

## Ucraina nell'UE entro il 2027: sì, no, come? Nodi e scenari spiegati in 5 grafici

Anche dopo la sconfitta di Orbán in Ungheria, l'ingresso dell'Ucraina nell'UE entro il 2027 resta incerto: possibili accelerazioni, ma forti dubbi su costi, sicurezza e prontezza di Kyiv.

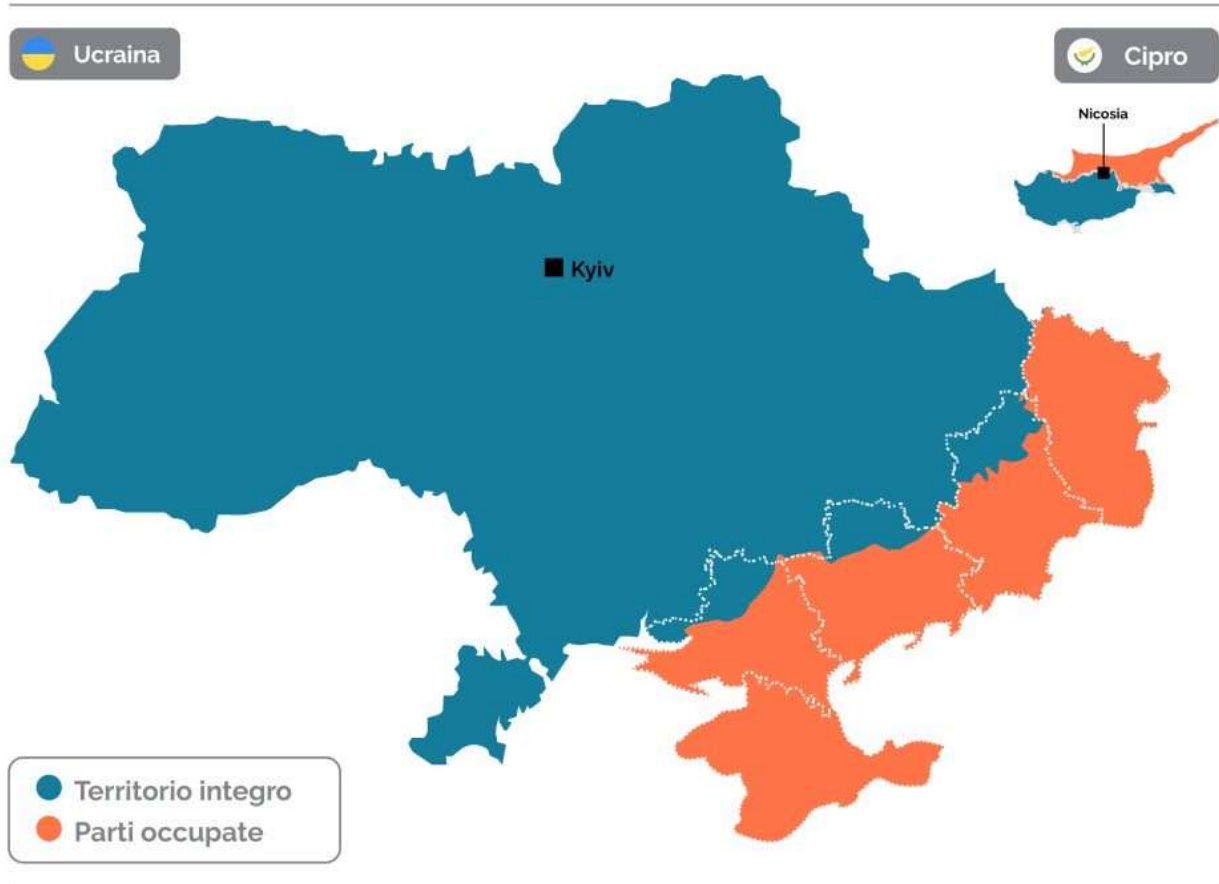
(Fonte: <https://www.ispionline.it/it/> 14 aprile 2026)



