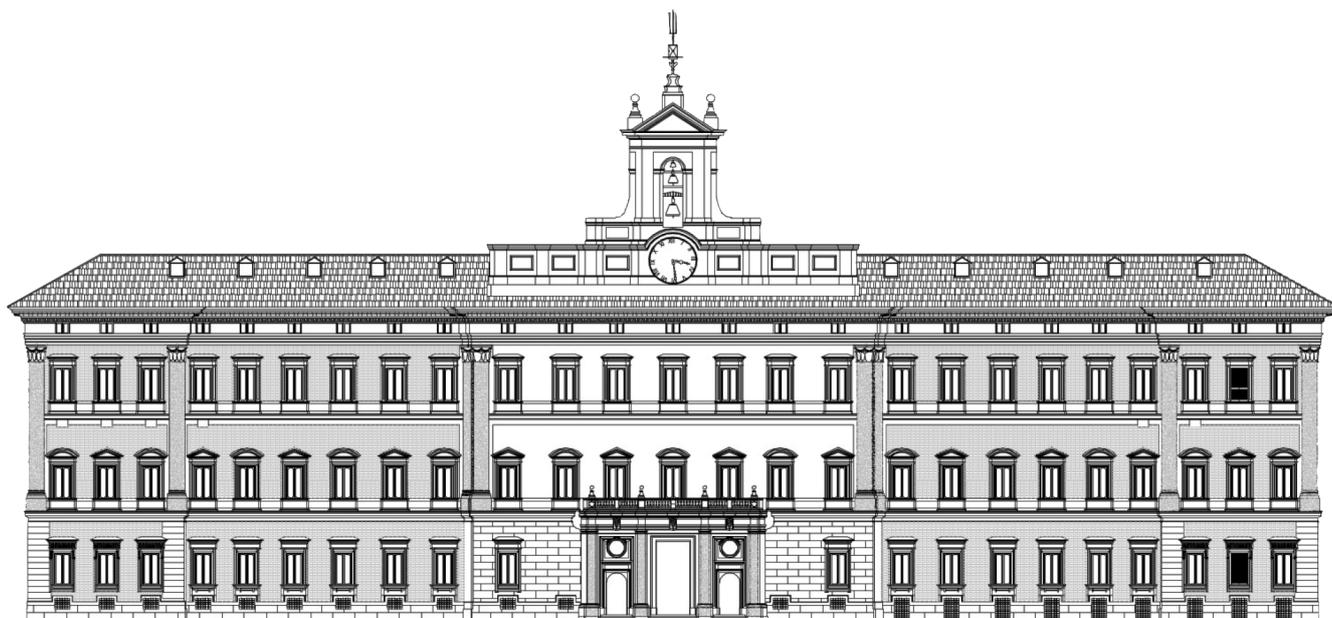




Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA



Documentazione per le Commissioni
ESAME DI ATTI E DOCUMENTI DELL'UNIONE EUROPEA

Comunicazione 2023 della Commissione europea sulla politica di
allargamento dell'UE (COM(2023)690)

Comunicazione della Commissione europea sulle riforme e sulle
revisioni strategiche pre-allargamento (COM(2024)146)

n. 73

10 settembre 2024



Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni
ESAME DI ATTI E DOCUMENTI DELL'UNIONE EUROPEA

Comunicazione 2023 della Commissione europea sulla
politica di allargamento dell'UE
(COM(2023)690)

Comunicazione della Commissione europea sulle riforme e
sulle revisioni strategiche pre-allargamento
(COM(2024)146)

n. 73

10 settembre 2024

Il dossier è stato curato dall'**UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA**
(☎ 066760.2145 - ✉ cdrue@camera.it - ✎ [@CD_europa](https://twitter.com/CD_europa) - europa.camera.it).

I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

DATI IDENTIFICATIVI	1
INTRODUZIONE	3
• Stato del processo di allargamento	3
• La posizione della Camera	5
• Esame presso le Istituzioni dell'UE	6
• Esame presso altri parlamenti nazionali	6
LA COMUNICAZIONE RECANTE LE VALUTAZIONI SUI SINGOLI STATI	9
IL DIBATTITO SULLE RIFORME ISTITUZIONALI DELL'UE IN VISTA DELL'ALLARGAMENTO	23
• Il contesto del dibattito	23
• Prime stime dell'impatto finanziario dell'allargamento	24
• Il dibattito in seno al Consiglio europeo e al Consiglio	26
• Attività del Parlamento europeo nella scorsa legislatura europea	29
• La comunicazione della Commissione europea sulle riforme e sulle revisioni strategiche pre-allargamento	31
• Altri contributi e proposte di riforma in vista dell'allargamento	42
• La relazione Letta: mercato interno e processo di allargamento	45
• Il rapporto Draghi sulla competitività	46
• La Comunità politica europea	46
LE INIZIATIVE PER PROMUOVERE L'INTEGRAZIONE DEI BALCANI OCCIDENTALI	49
• Il nuovo piano di crescita per i Balcani occidentali	49
• Il piano economico d'investimenti globale, l'agenda verde per i Balcani occidentali ed il sostegno per la crisi energetica	50
• Allegato 1 – I risultati dell'allargamento dell'UE del 2004	51
• Allegato 2 - La procedura di adesione all'UE	57

DATI IDENTIFICATIVI

Tipo di atto	<i>Comunicazioni della Commissione europea</i>
Data di adozione	<i>8 novembre (COM(2023)690) 20 marzo 2024 (COM(2024)146)</i>
Settori di intervento	<i>Adesione all'Unione europea; integrazione europea; Balceni occidentali; paesi candidati all'adesione all'UE</i>
Esame presso le istituzioni dell'UE	<i>Trasmesse al Parlamento europeo e al Consiglio</i>
Assegnazione	<i>(COM (2023)690) - 12 dicembre 2023, Commissione III, Affari esteri e Commissione XIV Politiche dell'UE (COM(2024)146 - 22 marzo 2024, Commissione III, Affari esteri e Commissione XIV Politiche dell'UE</i>
Segnalazione da parte del Governo	<i>Si</i>
Relazione del Governo ex art. 6 della legge 234 No	<i>No</i>

INTRODUZIONE

Il presente dossier illustra i contenuti di due comunicazioni della Commissione europea in materia di allargamento:

- 1) la [comunicazione](#) **2023 sulla politica di allargamento dell'UE**, presentata l'**8 novembre 2023**, che costituisce l'**ordinario esercizio annuale di valutazione** del processo di allargamento nel suo complesso e dei progressi compiuti dai paesi coinvolti, accompagnata da **raccomandazioni per i singoli paesi** (*la prossima comunicazione dovrebbe essere presentata a novembre 2024*);
- 2) la [comunicazione](#) sulle **riforme e sulle revisioni strategiche pre-allargamento**, presentata il **20 marzo 2024**, che rappresenta il **contributo** della Commissione ai lavori futuri in **tema di allargamento e riforme** per il quale il **Consiglio europeo del 27 giugno** scorso ha adottato una **tabella di marcia**.

Sono altresì riportate le posizioni assunte dalle Istituzioni dell'Ue e quelle emerse nel dibattito istituzionale e pubblico sulle prospettive dell'allargamento dell'Unione e sulle riforme ad esso connesse.

Stato del processo di allargamento

Quadro sinottico dei Paesi coinvolti

La tabella seguente reca un quadro sinottico dei paesi che hanno presentato, in base all'**articolo 49 del Trattato sull'UE**, domanda di adesione all'Unione e dello stato di avanzamento dei relativi negoziati.

Paese	Domanda di adesione	Status di paese candidato	Avvio dei negoziati	Avanzamento dei negoziati
Albania	24 aprile 2009	26 e 27 giugno 2014	19 luglio 2022	
Bosnia Erzegovina	15 febbraio 2016	15 dicembre 2022	21 marzo 2024	
Georgia	3 marzo 2022	14 dicembre 2023		
Kosovo	15 dicembre 2022			
Macedonia del Nord	22 marzo 2004	15 e 16 dicembre 2005	19 luglio 2022	

Moldova	3 marzo 2022	23 e 24 giugno 2022	14 dicembre 2023	Il 25 giugno 2024 si è svolta la prima Conferenza intergovernativa
Montenegro	15 dicembre 2008	16 e 17 dicembre 2010	29 giugno 2012	Aperti tutti i capitoli negoziali e chiusi i negoziati per 3 capitoli: (Scienza e ricerca; Educazione e cultura; Relazioni esterne)
Serbia	19 dicembre 2009	1° marzo 2012	21 gennaio 2014	Aperti 22 capitoli negoziali su 35 e chiusi i negoziati su 2 capitoli (Scienza e ricerca; Educazione e cultura)
Turchia	14 aprile 1987	11 dicembre 1999	3 ottobre 2005, sospesi nel giugno 2018	Aperti 16 capitoli negoziali su 33 e chiuso i negoziati per 1 capitolo (Scienza e ricerca)
Ucraina	1 marzo 2022	23 e 24 giugno 2022	14 dicembre 2023	Il 25 giugno 2024 si è svolta la prima Conferenza intergovernativa

Ultimi sviluppi

Ucraina e Moldova

Il **21 giugno** scorso il **Consiglio**, preso atto della valutazione sui due Paesi espressa dalla **Commissione europea** il 7 giugno, ha approvato i **quadri negoziali** per l'avvio effettivo dei negoziati con **l'Ucraina e la Moldova**.

Le **prime conferenze intergovernative** si sono svolte a margine del Consiglio affari generali del 25 giugno 2024.

La decisione di avviare i negoziati con i due Paesi era stata assunta all'**unanimità Consiglio europeo del 14 e 15 dicembre 2023**, senza la partecipazione al voto dell'**Ungheria**.

