensi dell'art. 48 TUE. In effetti, se si intendesse creare un'autentica condizione di Stato associato, dotato di forme parziali di partecipazione alle istituzioni dell'Unione, occorrerebbe intervenire sul diritto primario. La modifica dell'art. 49 TUE – o l'introduzione di una nuova disposizione – sarebbe necessaria per evitare un aggiramento della procedura di adesione.

Peraltro, anche questa strada non mi sembra liberamente percorribile. La Corte ha costantemente affermato che l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione è un requisito costituzionale (pareri 1/91 e 2/13), dovendo in particolare la Corte mantenere la sua funzione nomofilattica, essenziale per la tenuta del sistema¹⁷. Ne derivano, a mio avviso, rigidità strutturali non superabili neppure tramite revisione. Non è il caso qui di riaprire la questione racchiusa nell'espressione “padroni dei Trattati”¹⁸. Alcune indicazioni giurisprudenziali – dal parere 1/91, ove si è escluso che una modifica dell'allora art. 238 del Trattato CEE potesse sanare l'incompatibilità con i fondamenti stessi della Comunità, alla sentenza *Kadi*, che ha ricondotto taluni principi ai fondamenti stessi dell'ordinamento – suggeriscono tuttavia l'esistenza di un nucleo irrinunciabile del processo di integrazione europea¹⁹. I limiti di cui parlo sono, dunque, anzitutto logici, prima ancora che giustiziabili: una revisione che consegnasse a uno Stato terzo il potere di vincolare l'Unione nell'interpretazione del *proprio diritto*, o di determinarne unilateralmente il contenuto, non darebbe vita a un sistema istituzionale diversamente articolato, ma a qualcosa di diverso dall'Unione. La condizione di “associato alla massima potenza”, a seguito di modifica dei Trattati, non potrebbe comportare, per lo Stato terzo, la facoltà di interpretare autonomamente il diritto dell'Unione con effetti vincolanti per quest'ultima, né di modificare unilateralmente l'*acquis* rilevante (si pensi al concetto di omogeneità del diritto del mercato interno sviluppato in giurisprudenza)²⁰, né di assoggettare la Corte di giustizia a un sistema giurisdizionale esterno le cui decisioni si impongano al giudizio della stessa Corte. Neppure sarebbe possibile una partecipazione alle istituzioni incompatibile con l'architettura del processo di integrazione europea, perché gli Stati membri restano gli unici soggetti chiave cui i Trattati riconoscono la piena partecipazione. La questione, in sede di revisione del diritto primario, non è dunque quanto

¹⁷ Parere 1/91, cit., punto 35; parere 2/13, cit., punti 170 e 174-176; sentenza *Achmea*, cit., punti 32-37; parere 1/17, cit., punti 106-111.

¹⁸ L'espressione (*Herren der Verträge*) risale al *Bundesverfassungsgericht*, sentenza del 12 ottobre 1993, 2 BvR 2134/92 e 2159/92 (*Maastricht*), ed è stata ripresa nella sentenza del 30 giugno 2009, 2 BvE 2/08 e altri (*Lisbona*).

¹⁹ Parere 1/91, cit., punti 71-72; sentenza della Corte del 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi e Al Barakaat*, punti 303-304; e, sulla necessità di una revisione per modifiche di “rilevanza costituzionale”, parere del 28 marzo 1996, 2/94, punti 34-35.

²⁰ Parere 1/91, cit., punti 14-22; sentenze della Corte del 23 settembre 2003, causa C-452/01, *Ospelt*, punto 29, e del 2 aprile 2020, causa C-897/19 PPU, *Ruska Federacija*, punti 50-52.

integrare, bensì a quali condizioni qualitative sia possibile integrare uno Stato terzo in chiave associativa senza alterare la struttura costituzionale dell'Unione.

In conclusione, due schemi sono possibili per seguire la prospettiva della Presidente della Commissione. Da un lato, si potrebbe operare sulla figura elastica dello Stato associato ai sensi dell'art. 217 TFUE, che non richiede modifiche dei Trattati e che rimarrebbe formalmente un'entità terza, pur potendo consentire forme avanzate di integrazione: mercato interno, Schengen²¹, programmi dell'Unione, allineamento dinamico all'*acquis* e ruolo della Corte. Questo è il modello più realistico nel breve periodo, ma non è illimitato: l'associazione non potrebbe trasformarsi in una *membership* di fatto, non coerente con i Trattati. Dall'altro, si dovrebbe pensare alla creazione di una nuova categoria costituzionale di "associazione intensificata", che richiederebbe la revisione dei Trattati ai sensi dell'art. 48 TUE, definendo diritti, obblighi, partecipazione istituzionale, voto, contributi finanziari, giurisdizione della Corte e rapporto con l'art. 49 TUE. Anche questo percorso non è, come si è detto, privo di limiti strutturali. In definitiva, non possono essere aprioristicamente escluse integrazioni profonde con Stati terzi. Stringenti limiti qualitativi si impongono, peraltro, quando sono in gioco l'autonomia dell'ordinamento, la competenza della Corte e l'equilibrio istituzionale²².

²¹ V., ad esempio, l'accordo di associazione della Svizzera all'*acquis* di Schengen e quello con l'Islanda e la Norvegia.

²² Art. 13, par. 2, TUE; v. sentenza della Corte del 22 maggio 1990, causa C-70/88, *Parlamento/Consiglio*, punti 21-22.