A partire dalla firma della [Dichiarazione di Parigi](#) del 6 gennaio scorso, che ha formalmente avviato i negoziati sulle garanzie di sicurezza per l'Ucraina, si è intensificato il dibattito su **una possibile adesione accelerata dell'Ucraina all'UE entro il 2027**. Tale scadenza è stata suggerita con forza dal presidente ucraino Zelensky, il quale sostiene si debba riconoscere all'Ucraina il merito nei progressi delle riforme nonostante la guerra, oltre al fatto che l'adesione all'UE rientri tra le garanzie di sicurezza in un eventuale accordo con la Russia.

A Bruxelles, tuttavia, sembra mancare una linea condivisa e il tema **non è stato sostanzialmente affrontato** nell'ultimo Consiglio europeo del 19 marzo scorso. Un'accelerazione del processo di adesione solleva questioni legate alla credibilità dell'allargamento, alla distribuzione delle risorse e alla reale prontezza dell'Ucraina. Inoltre, il requisito dell'unanimità continua a rappresentare un ostacolo, anche dopo la sconfitta elettorale di Viktor Orbán in Ungheria. Nel frattempo, Commissione europea e Stati membri lavorano a possibili soluzioni per provare a rendere il processo più rapido ed efficace.

# Adesione Ucraina: déjà-vu cipriota?



Il grafico riflette in scala le estensioni territoriali di Ucraina e Cipro.  
Fonte: elaborazioni ISPI su dati ISW, BBC e GIS

ISPI

Nel 2022, a soli quattro giorni dall'inizio dell'invasione russa, l'Ucraina ha presentato domanda di adesione all'Unione Europea. In circostanze del tutto inedite, un **Paese in guerra** ha così avviato un processo di accesso "*sui generis*" aprendo a numerosi interrogativi rispetto ad un **nodo centrale**: la **sicurezza** del continente.

Tra i rischi che potrebbero verificarsi nel caso in cui l'Ucraina entrasse a far parte dell'UE prima della conclusione del conflitto vi è in primo luogo la **potenziale "importazione" della guerra** all'interno dei confini dell'Unione. La perdita della "cintura" che oggi separa l'Unione Europea dalla Russia significherebbe per l'UE una vicinanza più diretta con un attore geopolitico ostile.

Inoltre, un mancato recupero **dell'integrità territoriale** dell'Ucraina comporterebbe per l'UE la presenza di confini orientali instabili a causa dell'occupazione, con un conseguente aumento delle pressioni sulla sicurezza delle frontiere e costi di coordinamento per il controllo territoriale.

Sebbene l'Unione Europea abbia già esperienza di Stati membri con parte del territorio occupato da potenze terze, come il caso di Cipro - [entrato nell'UE nel 2004](#) pur avendo una porzione del proprio territorio sotto controllo turco - è lecito interrogarsi su quanto questo precedente sia comparabile con il caso ucraino, che presenta dimensioni territoriali, rilevanza strategica e livello di conflittualità significativamente superiori.

D'altro canto, anche il mancato ingresso dell'Ucraina nell'Unione Europea **non è privo di rischi per la sicurezza**: un'Ucraina fuori dall'Unione, infatti, continuerebbe a rappresentare per l'UE una **fonte di instabilità** sui suoi confini, preservando sì il suo ruolo di cuscinetto ma restando più esposta ad aggressioni russe anche nel caso di un accordo di pace, con potenziali effetti collaterali per l'UE come flussi migratori incontrollati. In più, l'UE perderebbe l'occasione di integrare un [esercito esperto e tecnologie militari](#) come quelle ucraine che potrebbero contribuire positivamente al rafforzamento delle due capacità di sicurezza e difesa, in linea con gli impegni assunti sotto il programma ReArm Europe.