Nell'ambito dell'accordo raggiunto in sede di Consiglio sul quadro negoziale dell'**Ucraina** sono stata accolte le richieste dell'**Ungheria** - che aveva minacciato il veto - di prevedere **forme di tutela dei diritti delle minoranze nazionali ungheresi presenti in Ucraina** (sul modello del quadro negoziale per la Macedonia del Nord). Ciò attraverso il richiamo alla Costituzione ucraina per la tutela di tali diritti e l'aspettativa dell'attuazione in buona fede dei rilevanti accordi bilaterali di buon vicinato con gli Stati membri dell'UE.

Ucraina e Moldova sono oggetto ora di un approfondito **processo di screening** per valutare fino a che punto le rispettive legislazioni siano già conformi agli standard dell'UE e quanto lavoro di riforma sarà necessario.

Una volta che lo **screening**, la cui durata richiede di norma uno o due anni ma che potrebbe in questo caso concludersi molto più velocemente, sarà **finalizzato**, l'UE dovrà iniziare a stabilire le **condizioni per i negoziati su 35 capitoli** relativi a settori politici che **coprono l'intera legislazione dell'UE**.

Conclusioni del Consiglio europeo su altri candidati

Nelle sue [conclusioni](#) il Consiglio europeo del **14 e 15 dicembre 2023** ha:

- deciso di **concedere lo status di paese candidato alla Georgia**, fermo restando che siano adottate le misure indicate nella raccomandazione della Commissione dell'8 novembre 2023;
- affermato che l'UE è **pronta a completare la fase di apertura dei negoziati di adesione con la Macedonia del Nord**, non appena quest'ultima avrà attuato il suo impegno di completare le modifiche costituzionali;
- riaffermato l'impegno **pieno e inequivocabile** a favore della prospettiva di adesione dei **Balceni occidentali**, chiedendo l'accelerazione del relativo processo, e la determinazione a portare avanti la **graduale integrazione** tra l'UE e la regione già **durante il processo di allargamento**, in modo reversibile e meritocratico.

Il **Consiglio europeo del 27 giugno 2024** ha adottato [conclusioni](#) sulla **Georgia** (si veda *infra*), nelle quali ha espresso preoccupazione per i recenti sviluppi interni.

La posizione della Camera

Il 26 giugno 2024, in esito alle **comunicazioni del Presidente del Consiglio** sul successivo **Consiglio europeo**, la Camera dei Deputati ha approvato risoluzioni che affrontano tra l'altro questioni legate al processo di **allargamento dell'UE**:

- la risoluzione Foti, Molinari, Barelli e Lupi n. [6-00120](#), che impegna il Governo a: "1) ribadire il **forte sostegno al processo di allargamento** a favore dei Paesi dei **Balceni occidentali**; 2) proseguire l'azione di **sostegno alla Moldova** di fronte alle azioni destabilizzanti da parte di Mosca ed a continuare a **sostenere gli sforzi di riforma** delle Autorità di Chişinău **nel percorso di avvicinamento all'Unione europea**; 3) **monitorare gli sviluppi in Georgia** mantenendo alta l'attenzione sul **rispetto dei valori** e dei **principi** su cui si fonda l'**Unione** che costituiscono un elemento essenziale per ogni Paese che aspira a diventarne membro";
- la risoluzione Faraone ed altri n. [6-00121](#), parzialmente accolta dal Governo e approvata nel testo riformulato, che impegna il Governo a "**facilitare**, per

quanto di competenza, **il percorso di allargamento dell'Unione europea ai Balcani occidentali**, sostenendo l'integrazione della **Moldova**, scongiurando ogni eventuale e ulteriore ingerenza da parte di potenze straniere”;

- la risoluzione Francesco Silvestri n. 6-[00122](#), parzialmente accolta dal Governo e approvata nel testo riformulato, che impegna il Governo “a **ribadire la condanna**, di concerto con le istituzioni europee, **dell'adozione della legge georgiana sulle influenze straniere** che contrasta con gli impegni di avanzamento democratico assunti dalla Georgia con l'Unione europea nel suo percorso di adesione.

Presso le **Commissioni permanenti III (Affari esteri e comunitari)** e **XIV (Politiche dell'Unione europea)** sono state svolte audizioni nell'ambito dell'esame delle **risoluzioni [7-00123](#) Onori, [7-00130](#) Rosato, [7-00139](#) Orsini e [7-00161](#) Caiata sull'allargamento dell'UE ai paesi dei Balcani occidentali.**

Esame presso le Istituzioni dell'UE

Le comunicazioni sono state trasmesse al Parlamento europeo ed al Consiglio.

Esame presso altri parlamenti nazionali

Sulla base dei dati forniti dal sito IPEX:

- l'[esame](#) della comunicazione 2023 sull'allargamento (COM(2023)690), risulta **completato** dal Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica ceca, dalla Camera dei deputati rumena e dal Parlamento ungherese ed **avviato** da parte del Bundestag tedesco, dal Sejm Polacco, dalla Camera dei rappresentanti del Belgio, dal Senato dei Paesi Bassi, Parlamento finlandese, dal Parlamento lettone e dal Consiglio nazionale slovacco;
- l'[esame](#) della comunicazione sulle riforme e sulle revisioni strategiche pre-allargamento, relativa proposta risulta **completato** dal Bundestag tedesco, dalla Camera dei deputati rumena e dalla Camera dei deputati ceca ed **avviato** da parte dalla Camera dei rappresentanti del Belgio, dal Bundesrat tedesco, dal Senato dei Paesi Bassi, dal Sejm Polacco, dal Parlamento lettone, dal Parlamento Lituano e dal Consiglio nazionale slovacco;

Si segnala che la **Camera dei deputati ceca**, nella risoluzione approvata in esito dell'esame delle comunicazione: a) sottolinea che lo **Stato di diritto** nei nuovi Stati membri aderenti deve essere misurato solo in base ai **valori e agli obblighi condivisi da tutti gli Stati membri**, alle garanzie procedurali e alle rivendicazioni di indipendenza e imparzialità dei tribunali e delle istituzioni pubbliche competenti, in modo che ai paesi candidati non vengano avanzate

rivendicazioni più elevate o aggiuntive rispetto agli Stati membri dell'UE;
b) **non concorda** sul fatto che l'allargamento dell'UE debba essere condizionato dalla **modifica del sistema di diritti di voto negli organi dell'UE dall'unanimità alla maggioranza qualificata.**

LA COMUNICAZIONE RECANTE LE VALUTAZIONI SUI SINGOLI STATI

Di seguito si riassumono le valutazioni e raccomandazioni presentate dalla Commissione europea con riferimento ai singoli Paesi, formulate nella richiamata [comunicazione](#) sul **pacchetto allargamento per il 2023** nonché in altri documenti della Commissione.

Bosnia-Erzegovina

La Commissione sottolinea, nel [rapporto](#) del **12 marzo scorso**, che da quando il Consiglio europeo ha concesso alla Bosnia-Erzegovina lo *status* di candidato nel dicembre 2022, **l'impegno della leadership politica** verso l'obiettivo strategico dell'integrazione europea è stato portato avanti attraverso **importanti riforme e ha prodotto risultati positivi**.

In particolare, Sarajevo ha mostrato un forte impegno nel portare avanti riforme a lungo pendenti, come **l'adozione delle leggi sulla prevenzione del conflitto di interessi**, sull'**antiriciclaggio** e sul **contrasto al finanziamento del terrorismo**.

La Bosnia-Erzegovina ha, inoltre, adottato **misure significative per migliorare il sistema giudiziario e delle procure**, la **lotta alla corruzione, alla criminalità organizzata e al terrorismo** e per migliorare la **gestione della migrazione**, con l'approvazione di un mandato per negoziare un accordo sullo status di Frontex.

Sarajevo ha, infine, raggiunto e mantenuto il **pieno allineamento con la politica estera e di sicurezza comune dell'UE**.

Alla luce dei risultati conseguiti dal 2022, la Commissione ritiene dunque che la **Bosnia-Erzegovina abbia raggiunto il necessario livello di conformità ai criteri di adesione** e ha **raccomandato al Consiglio di avviare i negoziati di adesione** e di **adottare il quadro negoziale una volta che la Bosnia-Erzegovina avrà adottato ulteriori misure** ed è pronta a riferire al Consiglio sui progressi compiuti dalla Bosnia-Erzegovina rispetto a tali misure.

Montenegro

La Commissione europea, nel [rapporto](#) dell'8 novembre scorso, riconosce che l'adesione all'UE costituisce la **priorità fondamentale per il paese** e si riflette generalmente nelle sue decisioni politiche. Tuttavia negli ultimi **due anni** l'instabilità politica, le tensioni, il **debole funzionamento delle istituzioni democratiche e giudiziarie** e **l'assenza di un governo a pieno titolo** hanno **bloccato** i processi decisionali e **l'attuazione delle riforme**, portando a un **netto rallentamento dei negoziati**.

La Commissione ritiene fondamentale che il **nuovo Governo**, insediatosi alla fine di ottobre 2023, si concentri sulla realizzazione delle **principali riforme in sospenso** e che il **Parlamento** funzioni correttamente. Rilevato che i negoziati

fanno registrare un **equilibrio complessivo** tra i **progressi** nell'ambito dei **capitoli sullo Stato di diritto**, da un lato, e quelli negli **altri capitoli**, dall'altro, formula i seguenti rilievi e raccomandazioni:

- la **priorità** per ulteriori progressi generali nei negoziati di adesione - prima di procedere verso la chiusura provvisoria di altri capitoli o cluster - rimane il rispetto dei **parametri di riferimento provvisori per lo Stato di diritto** stabiliti nei capitoli 23 e 24. Allo scopo il Paese deve intensificare gli sforzi nei settori critici della **libertà di espressione** e della **libertà dei media**, la **lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata**, e accelerare e approfondire le **riforme sull'indipendenza, la professionalità e la responsabilità della magistratura**, comprese le nomine giudiziarie;
- il Montenegro ha fatto registrare un **tasso di allineamento del 100%** alla **politica estera e di sicurezza** comune dell'UE, comprese le sanzioni;
- il Paese ha **contribuito alla gestione dei flussi migratori** misti verso l'UE cooperando all'attuazione del piano d'azione dell'UE sui Balcani occidentali.