2. Costo politico: quali sarebbero le implicazioni per l'UE dell'adesione dell'Ucraina? E quelle della non-adesione?

# Adesione UE: un processo a velocità variabili



Fonte:  
European Commission



In entrambi gli scenari - adesione o non adesione ucraina -, la credibilità del progetto europeo e dell'UE come attore politico coerente verrebbe messa a dura prova. Al netto di un consenso unanime da parte degli Stati membri, un'adesione accelerata dell'Ucraina comporterebbe soprattutto un costo in termini di coerenza del processo di allargamento, storicamente fondato su un principio merit-based che subordina la *membership* al rispetto dei criteri di Copenaghen e all'adozione dell'acquis comunitario. Il percorso dei Paesi dei Balcani occidentali candidati già dai primi anni 2010 - come Albania, Montenegro e Serbia - e il caso della Turchia, il cui processo di adesione è iniziato nel 1999 ed è correntemente congelato, evidenziano la natura **lunga e complessa** di tale processo.

In questo quadro, un'accelerazione per Kyiv - pur a fronte del riconoscimento dei progressi compiuti - apparirebbe guidata principalmente da **logiche geopolitiche**, rischiando di incrinare **aspettative consolidate** tra gli altri candidati. Ciò potrebbe alimentare **risentimento** da parte loro, rafforzare le **accuse di “doppi standard”** e, nel lungo periodo, **indebolire l'influenza europea** nella regione, a **vantaggio di attori terzi**, *in primis* la Russia.

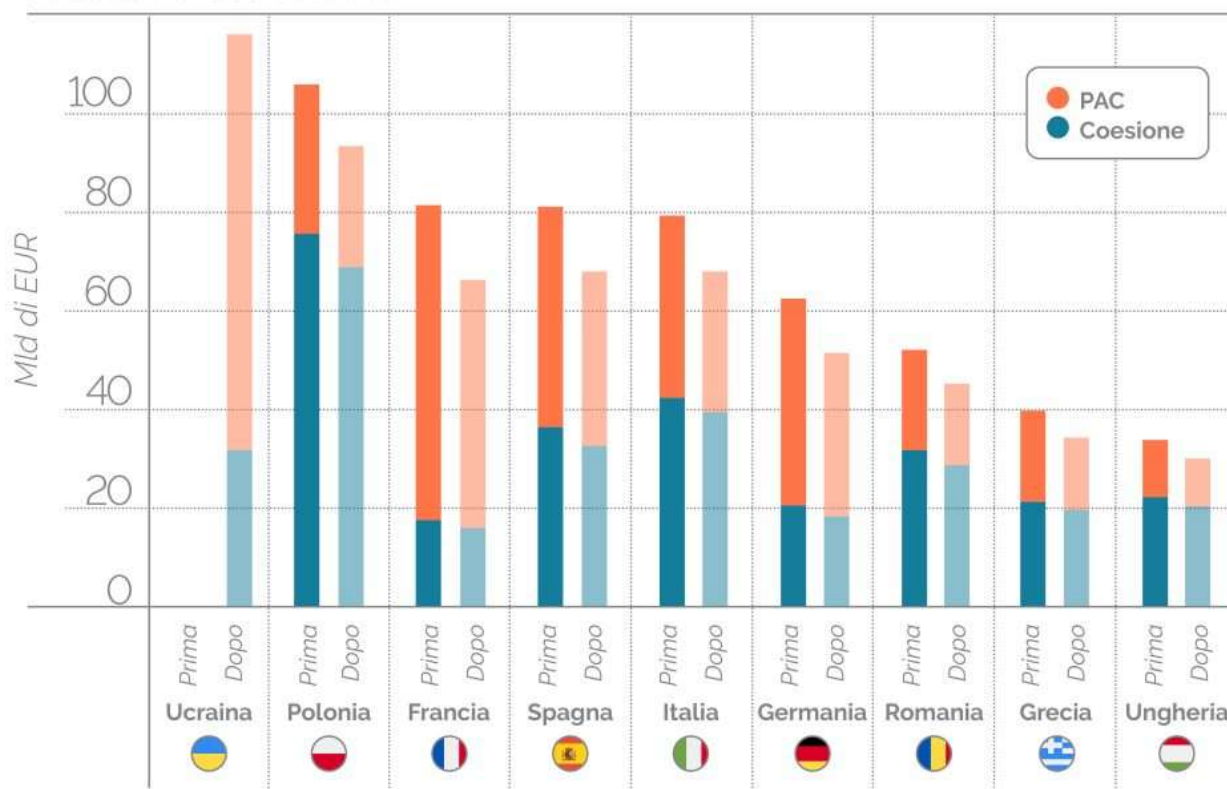
Al contrario, una **mancata adesione** produrrebbe un **costo reputazionale soprattutto esterno**. Promesse disattese comprometterebbero la **credibilità della politica estera europea** - già sotto pressione dal 2022 - e indebolirebbero la **leva della condizionalità**, efficace solo se sostenuta da impegni credibili. Inoltre, alimenterebbero **disillusione interna** in Ucraina, contribuendo a un contesto di instabilità prolungata e al rischio di nuove aggressioni.