In occasione della visita in Montenegro del 31 ottobre 2023, la Presidente von der Leyen, ha indicato che il Paese, tra i candidati, è quello **più avanti nel processo di adesione**. Il Rappresentante permanente del Montenegro presso l'UE, ambasciatore Markovic, ha dichiarato il 6 novembre scorso che il Paese ha **l'ambizione di diventare il 28 Stato membro nel 2028**.

Il 26 giugno 2024 si è [svolta](#) a Bruxelles la **sedicesima riunione della Conferenza di adesione con il Montenegro** a livello ministeriale nel corso della quale è stato fatto il punto sui **progressi del Montenegro nei capitoli sullo stato di diritto**, il **capitolo 23 su magistratura e diritti fondamentali** e il **capitolo 24 su giustizia, libertà e sicurezza**, e sono state fornite indicazioni sul lavoro da svolgere. L'UE ha confermato che il Montenegro ha, nel complesso, **soddisfatto i parametri provvisori stabiliti per i sopracitati capitoli**, aprendo così la strada al processo di chiusura dei capitoli nei negoziati di adesione.

Serbia

La Commissione europea, pur rilevando che il **ritmo delle riforme ha accelerato** dopo la formazione del nuovo governo alla fine di ottobre 2022, afferma che la Serbia avrebbe potuto realizzare **maggiori progressi** nei negoziati di adesione. Il Paese deve, **in via prioritaria**, allinearsi **con la politica estera e di sicurezza comune dell'UE**, e in particolare con le **misure restrittive** nei confronti della **Russia**.

Il [rapporto](#) sottolinea che Belgrado ha invece tecnicamente **soddisfatto** i parametri di riferimento per avviare i **negoziati sul gruppo 3** (capitoli relativi a competitività e crescita inclusiva).

Ribadito che la **normalizzazione** delle relazioni della **Serbia** con il **Kosovo** è **condizione essenziale** nel cammino europeo di entrambi i paesi, la Commissione formula i seguenti rilievi e raccomandazioni:

- i progressi su **Stato di diritto e normalizzazione delle relazioni con il Kosovo** continueranno a determinare il **ritmo complessivo** dei negoziati di adesione;
- relativamente allo **Stato di diritto**, il Paese dovrebbe in particolare colmare le carenze nei settori chiave del **sistema giudiziario**, della **lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata**, della **libertà dei media** e della gestione interna dei **crimini di guerra**. La Commissione riconosce che la Serbia ha adottato misure volte a rafforzare l'**indipendenza e la responsabilità della magistratura** e una **nuova legislazione sui media**;
- la Serbia ha migliorato il suo **allineamento** con la politica dei **visti dell'UE** e ha **abrogato la legge sulle procedure speciali di appalto pubblico** per progetti di infrastrutture;
- il Paese deve compiere sforzi per porre fine a **disinformazione, interferenze straniere e manipolazione delle informazioni**, ridurre la **dipendenza del settore energetico dalla Russia** e assumersi la responsabilità di una **comunicazione proattiva e obiettiva sull'UE**;
- si esprime preoccupazione per l'**accordo di libero scambio** che la Serbia ha concluso con la **Cina**;
- pur **contribuendo alla gestione dei flussi migratori misti** verso l'UE nell'ambito del piano d'azione dell'UE sui Balcani occidentali, la Serbia deve rafforzare la cooperazione con l'UE nel **settore della migrazione**;
- il Paese deve dimostrare un **impegno più serio nel dialogo facilitato dall'UE sulla normalizzazione delle relazioni con il Kosovo**. In particolare la Commissione si aspetta che la **Serbia** rispetti gli impegni per la piena attuazione di **tutti gli accordi precedenti** con il Kosovo e dell'accordo sul **percorso verso la normalizzazione** e del relativo allegato e **collabori** pienamente alle **indagini sul violento attacco contro la polizia** del Kosovo del 24 settembre 2023 e sugli **attacchi alla KFOR** del 29 maggio 2023.

L'8 febbraio 2024 il **Parlamento europeo** ha adottato una [risoluzione](#) in cui

- indica che la **Serbia non ha rispettato i suoi impegni in termini di elezioni libere e corrette** durante le ultime elezioni legislative, durante le quali gli osservatori internazionali hanno notato irregolarità;
- chiede **un'indagine internazionale indipendente** condotta da esperti e istituzioni giuridiche internazionali rispettabili sulle irregolarità delle elezioni parlamentari, provinciali e comunali, con particolare attenzione alle elezioni dell'Assemblea comunale di Belgrado;

- ribadisce la sua posizione secondo cui i **negoziati di adesione con la Serbia dovrebbero progredire solo se il paese compirà progressi significativi nelle riforme connesse all'UE**, inclusa la piena attuazione delle raccomandazioni dell'OSCE/ODIHR e della Commissione di Venezia.

Lo scorso 17 marzo, alla vigilia del primo anniversario dell'accordo di Ohrid, che dovrebbe aprire la strada alla normalizzazione delle relazioni tra **Serbia e dal Kosovo**, l'Alto rappresentante dell'UE per gli affari esteri, Josep Borrell, si è rammaricato della **mancanza di progressi compiuti dai due paesi** ed ha avvertito che il mancato impegno nell'attuazione dell'accordo potrebbe avere ripercussioni sulle loro relazioni con l'UE.

Macedonia del Nord

Secondo quanto riferito nel [rapporto](#) dell'8 novembre scorso, la Commissione europea conta di **aprire a breve i negoziati** con il Paese sul gruppo di capitoli negoziali 1, relativo alle **riforme fondamentali ed allo Stato di diritto** (*che secondo la nuova metodologia dei negoziati è aperto per primo e chiuso per ultimo*). La Commissione ha, inoltre, espresso i seguenti rilievi:

- le autorità della Macedonia del Nord hanno costantemente affermato che **l'adesione all'UE rimane il loro obiettivo strategico**;
- il Paese deve conseguire risultati nell'attuazione delle **riforme fondamentali e dello Stato di diritto**, in particolare relativamente alla riforma del sistema giudiziario, alla lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata, alla riforma della pubblica amministrazione, compresa la gestione delle finanze pubbliche e gli appalti pubblici;
- rilevando che alcune **modifiche al codice penale**, che riguardano casi di corruzione ad alto livello, hanno sollevato **serie preoccupazioni**, la Commissione ribadisce che è importante **rafforzare la fiducia nel sistema giudiziario** e **affrontare senza indugio la lotta alla corruzione**, anche attraverso una solida casistica nelle indagini, nei procedimenti penali e nella condanna definitiva, di **casi di corruzione ad alto livello**;
- la Macedonia del Nord si è **allineata pienamente** a tutte le **decisioni di politica estera e di sicurezza comune dell'UE**;
- il Paese ha **contribuito alla gestione dei flussi migratori misti verso l'UE** cooperando all'attuazione del piano d'azione dell'UE sui Balcani occidentali;
- rilevando che il Paese offre un **buon esempio di società multietnica**, la Commissione constata che esso si è impegnato a realizzare in via prioritaria **modifiche costituzionali** con l'obiettivo di **includere nella Costituzione i cittadini** di altre nazionalità che vivono all'interno dei confini dello Stato.

Albania

Nel [rapporto](#) sull'Albania, la Commissione evidenzia che, a seguito della prima conferenza intergovernativa sui negoziati di adesione nel luglio 2022, essa ha proseguito l'attività di **screening** del rispetto dell'*acquis* dell'UE nel quale le autorità nazionali si sono impegnate attivamente. Conta di **aprire a breve i negoziati sul gruppo di capitoli negoziali 1**, relativo alle riforme fondamentali ed allo Stato di diritto (*che secondo la nuova metodologia dei negoziati è aperto per primo e chiuso per ultimo*). La Commissione formula, inoltre, i seguenti rilievi:

- le autorità albanesi hanno costantemente affermato che **l'adesione è la priorità fondamentale del paese**;
- l'Albania ha continuato a compiere **progressi nell'ambito delle riforme fondamentali** e dello **Stato di diritto**, anche attraverso l'attuazione della **riforma della giustizia**. Ulteriori risultati sono stati raggiunti dalla Struttura Specializzata contro la Corruzione e la Criminalità Organizzata (SPAK). È proseguita la buona cooperazione con gli Stati membri e le agenzie dell'UE nella lotta alla **criminalità organizzata**;
- l'Albania ha **contribuito alla gestione dei flussi migratori misti** verso l'UE cooperando all'attuazione del piano d'azione dell'UE sui Balcani occidentali;
- in qualità di membro non permanente, l'Albania è stata attivamente impegnata nel **Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite**, anche come promotore (*co-penholder*) delle risoluzioni che condannano la guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina;
- l'Albania ha fatto registrare il **pieno allineamento con la politica di sicurezza estera e comune dell'UE**, che costituisce segnale della sua scelta strategica di adesione all'UE e del suo ruolo di partner affidabile.

Kosovo

In seguito alla richiesta di adesione all'UE del nel dicembre 2022, il **Governo del Kosovo** ha continuato a portare avanti il suo **programma di riforma**, compiendo, in particolare, **progressi sulla riforma elettorale**.