Davanti a questi scenari, lo **stallo negoziale** appare comprensibile: gli Stati membri sono chiamati a un **difficile bilanciamento**, in cui ogni opzione comporta costi politici rilevanti. Anche una soluzione intermedia, come un'accelerazione **parallela per Ucraina e Balcani occidentali** - più volte discussa - se da un lato può tutelare la credibilità esterna dell'UE, dall'altro rischia di aprire **nuove linee di frattura interne agli Stati UE**. Dunque, scelte difficili, che richiedono necessariamente una presa di consapevolezza e consenso da parte di tutti i membri.

### 3. Costo economico: quali sarebbero le implicazioni per l'UE dell'adesione dell'Ucraina? E quelle della non-adesione?

## Quanto costerebbe l'ingresso dell'Ucraina nell'UE?

Allocazione stimata di fondi di Coesione e PAC per paese, prima e dopo l'adesione dell'Ucraina



Nota: Il budget utilizzato per i calcoli delle allocazioni di PAC e fondi di coesione fa riferimento al MFF del ciclo 2021-2027

Fonte: elaborazioni ISPI su dati Commissione Europea e Bruegel

ISPI

L'adesione dell'Ucraina all'Unione Europea avrebbe effetti non solo sul piano politico e della sicurezza, ma anche su quello **economico**. Qualora il Paese entrasse a far parte dell'UE dopo aver ristabilito la piena integrità territoriale, diventerebbe infatti lo Stato europeo con **la più ampia superficie agricola**, superando l'attuale primato della Francia. Con i suoi circa 40 milioni di ettari di superficie agricola, l'ingresso dell'Ucraina inciderebbe sull'allocazione delle risorse della **Politica Agricola Comune (PAC)**, che distribuisce i fondi anche sulla base della superficie agricola utilizzata. In base a questo criterio e considerando il **budget 2021-2027** e i confini ucraini pre-guerra, secondo uno [studio](#) di Bruegel del 2024, Kyiv risulterebbe il principale beneficiario dei fondi PAC, con un'allocazione di fondi stimata intorno agli 85 miliardi di euro. Anche sul piano della **politica di coesione** emergerebbe un marcato riequilibrio a favore di Kyiv. Con una popolazione di quasi [38 milioni](#) di abitanti nel 2024 (secondo il dato sul numero di

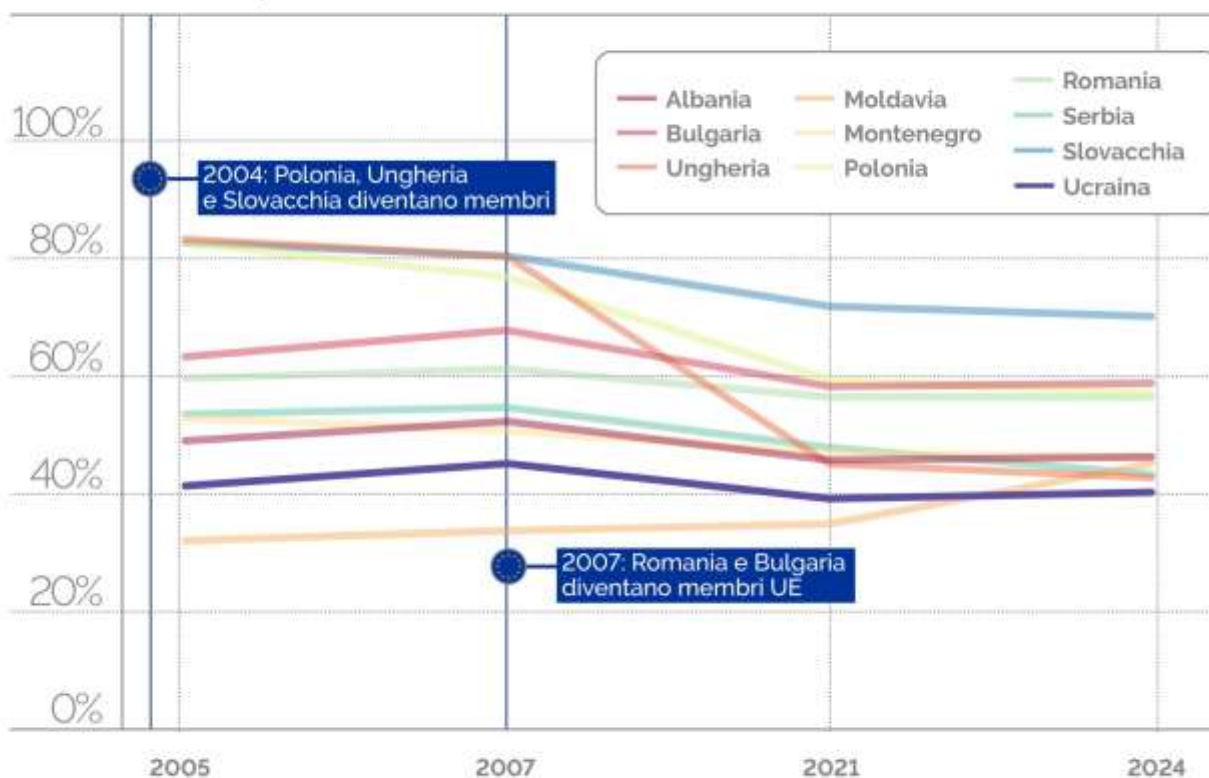
residenti) e un PIL pro capite significativamente inferiore alla media dell'UE ([5389 dollari contro 43305 al 2024](#)), il Paese diventerebbe il principale destinatario dei fondi europei destinati alla **riduzione delle disparità economiche e sociali** tra gli Stati membri. Tuttavia, come stimato da Bruegel, il meccanismo di contenimento che limita i trasferimenti al 2,3% del PIL nazionale ridurrebbe l'ammontare complessivo dei fondi destinati all'Ucraina a circa 32 miliardi di euro, lasciando alla Polonia il posto di primo beneficiario.

Sebbene, da una parte, l'adesione dell'Ucraina comporterebbe un **impatto diretto sul bilancio** europeo, una redistribuzione delle risorse tra gli attuali Stati membri e una probabile accelerazione della competizione tra imprese europee e ucraine sul mercato agricolo, dall'altra anche il mancato ingresso presenterebbe **costi "nascosti"** altrettanto rilevanti. In primo luogo, il mancato allargamento implicherebbe la **rinuncia all'espansione del mercato unico** europeo, con la conseguente perdita di una "corsia privilegiata" per accedere a opportunità di investimento per le imprese europee, particolarmente significative in un'ottica di ricostruzione post-bellica. Inoltre, l'esclusione dell'Ucraina dal mercato unico ridurrebbe le opportunità per l'Europa di accedere alla sua ricchezza di risorse naturali, che potrebbero rivelarsi un **asset strategico** per Bruxelles. Tuttavia, il pieno sfruttamento di tali risorse come materie prime critiche e minerali non sarebbe immediato: le risorse ucraine richiederebbero tra i [5 e 15 anni](#) per diventare rilevanti dal punto di vista commerciale e molto del loro potenziale potrebbe rimanere condizionato da criticità di accesso come la localizzazione di alcuni giacimenti di materie critiche nei territori occupati.