La Commissione, nel [rapporto](#), si sofferma in particolare sulla **situazione di crisi** che si è prodotta nelle **comunità serbe dei quattro comuni del nord del Kosovo**, ove i serbi si sono dimessi collettivamente dalle istituzioni nel novembre 2022. Dopo il loro ritiro, nell'aprile 2023 sono state organizzate elezioni locali suppletive. L'affluenza molto bassa, in particolare tra la comunità serba del Kosovo, ha dimostrato che queste elezioni non offrono una soluzione politica a lungo termine. Resta dunque **imperativo** ripristinare una situazione in cui i **serbi partecipino attivamente alla governance locale, alla polizia e al sistema**

giudiziario nel nord del Kosovo. In questa prospettiva, è necessario che si tengano quanto prima **elezioni locali anticipate in tutti e quattro i comuni**, organizzate in modo pienamente inclusivo e con la **partecipazione incondizionata dei serbi del Kosovo**. Il Kosovo deve impegnarsi in un **allentamento della tensione**, diminuendo la presenza permanente delle **forze speciali di polizia**, facilitando **l'esproprio delle terre e gli ordini di sfratto nel nord**.

Più in generale, la Commissione rileva che il **Kosovo**, nell'ambito del dialogo facilitato dall'UE, deve dimostrare un **impegno più serio e scendere a compromessi per portare avanti il processo di normalizzazione delle relazioni con la Serbia**, attuando gli accordi precedenti.

La Commissione formula, inoltre i seguenti ulteriori rilievi:

- il Kosovo deve intensificare gli sforzi per **rafforzare lo Stato di diritto** e la **pubblica amministrazione** e per sviluppare la **resilienza energetica**;
- il Kosovo ha **contribuito alla gestione dei flussi migratori misti verso l'UE** cooperando all'attuazione del piano d'azione dell'UE sui Balcani occidentali;
- la **liberalizzazione dei visti** per i cittadini del Kosovo dovrebbe **entrare in vigore il 1° gennaio 2024**.

Lo scorso 17 marzo, alla vigilia del primo anniversario dell'accordo di Ohrid, che dovrebbe aprire la strada alla normalizzazione delle relazioni tra **Serbia e dal Kosovo**, l'Alto rappresentante dell'UE per gli affari esteri, Josep Borrell, si è rammaricato della **mancanza di progressi compiuti dai due paesi** ed ha avvertito che il mancato impegno nell'attuazione dell'accordo potrebbe avere ripercussioni sulle loro relazioni con l'UE.

Turchia

La Commissione ricorda che, nonostante la Turchia sia un paese candidato ed un partner chiave per l'UE, i **negoziati di adesione sono sospesi dal giugno 2018**, in linea con le decisioni del Consiglio europeo, a causa di **gravi carenze** in materia di **Stato di diritto e di diritti fondamentali**.

La Commissione inoltre evidenzia nel [rapporto](#) come la Turchia sia un **attore regionale significativo nel settore della politica estera**, ma che persistono **opinioni divergenti con l'UE** su alcune questioni importanti, avendo il Paese mantenuto un **tasso di allineamento** alla politica estera e di sicurezza comune dell'UE **molto basso, pari al 10%**.

In particolare, la Turchia, pur avendo **condannato la guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina** ed essendosi **impegnata politicamente e**

diplomaticamente, ha continuato ad **astenersi dall'allinearsi alle misure restrittive dell'UE contro la Russia**.

La Commissione evidenzia, inoltre, come la **retorica della Turchia a sostegno del gruppo terroristico Hamas**, in seguito agli attacchi contro Israele del 7 ottobre 2023, è in completo **disaccordo con l'approccio dell'UE**.

Ribadisce che è importante che la Turchia riaffermi il suo **impegno nei confronti dei colloqui per una soluzione su Cipro** guidati dalle Nazioni Unite, in linea con le pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza, e garantisca **l'attuazione piena e non discriminatoria** del protocollo aggiuntivo **all'accordo di associazione UE-Turchia**.

La Commissione rileva come sia **proseguita la cooperazione con il Paese in settori di interesse comune** quali la lotta al terrorismo, l'economia, l'energia, la sicurezza alimentare, la migrazione e i trasporti, ribadendo che **l'UE ha un interesse strategico per un ambiente stabile e sicuro nel Mediterraneo orientale** e quindi nello sviluppo di una **relazione cooperativa e reciprocamente vantaggiosa** con la Turchia.

La Commissione europea e l'Alto rappresentante, dando seguito al mandato del Consiglio europeo il 29 e il 30 giugno 2023, hanno presentato il **29 novembre 2023** una [comunicazione congiunta sullo stato delle relazioni politiche, economiche e commerciali tra l'UE e la Turchia](#). La comunicazione indica l'obiettivo di **rafforzare un contesto stabile e sicuro nel Mediterraneo orientale** sviluppando **relazioni di cooperazione reciprocamente vantaggiose** con la Turchia che continua a rivestire un interesse strategico per l'UE ed a tal fine raccomanda di compiere ulteriori passi verso un **dialogo in settori di cooperazione fondamentali, in modo graduale, proporzionato e reversibile e sulla base della condizionalità** stabilita dal Consiglio europeo, rimanendo nel contempo determinati a utilizzare gli **strumenti e le opzioni a disposizione dell'UE** per difendere gli **interessi dell'Unione e dei suoi Stati membri**.

In particolare, la comunicazione propone di:

- a) **riavviare i dialoghi ad alto livello su economia, energia e trasporti**, a condizione che la Turchia cessi le attività di trivellazione illegali nel Mediterraneo orientale e rispetti la sovranità degli Stati membri dell'UE;
- b) **riavviare i lavori del Consiglio di associazione e dei dialoghi politici ad alto livello** a tutti i livelli ministeriali e di istituire un **nuovo dialogo ad alto livello sul commercio**;
- c) **riavviare le discussioni** sul progetto di quadro negoziale per la **modernizzazione dell'unione doganale UE-Turchia**, con l'obiettivo di rafforzare le relazioni economiche e commerciali;
- d) valutare forme di **agevolazione per le domande di visto e facilitare i contatti interpersonali**, in particolare per gli uomini d'affari e gli studenti, prevedendo il rilascio di visti per ingressi multipli con validità a lungo termine;

- e) promuovere **investimenti** in aree chiave di reciproco interesse come **connettività, digitale, energia verde, transizione e collegamenti di trasporto**, invitando anche la **Banca Europea per gli Investimenti a riprendere le sue operazioni** in tutti i settori in Turchia;
- f) rafforzare la **cooperazione in tema di migrazione** intensificando gli sforzi per arginare la migrazione irregolare, prevenire le partenze, rafforzare il controllo delle frontiere e reprimere il traffico criminale e i gruppi della criminalità organizzata, riavviando le riammissioni dalle isole greche, affrontando la situazione migratoria a Cipro e prevenendo le partenze irregolari sulle rotte verso l'UE, promuovendo un incremento del reinsediamento dalla Turchia all'UE, sostenendo il ritorno sicuro, dignitoso e volontario nei paesi di origine, in stretta collaborazione con l'OIM e l'UNHCR.

Ucraina

Il 7 giugno scorso, come sopra ricordato, il la **Commissione europea** ha annunciato che **l'Ucraina ha soddisfatto i criteri rimanenti necessari per avviare i negoziati di adesione all'UE** e il **21 giugno 2023 il Consiglio** ha approvato il [quadro negoziale](#) per l'avvio effettivo dei medesimi negoziati.

La Commissione europea **nel novembre 2023** aveva [rilevato](#) che l'Ucraina aveva compiuto **importanti progressi** rispetto alle **sette condizioni** indicate nel suo parere del giugno 2022 e **soddisfatto sufficientemente i criteri politici per l'adesione** (stabiliti dal Consiglio europeo di Copenaghen nel 1993), relativi alla **stabilità delle istituzioni** e alla garanzia della **democrazia**, dello **Stato di diritto**, dei **diritti umani** e del **rispetto e tutela delle minoranze**, raccomandando di continuare il suo impegno di riforma e di **affrontare i rimanenti requisiti** previsti dalle sette condizioni e in particolare:

1. una legge che **amenti il limite massimo del personale dell'Ufficio nazionale anticorruzione** dell'Ucraina;
2. l'eliminazione delle **disposizioni che limitano i poteri dell'Agenzia nazionale per la prevenzione della corruzione**;
3. una **legge che regoli il lobbismo** in linea con gli standard europei, come parte del piano d'azione anti-oligarchi;
4. una legge che **affronti le rimanenti raccomandazioni della Commissione di Venezia** del Consiglio d'Europa legate alla Legge sulle **minoranze nazionali**, affrontando anche le raccomandazioni della Commissione di Venezia legate alle leggi sulla lingua nazionale, sui media e sull'istruzione;
5. la **lotta alla corruzione**, attraverso ulteriori indagini e condanne.

Per quanto riguarda le **riforme già realizzate**, la Commissione ricordava che l'Ucraina:

- ha istituito un sistema di **preselezione trasparente e basato sul merito** per i **giudici della Corte costituzionale** e ha completato una **riforma incentrata sull'integrità degli organi di governo giudiziario**. In tale ambito l'Ucraina

dovrebbe continuare ad attuare le leggi adottate per selezionare e nominare i giudici nei tribunali ordinari e presso la Corte costituzionale;

- ha **rafforzato la lotta contro la corruzione** costruendo una casistica credibile di indagini e condanne per corruzione e garantendo nomine trasparenti dei capi delle principali agenzie anticorruzione. Ha, inoltre, adottato **misure** per garantire la **sostenibilità dei suoi sforzi anticorruzione**, ripristinando il **sistema elettronico per la dichiarazione patrimoniale**, sebbene con alcune carenze, e attuando il **programma statale anticorruzione**;
- ha **rafforzato il proprio quadro antiriciclaggio**, anche attraverso l'allineamento della propria legislazione agli standard del Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI);
- ha adottato un **piano strategico globale e un piano d'azione per la riforma del settore delle forze dell'ordine**;
- ha **intensificato le misure sistemiche contro gli oligarchi** in settori quali la **concorrenza e il finanziamento dei partiti politici**;
- ha allineato la propria **legge sui media al diritto dell'UE** ed ha continuato a **rafforzare la tutela delle minoranze nazionali**, in particolare modificando le leggi sulle minoranze e sull'istruzione, anche se **devono ancora essere attuate ulteriori riforme**, come indicato dalla Commissione di Venezia.