#### 4. Integrità democratica e istituzionale: l'Ucraina sarebbe pronta a entrare?

## Livelli di democrazia a confronto

Quanto conta per l'adesione all'UE?



Fonte:  
elaborazione ISPI sui dati Freedom House

ISPI

Sebbene l'adesione all'UE non dipenda solo dall'allineamento normativo dei candidati, ma anche dalle dinamiche decisionali interne agli Stati membri, la **solidità delle istituzioni democratiche** resta un indicatore chiave della prontezza all'ingresso. Nel caso ucraino, tale valutazione risulta però **alterata** dal contesto bellico attuale: la **legge marziale**, in vigore dall'inizio dell'invasione nel 2022, ha difatti rafforzato la centralizzazione del potere, **incidendo sul funzionamento ordinario** delle istituzioni ed **entrando in tensione con la tutela di alcuni principi fondamentali**. Tra questi, il **diritto di voto**, che non può essere esercitato in assenza di elezioni, sospese fino alla revoca della legge marziale.

In tale contesto, una valutazione più accurata per l'Ucraina richiede di considerare anche il periodo pre-guerra, quando le istituzioni operavano in **condizioni ordinarie**. I dati sul livello di democrazia riportati da Freedom House evidenziano per l'Ucraina una stabilità **tra il 39% e il 40%** nel periodo 2018-2024, Questo viene misurato sulla base di **variabili** quali

corruzione, processo elettorale, società civile e indipendenza di media e magistratura - rilevanti perché si allineano ai [criteri](#) del primo cluster del processo di adesione, monitorato lungo l'intero negoziato e quindi determinante per l'ingresso effettivo del Paese.

Il [confronto](#) comparativo aiuta a contestualizzare questi dati. Nella fase pre-adesione, Paesi come **Ungheria, Polonia e Slovacchia** superavano l'**80%**, mentre **Romania e Bulgaria** si attestavano intorno al **60%**, ben al di sopra dei livelli ucraini sia prima che durante il conflitto. Bisogna però notare che Budapest ha subito un arretramento democratico, presentando nel 2024 un valore attorno al 42%. Al contempo, Kyiv si colloca poco al di sotto di altri candidati impegnati da anni nei negoziati come **Montenegro (46,43%), Serbia (43,45%) e Albania (46,43%)**, nonché della **Moldavia (45,83%)**, che ha seguito un percorso di adesione quasi parallelo.

Un andamento simile emerge anche dall'**indice di corruzione percepita di Transparency International**[\[1\]](#), che nel 2025 [colloca](#) l'**Ucraina** su livelli relativamente più critici (**36%**) rispetto sia ad altri candidati - come **Montenegro (46%) e Moldavia (42%)** - sia ad alcuni Stati già diventati membri, tra cui **Ungheria (40%), Romania (45%) e Polonia (53%)**. È da notare nel 2021 il valore per l'Ucraina era inferiore (32%), il che suggerisce che gli sforzi congiunti tra UE e Ucraina per **contrastare la corruzione** e promuovere maggiore trasparenza hanno prodotto risultati. Se sul piano della qualità democratica non si registrano progressi significativi, nella lotta alla corruzione le misure adottate si sono dimostrate efficaci.

Queste evidenze possono, da un lato, **rafforzare le cautele di alcuni Stati membri** rispetto a un'adesione accelerata dell'Ucraina che non tenga conto delle riforme necessarie e della situazione degli altri candidati; dall'altro - anche alla luce del caso ungherese - offrono a Kyiv, così come ad altri Paesi candidati, un argomento per sostenere che i livelli democratici iniziali non sono **necessariamente stabili** e che un **processo rigorosamente meritocratico non esclude il rischio di arretramento democratico** una volta ottenuta la *membership*.