Infine, la Commissione ha rilevato che sebbene l'introduzione della **legge marziale** abbia portato alla deroga di alcuni diritti fondamentali, le **misure adottate sono temporanee e proporzionate** alla situazione del Paese.

Moldova

Come sopra ricordato, il **7 giugno scorso**, la **Commissione europea** ha annunciato che **la Moldova ha soddisfatto i criteri rimanenti necessari per avviare i negoziati di adesione all'UE** e il **21 giugno 2023** il **Consiglio** ha approvato il relativo [quadro negoziale](#).

Nelle conclusioni del Consiglio europeo del 27 giugno 2024 si ribadisce che l'Unione continuerà a fornire al paese tutto il sostegno del caso per rispondere alle sfide che quest'ultima si trova ad affrontare per effetto della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina e per **rafforzare la resilienza, la sicurezza e la stabilità del paese di fronte alle attività destabilizzanti della Russia**, non da ultimo nel contesto delle **elezioni e del referendum del prossimo autunno**. Il Consiglio europeo ha inoltre espresso apprezzamento per gli impegni bilaterali assunti dagli Stati membri a sostegno della **missione di partenariato dell'Unione europea** (EUPM Moldova) al fine di rafforzare la resilienza del settore della sicurezza.

La Commissione, nel [rapporto](#) sulla Moldova **del novembre 2023**, aveva accolto con favore i significativi sforzi di **riforma intrapresi da Chisinau**, nonostante l'impatto della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina; riteneva che il Paese avesse compiuto importanti **progressi rispetto alle 9 condizioni** indicate nel suo parere del giugno 2022 e

soddisfacesse sufficientemente i criteri politici per l'adesione relativi alla **stabilità delle istituzioni** e alla garanzia della **democrazia**, dello **Stato di diritto**, dei **diritti umani** e del rispetto e **tutela delle minoranze**. Su tali basi la Commissione **raccomandava che la Moldova ponesse in essere le rimanenti misure** per adempiere alle 9 condizioni indicate dal parere della Commissione del giugno 2022. Si trattava in particolare delle seguenti **misure**:

- 1) continuare a compiere progressi significativi nella **nomina di giudici della Corte Suprema, dei membri degli organi di autogoverno giudiziari** e di un **nuovo procuratore generale**, sulla base di un **processo trasparente e basato sul merito**;
- 2) assegnare **risorse e strutture adeguate alla Procura Anticorruzione**;
- 3) compiere ulteriori **progressi nel processo di deoligarchizzazione**, anche attraverso normative sui pagamenti in contanti e sui flussi finanziari;
- 4) la **lotta alla corruzione**, attraverso ulteriori indagini e condanne.

Per quanto riguarda le **riforme** già realizzate si riconosceva che la Moldova:

- ha messo in atto un ambizioso processo di controllo degli **organi giudiziari e delle procure** che costituisce il fondamento per una riforma globale della giustizia. Ha riformato la Corte Suprema di Giustizia e assicurato il funzionamento del Consiglio Supremo dei Magistrati, con membri sottoposti ad un processo di verifica;
- ha **riformato il quadro istituzionale e legislativo anticorruzione**. Ha adottato una nuova legislazione sul **recupero dei beni, sulla lotta alla criminalità finanziaria e al riciclaggio di denaro**. Sono state avviate **indagini contro oligarchi** coinvolti nel caso di frode alle risorse pubbliche, con condanne in contumacia che hanno consentito ingenti sequestri di beni. È aumentato il numero di casi di indagati legati alla corruzione e alla criminalità organizzata e di sequestri di beni di personalità politiche;
- ha messo in atto un **approccio sistemico alla de-oligarchizzazione** con un **piano d'azione** ambizioso;
- ha adottato una **nuova legislazione in ambito elettorale, penale, sui media e sulla concorrenza**;
- ha intensificato la **cooperazione internazionale con gli Stati membri e le agenzie dell'UE** attraverso l'[Hub di sostegno dell'UE](#) per la sicurezza interna e la **gestione delle frontiere della Moldova**;
- ha adottato strategie per la **riforma della pubblica amministrazione**, ha rafforzato la **gestione delle finanze pubbliche** e ha avviato processi interistituzionali per gestire le riforme;
- ha **aumentato i salari per trattenere e attrarre i lavoratori del servizio pubblico**, regolamentato il proprio **quadro di investimenti pubblici**, ulteriormente **digitalizzato i propri servizi pubblici** e ha compiuto progressi nella **fusione volontaria dei governi locali**;
- ha recepito le raccomandazioni dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa e della Commissione di Venezia, coinvolgendo la **società civile nei processi decisionali**,

- anche attraverso una **piattaforma per il dialogo e la partecipazione civica in Parlamento**;
- ha rafforzato la **tutela dei diritti umani**, anche attraverso il **recepimento della Convenzione di Istanbul** nella legislazione nazionale.

Georgia

Il **Consiglio europeo del 27 giugno 2024**, come già accennato, ha adottato [conclusioni](#) sulla **Georgia** nelle quali ha:

- espresso preoccupazione per i recenti sviluppi nel Paese, indicando che la **legge sulla trasparenza dell'influenza straniera rappresenta un passo indietro** rispetto a quanto previsto nella raccomandazione della Commissione per lo status di candidato ed invitando le autorità a chiarire le proprie intenzioni invertendo la linea d'azione che mette **in discussione i progressi della Georgia nel suo percorso verso l'UE**;
- chiesto di **porre fine ai crescenti atti di intimidazione, minacce e aggressioni fisiche contro rappresentanti della società civile, leader politici, attivisti civili e giornalisti** in Georgia, ricordando che il rispetto dei valori e dei principi dell'UE è essenziale per qualsiasi paese che aspiri a diventarne membro;
- invitato le autorità georgiane a **garantire elezioni parlamentari libere ed eque** e incoraggiare un'importante **osservazione elettorale** a lungo e breve termine da parte dei partner;
- ribadito il **sostegno all'integrità territoriale della Georgia** e al popolo georgiano e la sua disponibilità a continuare a **sostenere i georgiani nel loro cammino verso un futuro europeo**.

A conclusione del **Consiglio affari esteri del 24 giugno**, l'Alto Rappresentante **Borrell** aveva dichiarato che:

- la legge sulla "trasparenza dell'influenza straniera **tale legge sta allontanando la Georgia dall'UE** e che tale constatazione è **condivisa da 26 su 27 Stati membri**.
- la stragrande maggioranza dei ministri degli Esteri dell'UE è stata molto chiara sul fatto che **se il governo non cambierà il corso d'azione, la Georgia non progredirà nel suo percorso verso l'UE**. Ha affermato di aver distribuito un documento sulle **opzioni da parte dell'UE**, tra le quali un **ridimensionamento dei contatti politici con la Georgia** e la **sospensione della assistenza finanziaria** al governo e **riconsiderando anche il sostegno dell'UE** nell'ambito dello Strumento europeo per la pace. Parallelamente, **l'UE** intende invece aumentare il **sostegno alla società civile e ai media**.

Il 9 luglio 2024 l'ambasciatore UE in Georgia, **Paweł Herczyński**, ha annunciato la **sospensione "de facto"** del processo di adesione **all'UE della**

Georgia e il congelamento della sovvenzione di 30 milioni di euro per il 2024 a favore del Paese a titolo dello Strumento europeo per la pace.

La Commissione, nelle raccomandazioni del novembre 2023, aveva [sottolineato](#) con favore gli sforzi di riforma intrapresi dalla Georgia e rilevando che la stragrande maggioranza dei cittadini georgiani sostiene il processo di adesione all'UE, **raccomandando di concedere alla Georgia lo status di paese candidato** (*poi concesso dal Consiglio europeo del 14 e 15 dicembre 2023, fermo restando che siano adottate le misure indicate nella raccomandazione della Commissione*), **a condizione** che il paese si impegni per l'adozione di un articolato complesso di **misure**:

- 1) combattere la **disinformazione, la manipolazione delle informazioni straniere** e le interferenze contro l'UE e i suoi valori;
- 2) migliorare l'**allineamento con la politica estera e di sicurezza dell'UE**;
- 3) affrontare la **questione della polarizzazione** politica, anche attraverso un **lavoro legislativo più inclusivo con i partiti di opposizione in Parlamento**;
- 4) garantire un **processo elettorale libero, giusto e competitivo** e dare **seguito pienamente alle raccomandazioni** dell'OSCE/ODIHR, completando le riforme elettorali, compresa la garanzia di un'adeguata rappresentanza dell'elettorato, con largo anticipo rispetto al giorno delle elezioni;
- 5) migliorare l'**attuazione del controllo parlamentare**, in particolare dei **servizi di sicurezza** e garantire l'**indipendenza istituzionale e l'imparzialità delle istituzioni chiave**, in particolare l'amministrazione elettorale, la Banca nazionale e la Commissione per le comunicazioni;
- 6) **completare e attuare una riforma giudiziaria**, compresa una riforma globale del Consiglio superiore di giustizia e della Procura, attuando le raccomandazioni della Commissione di Venezia e seguendo un processo trasparente e inclusivo;
- 7) garantire l'**efficacia, l'indipendenza istituzionale e l'imparzialità dell'Ufficio anticorruzione**, del **Servizio investigativo speciale** e del **Servizio per la protezione dei dati personali** e consolidare una casistica nelle indagini su corruzione e criminalità organizzata;
- 8) **migliorare l'attuale piano d'azione per la de-oligarchizzazione**, in linea con le raccomandazioni della Commissione di Venezia e seguendo un processo trasparente e inclusivo che coinvolga i partiti di opposizione e la società civile;
- 9) migliorare la **tutela dei diritti umani**, garantendo **libertà di riunione e di espressione**, avviando **indagini** imparziali, efficaci e tempestive nei casi di **minacce alla sicurezza di gruppi vulnerabili, professionisti dei media e attivisti della società civile, coinvolgendo la società civile** nei processi legislativi e politici.

Per quanto riguarda le **riforme già realizzate**, la Commissione aveva rilevato che la Georgia:

- ha adottato **atti legislativi e azioni politiche sull'uguaglianza di genere e sulla lotta alla violenza contro le donne**, sulla presa in considerazione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, sul crimine organizzato ed ha **nominato un nuovo difensore pubblico**;

- ha adottato **misure in Parlamento per aumentare il controllo da parte dell'opposizione** e modifiche alla **legislazione e al regolamento parlamentare** in relazione al **funzionamento e alla responsabilità delle istituzioni statali e al quadro elettorale**;
- ha adottato alcune **misure nell'ambito della riforma giudiziaria**, in particolare sull'accessibilità alle decisioni dei tribunali, sulla motivazione delle nomine giudiziarie, sulle misure disciplinari per i giudici e sulla selezione dei candidati alla Corte Suprema. La Commissione rileva che però è ancora necessaria una **riforma complessiva del Consiglio superiore della giustizia**;
- ha adottato un **piano d'azione per la de-oligarchizzazione**, ha istituito un **ufficio anticorruzione** ed ha rafforzato la **cooperazione internazionale nella lotta alla criminalità organizzata**;
- ha **trasmesso per il parere alla Commissione di Venezia** le norme sul codice elettorale, sull'Ufficio anticorruzione, sui servizi investigativi speciali, sulla protezione dei dati personali, nonché il piano d'azione per la de-oligarchizzazione;
- ha adottato **emendamenti alla legge sulla radiodiffusione** per allinearsi alla legislazione dell'UE;
- ha adottato un piano d'azione **per la tutela dei diritti umani**;
- ha concluso un **memorandum di cooperazione** tra il Parlamento e alcuni rappresentanti della società civile per il **coinvolgimento delle organizzazioni della società civile** nei processi di elaborazione delle politiche.

IL DIBATTITO SULLE RIFORME ISTITUZIONALI DELL'UE IN VISTA DELL'ALLARGAMENTO

Il contesto del dibattito

Nel corso del 2023 è stato riavviato un dibattito sulle riforme necessarie per **adeguare il funzionamento dell'UE in previsione di futuri allargamenti**. Al riavvio della riflessione ha contribuito, per un verso, la constatazione che, una volta completato, l'allargamento condurrebbe l'Unione dagli attuali 27 a **36-37 Stati membri**. Per altro verso, un impulso decisivo è disceso dall'**accelerazione** impressa al processo di adesione in seguito all'aggressione militare della Russia all'Ucraina e alle domande di adesione presentate da **Georgia, Moldova** e dalla stessa **Ucraina** nel febbraio-marzo 2022.

Al centro del dibattito si pone la diffusa convinzione che l'assorbimento di nuovi membri dovrebbe essere operato senza **compromettere il funzionamento efficace delle istituzioni e la coesione interna** dell'UE. Ciò richiede risorse finanziarie, capacità amministrative e politiche efficaci per garantire che i benefici dell'adesione siano condivisi equamente tra tutti gli Stati membri. L'ingresso di nuovi membri può, in particolare:

- sollevare questioni istituzionali riguardanti la **rappresentanza politica**, la **distribuzione dei seggi nel Parlamento** europeo, il **sistema di voto** nel Consiglio dell'UE e la **composizione della Commissione europea**;
- aumentare la **pressione sul bilancio dell'UE**, specialmente per quanto riguarda i **fondi di coesione** e le **politiche di sviluppo regionale**;

Si ricorda che tra i **cosiddetti criteri di Copenaghen** per l'adesione di nuovi Stati membri ricade quello della capacità dell'UE di **assorbire nuovi membri, mantenendo lo slancio dell'integrazione europea**.

Sulla base dei contributi sinora avanzati la discussione sulla riforma dell'Ue in relazione ad un suo prossimo allargamento verte sulle **seguenti opzioni**:

- utilizzare i margini di **flessibilità già offerti dai Trattati** per operare alcuni aggiustamenti al processo decisionale dell'UE, in particolare per estendere, tramite le **clausole passarella**, il ricorso alla **votazione a maggioranza qualificata** in seno al **Consiglio** a casi in cui è attualmente prevista l'unanimità nonché per generalizzare il ricorso alla **procedura legislativa ordinaria**, laddove i trattati prevedono procedure legislative speciali;
- consentire forme d'**integrazione a più velocità tra i membri dell'UE** (sull'esempio di quelle già esistenti, quali l'area **Schengen**, la zona **euro**, la **PESCO**, cooperazione strutturata permanente nel settore della difesa), di

modo che gli Stati che lo volessero possano procedere verso una **maggiore integrazione in alcune politiche**, senza essere bloccati dagli altri, che possono sempre aderire in una fase successiva;

- adeguare il **Quadro finanziario pluriennale** (e il sistema del suo finanziamento attraverso le cosiddette risorse proprie dell'UE) alle ambizioni dell'UE, tenendo conto dell'allargamento, delle crescenti esigenze di una azione a livello europeo in alcune politiche (tra cui la difesa), e anche in relazione alle sfide globali;
- prevedere forme di **associazione dei paesi candidati ad alcune politiche e programmi dell'UE**, anche prima della loro formale adesione all'UE, sulla base di un processo "premiante" basato sul merito nell'ambito dei rispettivi negoziati di adesione;
- rafforzare, anche in relazione ad un eventuale allargamento, la **protezione dei valori fondamentali dell'UE** e il **rispetto dello Stato di diritto**, con ulteriori forme di condizionalità, prevedendo di **includere anche i paesi candidati nel meccanismo dello Stato di diritto dell'UE** e nel suo esercizio di rendicontazione annuale.

Si ricorda che nella [relazione annuale sullo Stato di diritto](#) di quest'anno la **Commissione europea** ha per la prima volta dedicato [quattro capitoli](#) alla situazione in **Albania, Montenegro, Macedonia del Nord e Serbia**, i più avanzati nel processo di adesione. Il **Consiglio dell'UE** ha avviato una **discussione sulle modalità** con cui **associare al dialogo annuale sullo Stato di diritto i paesi candidati selezionati**, in qualità di **osservatori**.

Prime stime dell'impatto finanziario dell'allargamento

Lo studio del Segretariato del Consiglio dell'UE

Secondo quanto riportato dal quotidiano britannico *Financial Times* in un [articolo](#) del **4 ottobre 2023**, il **Segretariato del Consiglio dell'UE** avrebbe elaborato uno **studio sull'impatto finanziario dell'allargamento dell'UE a 9 nuovi Stati membri** (i 6 paesi dei Balcani occidentali, più Georgia, Moldova e Ucraina, senza la Turchia), sulla base delle regole finanziarie e di bilancio attuali. Secondo lo studio, l'allargamento potrebbe comportare complessivamente:

- una spesa per l'UE di circa 37 miliardi l'anno, pari a **256,8 miliardi di euro** per un **periodo di 7 anni**, di cui **186 miliardi di euro solo per l'Ucraina**;
- un **taglio dei sussidi agricoli** per gli Stati membri beneficiari secondo le regole attuali **pari al 20%**;
- la **perdita dell'eleggibilità** a ricevere finanziamenti a titolo del [Fondo di coesione](#) per **Repubblica ceca, Estonia, Lituania, Slovenia, Cipro e Malta**.

Lo studio dell'Hertie School, Jacques Delors Centre di Berlino

Secondo lo [studio](#) "What does it cost? Financial implications of the next enlargement" dell'Hertie School, Jacques Delors Centre di Berlino, l'adesione di un certo numero di Stati membri più poveri avrà inevitabilmente un **impatto** sulla distribuzione dei finanziamenti, in particolare nell'ambito della **politica agricola comune (PAC)** e della **politica di coesione dell'UE**.

Lo studio, sulla base delle regole previste dall'attuale quadro finanziario annuale 2021–2027, stima che l'adesione di **Ucraina, Moldavia, Bosnia-Erzegovina, Macedonia del Nord, Montenegro, Albania e Serbia** comporterebbe una **spesa aggiuntiva annuale totale di circa 19 miliardi di euro** (di cui 13,2 miliardi all'anno solo per l'Ucraina e 5, miliardi per Moldova e gli altri paesi dei Balcani occidentali), ovvero poco più del 10% dell'attuale bilancio che rientrerebbe ancora nell'ambito dell'attuale **teito massimo** delle risorse proprie dell'UE pari all'**1,40% del RNL dell'UE**.

Lo studio ricorda che il **quadro finanziario pluriennale prevede già dei sistemi di aggiustamento** in grado di bilanciare le richieste per affrontare l'allargamento, come ad esempio la previsione di un **teito massimo al taglio** che uno Stato membro può subire per dei **fondi di coesione, pari 24%** rispetto agli importi ricevuti nella programmazione finanziaria precedente (garantendo che uno Stato membro non possa dunque ricevere meno del 76% degli importi ricevuti a titolo della programmazione precedente).

In tema di PAC ricorda che in occasione del **precedente allargamento del 2004, i nuovi Stati membri non hanno ricevuto immediatamente l'intero importo dei pagamenti diretti nell'ambito della politica agricola comune**, ma in base ad un periodo transitorio durato 10 anni, hanno ricevuto inizialmente solo il 40% del livello di pagamenti diretti, con un aumento successivamente del 10% ogni anno. Lo studio rileva, inoltre che i **paesi candidati ricevono già assistenza finanziaria per attuare le riforme prima dell'adesione** nell'ambito dello strumento di assistenza preadesione dell'UE (IPA). Per il periodo 2021-2027, la dotazione finanziaria dell'IPA è di **14,2 miliardi di euro**, con beneficiari Albania, Bosnia-Erzegovina, Kosovo, Montenegro, Macedonia del Nord, Serbia e Turchia. Una **volta che i paesi candidati diventeranno Stati membri dell'UE**, si verificherà un **effetto di compensazione, poiché i pagamenti IPA termineranno**.