## 5. Scenari e opzioni: quali proposte per uscire dallo stallo?

# Quali sono le proposte per uscire dall'impasse?

Posizioni chiave del dibattito sull'adesione dell'Ucraina all'UE



URSULA  
VON DER  
LEYEN

Sostenitrice del "reverse enlargement": adesione graduale al blocco, con accesso al mercato unico prima del completamento delle riforme



KAJA  
KALLAS

Difende con forza il principio merit-based con focus sulle riforme



FRIEDRICH  
MERZ

Sostiene che l'adesione dell'Ucraina all'UE entro il 2027 non sia possibile



MARTA  
KOS

Propone la via del pragmatismo per conciliare l'esigenza di accelerare i negoziati con il bisogno di mantenere saldi i principi dell'allargamento



VOLODYMYR  
ZELENSKY

Contrario a mezze misure tra status di candidato e membro. Predilige un chiaro percorso per l'adesione completa

Fonte:  
elaborazione ISPI

ISPI

Tra i nodi irrisolti di un'adesione accelerata dell'Ucraina, la **Commissione europea** ha proposto alcune "vie d'uscita", ma resta aperto il confronto con gli Stati membri.

Sotto la guida di **Ursula von der Leyen**, la Commissione sostiene il *reverse enlargement*, che permetterebbe ai Paesi candidati di **accedere al mercato unico** e ai programmi di investimento **prima del completamento delle riforme**. **Marta Kos**, Commissaria per l'Allargamento, propone invece una soluzione leggermente diversa: **modifiche procedurali** che accelerino l'apertura e la chiusura dei cluster, senza concedere l'ingresso parziale nel blocco europeo a riforme ancora in corso.

Al contrario, **Kaja Kallas**, Alta rappresentante dell'UE, difende la **centralità del principio merit-based**, allineandosi a numerosi diplomatici europei che interpretano questo protagonismo della Commissione come un tentativo di forzare un processo che rimane di loro competenza politica.

Se per la Commissione l'allargamento inverso rappresenta uno strumento per mantenere **Kyiv ancorata all'UE**, offrendogli al contempo benefici concreti durante il percorso di riforma, molti governi **temono** che un ingresso anticipato possa **indebolire la condizionalità** e aprire spazi di **arretramento democratico**, compromettendo in ultimo la **credibilità** dell'intero processo. Dopo la sconfitta di Orbán in Ungheria, potrebbe cadere uno degli ostacoli per l'avanzamento dei negoziati sull'adesione. Orbán era infatti l'unico leader europeo apertamente contrario all'ingresso di Kyiv, avendo minacciato e usato il veto per bloccare il processo in diverse occasioni. Se il nuovo leader Péter Magyar ha espresso un'opposizione su allargamento e aiuti militari all'Ucraina simile al suo predecessore, i vertici europei sperano di trovare in lui **un interlocutore più flessibile** su questi dossier. Per la Polonia e i Paesi baltici l'allargamento a Est è una priorità strategica, ma **tutti concordano** sul fatto che l'adesione debba **restare condizionata al rispetto dei criteri** e al completamento delle riforme. In questo senso, spicca la posizione del leader tedesco Friedrich Merz, secondo il quale un'entrata di Kyiv nel blocco nel 2027 "non è possibile". Ad oggi il *reverse enlargement* di Von der Leyen **non raccoglie consenso** né tra le capitali né da parte di Zelensky, contrario a soluzioni intermedie tra status di membro e candidato. Più realistica appare la via di un **compromesso procedurale**, come suggerito il 24 marzo da Kos, che ha **invitato** gli Stati membri a presentare proposte per accelerare il processo senza alterarne i principi fondamentali.

---

**[1]** Indice su scala 1-100: valori più bassi indicano una maggiore percezione della corruzione, mentre valori più alti indicano una minore percezione della corruzione.