Lo studio indica che, mentre **l'adesione dell'Ucraina** avrebbe un **impatto** sulle risorse finanziarie del prossimo QFP principalmente con riguardo alla **politica agricola comune (con un aumento del 57 % della spesa per la PAC, contro un aumento del 38% per la politica di coesione)**, l'adesione del **restante gruppo di paesi** impatterebbe in misura **maggiore sulla politica di coesione (con aumento del 48% della relativa spesa, contro un aumento del 38% per la PAC)**.

In entrambe le situazioni **non si produrrebbe un mutamento** nel rapporto tra contribuzione al bilancio e allocazioni delle risorse tale **da fare diventare nessuno**

degli attuali Stati membri percettore netti delle risorse UE contributore netto al bilancio dell'UE.

Si ricorda che l'Ucraina ha una **popolazione di circa 44 milioni di abitanti** (pari a circa il 10% della popolazione dell'UE a 27), una **superficie agricola pari** alla somma di quella della **Francia e la Germania**, con una struttura agricola caratterizzata da **aziende agricole con superfici in media nettamente superiore a quelle degli attuali Stati membri** dell'UE (fino a 400 ettari, di contro ad una **superficie media delle aziende agricole europee di circa 17 ettari, 11 ettari in Italia**).

Lo studio conclude che nel sistema vi è una **crescente pressione per riformare il prossimo QFP 2028-2034 a prescindere dall'allargamento**: oltre al servizio del debito legato al piano di ripresa e resilienza, l'UE deve far fronte a una domanda crescente in settori quali energia e decarbonizzazione, digitale e ricerca, difesa e sicurezza, anche in seguito all'aggressione militare della Russia nei confronti dell'Ucraina. Esiste quindi una **pressione intrinseca verso la riforma del QFP, anche in assenza di allargamento**.

Ciò ha **due implicazioni per i negoziati**, la prima è la **necessità di avviare una discussione sulla dimensione del bilancio**, per la quale, in assenza di effettivi progressi sull'istituzione di nuove risorse proprie, vi possono essere solo due opzioni per compensare la spesa aggiuntiva richiesta a livello dell'UE: contributi nazionali più elevati o un debito europeo più comune, entro i vincoli giuridici dei trattati attuali.

La seconda implicazione è che sarà necessaria una **revisione della composizione del QFP** per garantire che la sua struttura rifletta le **nuove sfide che l'UE si trova ad affrontare**. Lo studio ricorda che da tempo si chiede di **reindirizzare** la spesa dell'UE lontano dai due gruppi di spesa dominanti, **PAC e politica di coesione, verso progetti a livello europeo** (ad esempio nell'ambito della politica industriale e per l'innovazione), che potrebbero generare effetti benefici per tutti gli Stati membri essendo assegnati sulla base di criteri di eccellenza piuttosto che sulla base di un mero criterio geografico o distributivo. Peraltro, l'importanza della **spesa comune per la difesa, la politica estera e di sicurezza e i controlli alle frontiere non potrà che aumentare ancora di più con l'allargamento**.

Lo studio conclude che la discussione sull'adeguamento del **QFP in prospettiva dell'allargamento** aumenterà la pressione per una sua revisione radicale.

Il dibattito in seno al Consiglio europeo e al Consiglio

Il **6 ottobre 2023**, in esito al **Consiglio europeo informale** svoltosi a **Granada** è stata approvata una [dichiarazione](#) in cui, tra le altre, si indica che:

- l'allargamento rappresenta un **investimento geostrategico** nella pace, nella sicurezza, nella stabilità e nella prosperità ed è elemento trainante per il

miglioramento delle condizioni economiche e sociali dei cittadini europei, per la riduzione delle disparità tra paesi e per promuovere i valori dell'Unione;

- sia **l'UE che i futuri Stati membri** devono essere pronti agli ulteriori allargamenti. In particolare, l'UE deve intraprendere i lavori preparatori interni e le riforme necessari, fissando le proprie **ambizioni a lungo termine** e stabilendo le **modalità per conseguirle**.

La **Presidenza belga** (1° semestre 2024) ha presentato il **10 giugno** scorso un **rapporto sullo stato di avanzamento** della discussione all'interno del Consiglio dell'UE nel quale si evidenzia **che l'UE non è stata concepita per l'attuale ordine mondiale polarizzato e frammentato** e che la necessità di riforme deriva dalla **triplice sfida per l'UE** di: (1) **mantenere e migliorare il suo funzionamento interno e la capacità di agire**; (2) **adattarsi a un nuovo ambiente geopolitico** e a un mondo in rapido cambiamento; (3) **prepararsi all'allargamento**, al fine di dare a tutti i cittadini attuali e futuri dell'UE la prospettiva duratura che l'Unione promuove e garantisce la loro prosperità e sicurezza. La Presidenza ha **individuato 4 aree** sulle quali sviluppare i lavori:

- i **valori dell'UE**;
- le **politiche**;
- il **Bilancio**;
- la **Governance istituzionale**.

Si riportano di seguito più in dettaglio le principali posizioni espresse dagli Stati membri, secondo quanto indicato nel rapporto.

I valori dell'UE

Gli Stati membri ritengono che gli strumenti a disposizione per il rispetto dello **stato di diritto siano adeguati** e potrebbero essere utilizzati al massimo delle loro potenzialità. Hanno convenuto sulla necessità di **chiarire** la procedura dell'**articolo 7 del TUE**, in particolare per quanto riguarda la **tempistica e la possibile sospensione dei diritti**. Infine, sostengono **l'inclusione dei paesi candidati nel dialogo annuale sullo stato di diritto**. Una **revisione dei trattati non è considerata auspicabile** in questa fase.

Le politiche

Gli Stati membri ritengono che il lavoro sulle riforme interne dovrebbe **riguardare tutte le politiche UE**: a partire da **mercato unico, competitività dell'UE, politica agricola comune e politica di coesione**. Sono considerate politiche fondamentali che richiedono un **attento esame**, anche quello dello spazio di **libertà, sicurezza e giustizia nonché la politica estera e di sicurezza comune (PESC)** e la **politica di sicurezza e difesa comune (PSDC)**. È stata segnalata altresì l'importanza di politiche settoriali come **competitività, difesa e industria della difesa, sicurezza economica, preparazione alle crisi e transizione verde e digitale**. Gli Stati membri hanno richiesto al riguardo di disporre di **valutazioni, analisi e dati**.

Il bilancio dell'UE

È stato ampiamente riconosciuto che il futuro bilancio dell'UE dovrà essere discusso tenendo conto del **contesto generale del prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP)** evitando **un approccio "business as usual"** per i prossimi negoziati in materia.

Sul lato della spesa **spesa**, è troppo presto per trarre conclusioni sull'attuazione del *Recovery and Resilience Facility*. Viene chiesto invece di alleviare l'onere amministrativo associato all'attuazione dei fondi dell'UE.

Con riguardo alle entrate, molti Stati ritengono che i negoziati sulle nuove **risorse proprie** debbano procedere di **pari passo** con quelli sul **QFP post-2027**; altri mirano a un **accordo prima della proposta per il prossimo QFP**. Diversi Stati membri hanno affermato che **un'equa ripartizione degli oneri** tra gli Stati membri dovrebbe rimanere il **criterio fondamentale** nell'introduzione di **nuove risorse proprie**, con la chiave RNL come obiettivo chiaro. Altri hanno espresso **favore per risorse proprie autentiche** che **non derivino (già) dai bilanci nazionali**.

La governance istituzionale

Pur evidenziando la necessità per l'UE di mantenere e migliorare il suo funzionamento interno, è emerso un sostegno generale a favore di un **approccio pragmatico**, esplorando le **potenzialità e la flessibilità degli attuali Trattati UE**. La Presidenza ha ottenuto un ampio **sostegno** a non discutere soltanto delle procedure decisionali ma anche del più ampio tema della **governance**, con l'obiettivo di migliorare i metodi di lavoro e il funzionamento complessivi dell'UE, dalla concezione delle politiche, alle valutazioni e analisi dell'impatto fino all'attuazione.

La possibilità di estendere il **voto a maggioranza qualificata** ad alcuni settori (come la **PESC**, le **politiche sociali**, la **tassazione** e il **mercato interno**) utilizzando le **clausole passerella** previste nei Trattati ha raccolto un certo sostegno. È stata ricordata l'importanza di un **meccanismo di accompagnamento per preservare gli interessi vitali degli Stati membri**.

È stata evocata la possibilità di un maggiore uso dell'**astensione costruttiva nella PESC**, ai sensi dell'articolo 31 del [Trattato sull'Unione europea](#) nonché di un impegno politico da parte dei membri del Consiglio a limitare il **ricorso ai loro diritti di veto solo per motivi vitali e dichiarati di politica nazionale direttamente correlati** all'atto specifico in gioco e/o a spiegare il ricorso al diritto di veto.

Il **Consiglio europeo del 27 giugno 2024** ha adottato [conclusioni](#) sulle **riforme interne dell'UE in relazione all'allargamento** dell'Unione nelle quali:

- sottolinea la necessità di gettare **le basi interne e le riforme necessarie** per soddisfare le **ambizioni a lungo termine dell'Unione** e affrontare questioni chiave relative alle sue priorità e politiche, nonché alla sua **capacità di agire** di fronte a una **nuova realtà geopolitica** e a sfide sempre più complesse;

- afferma che questo lavoro dovrebbe **procedere parallelamente al processo di allargamento**, poiché sia l'Unione che i futuri Stati membri devono essere pronti al momento dell'adesione;
- approva la seguente **tabella di marcia per i lavori futuri**:
 - prendendo atto della comunicazione della Commissione europea sulle riforme pre-allargamento e sulle revisioni delle politiche (*v. infra*) si **invita la Commissione europea a presentare entro la metà del 2025 revisioni approfondite delle politiche** su quattro filoni: i) **valori**, compresi strumenti e processi per proteggere lo Stato di diritto; ii) **politiche**, per garantire tra l'altro la competitività, la prosperità e la leadership a lungo termine dell'UE sulla scena mondiale e per rafforzare la sua sovranità strategica; iii) **bilancio**, anche nel contesto dei prossimi negoziati sul quadro finanziario pluriennale; iv) **governance**;
 - prendendo atto della **relazione della Presidenza belga** sullo stato di avanzamento dei lavori sul futuro dell'Europa (*v. infra*), si **invita il Consiglio a proseguire i lavori e a presentare una relazione di follow-up entro giugno 2025**, riflettendo sui sopracitati quattro filoni.
- indicato che **esaminerà i progressi a giugno 2025**, fornendo ulteriori orientamenti, se necessario.

Priorità della Presidenza ungherese

Nelle [priorità](#) della **Presidenza ungherese** (II° semestre 2024), si sottolinea la necessità di mantenere a fondamento del processo di allargamento il **criterio meritocratico**, basato sui rapporti della Commissione, e la **capacità dell'UE di assorbire nuovi membri**.

Si sottolinea altresì la centralità dell'**integrazione dei Balcani occidentali, senza la cui adesione la comunità europea non viene ritenuta completa**. L'attuale Presidenza si è detta determinata a far progredire il processo di allargamento e a porre particolare enfasi sul **dialogo politico** con i paesi candidati e sul sostegno loro offerto nel raggiungimento dei **criteri di Copenaghen**.

In particolare, la Presidenza in carica intende portare avanti i **negoziati di adesione con la Bosnia-Erzegovina**; affrontare le questioni che vedono bloccati i processi di adesione dell'**Albania e della Macedonia del Nord**; e l'apertura di nuovi capitoli negoziali con la **Serbia**.

Attività del Parlamento europeo nella scorsa legislatura europea

Risoluzione sui progetti del PE intesi a modificare i Trattati

La [risoluzione](#) del 22 novembre 2023 sui "**Progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i trattati**", si rinnova la **richiesta di modificare il Trattato sull'Unione europea (TUE)** ed il **Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)**, invitando il Consiglio a presentare al **Consiglio europeo le**

proposte contenute nella risoluzione e il **Consiglio europeo a convocare** quanto prima una **Convenzione** secondo la procedura di revisione ordinaria di cui all'articolo 48, paragrafi da 2 a 5, TUE. La risoluzione, in quanto recante proposte di modifica dei trattati, è stata **notificata ai Parlamenti nazionali** ai sensi dell'art 48, paragrafo 2, del TUE.

Risoluzione sul rafforzamento dell'integrazione in vista dell'allargamento.

Nella [risoluzione](#) del 29 febbraio 2024 sul tema “approfondire l'integrazione dell'UE in vista del futuro allargamento” il Parlamento europeo ha formulato le seguenti proposte:

- i **processi di preparazione all'allargamento** dovrebbero procedere **parallelamente nell'UE e nei paesi in fase di adesione**;
- le riforme istituzionali europee dovrebbero includere **procedure decisionali semplificate e più efficaci, abbandonando l'unanimità**; il voto a maggioranza qualificata dovrebbe essere applicato in settori quali la tutela della democrazia, dei diritti umani e dello Stato di diritto, il QFP, le sanzioni e altre decisioni pertinenti in materia di politica estera, quali l'avvio dei negoziati di adesione all'UE, l'apertura e la chiusura di singoli gruppi di capitolo di negoziato e le sanzioni in caso di regresso, ad eccezione delle decisioni che autorizzano missioni o operazioni militari con un mandato esecutivo;
- **deve essere rafforzato il meccanismo a tutela dello Stato di diritto e dei principi e valori fondamentali dell'UE**, riformando la procedura di cui all'articolo 7 TUE e ponendo fine all'unanimità nelle decisioni del Consiglio, fissando un calendario chiaro e rendendo la Corte di giustizia arbitro delle violazioni;
- **l'integrazione differenziata** deve essere parte della soluzione per un'UE allargata efficiente e approfondita; tuttavia, il **rispetto dei valori dell'Unione di cui all'articolo 2 TUE non è negoziabile** e non dovrebbe essere soggetto ad alcuna deroga o clausola di non partecipazione. In particolare, dovrebbe sempre essere **garantito un ampio spazio comune europeo**, comprendente settori quali l'unione doganale, il mercato unico e le sue quattro libertà, l'*acquis* sociale fondamentale e le politiche agricole, di concorrenza e commerciale; tutti gli Stati membri prenderebbero parte alle decisioni su questioni relative al terreno comune, mentre solo gli Stati membri interessati a partecipare ad ambiti di integrazione approfondita prenderebbero parte alle relative decisioni;
- una serie di **soluzioni di flessibilità**, come le clausole passerella, la cooperazione rafforzata, la cooperazione strutturata permanente (PESCO) e i meccanismi di *opt-out*, **sono già possibili nell'ambito dell'attuale quadro giuridico** dell'UE, anche se il ricorso a tali meccanismi di flessibilità non deve **impedire discussioni costruttive sulla revisione dei trattati**;
- le riforme istituzionali pre-allargamento devono affrontare anche le implicazioni dell'allargamento sulla **composizione del Parlamento, senza escludere un aumento delle sue dimensioni** e insistendo su un nuovo sistema di assegnazione dei seggi basato su una formula matematica permanente;

- il **funzionamento del Consiglio dovrebbe essere rivisto**, in particolare il **sistema di rotazione delle presidenze** del Consiglio e il **calcolo delle soglie di voto a maggioranza qualificata**;
- la **composizione della Commissione** deve tenere conto dell'allargamento, ricordando al riguardo la flessibilità prevista dal Trattato di Lisbona;
- l'allargamento rappresenta una **sfida finanziaria importante**, in particolare per quanto riguarda le **politiche di coesione e agricole**, che non può essere affrontata senza un **bilancio dell'UE più ampio e risorse proprie sufficienti** e chiede che i **quadri finanziari pluriennali attuali e futuri dovrebbero essere rafforzati** prima dell'allargamento dell'UE.

La comunicazione della Commissione europea sulle riforme e sulle revisioni strategiche pre-allargamento

La [comunicazione](#) sulle **riforme e sulle revisioni strategiche pre-allargamento**, presentata dalla Commissione europea il **20 marzo 2024**, ribadisce che l'allargamento è **nell'interesse strategico dell'Unione**, ma comporta **sfide sia per i paesi candidati e potenziali candidati**, che dovranno varare profonde riforme politiche, istituzionali e strategiche, **sia per l'Unione**, per una maggiore eterogeneità, il bisogno di ulteriori risorse finanziarie, una maggiore complessità dei processi decisionali e l'esigenza di preservare il rispetto dei valori fondamentali e la loro costante applicazione.

La Commissione indica che **un'Unione più grande** può:

- avere un **peso geopolitico e un'influenza maggiori sulla scena mondiale**, anche come partner commerciale, aiutando a ridurre le dipendenze dall'esterno, migliorando la resilienza e permettendo di agire con maggiore autonomia ove necessario;
- rafforzare la **competitività e le potenzialità di crescita del mercato unico** creando nuove economie di scala e nuove possibilità per i cittadini e le imprese dell'Unione;
- **aumentare la sicurezza energetica** e promuovere livelli più elevati di **norme ambientali, sanitarie, sociali e di consumo**, potenziando **l'azione mondiale per il clima**;
- promuovere in tutto il continente europeo la **democrazia, lo Stato di diritto, la stabilità, la sicurezza esterna e interna e il rispetto dei diritti fondamentali**.

Ricordando la dichiarazione di Granada e le recenti conclusioni del Consiglio europeo (v. *supra*) e la necessità di procedere parallelamente al processo di allargamento e a quello di riforma dell'UE, la Commissione non ritiene possibile **di fissare in anticipo la tempistica o la sequenza delle future adesioni possibili**, poiché l'adesione si fonda su **un'equa e rigorosa condizionalità**, sul principio **meritocratico** e sulla realizzazione di **progressi tangibili** sul terreno.

Pur valutando che **l'esperienza dell'allargamento del 2004** - a seguito del quale il totale degli Stati membri è passato da 15 a 25 per poi salire a 27 - è stata **benefica per l'Europa nella sua totalità** e che analoghi benefici ed opportunità potranno sorgere in un **prossimo allargamento** dell'UE, la Commissione indica che esso si ripercuoterà inevitabilmente sulle politiche, sul bilancio e sulla *governance* dell'Unione, con **possibili effetti indesiderati**.

Rispetto al precedente allargamento, la Commissione ricorda che l'UE ha **perfezionato la politica di allargamento incentrando** ancor più il processo di adesione sul rispetto della **democrazia, Stato di diritto, tutela dei diritti fondamentali** e offrendo ai paesi candidati e potenziali candidati - come disposto dalla metodologia di allargamento riveduta del 2020 (*v. infra*) - **maggiori possibilità di "integrazione graduale"** in determinate politiche dell'UE fin da prima dell'adesione, **anticipando - in modo reversibile e in base al merito - taluni benefici e obblighi dell'appartenenza all'UE**.

La Commissione evidenzia inoltre come il successo dell'allargamento dipenderà anche dalla capacità dell'UE e degli aspiranti membri di **comunicare efficacemente il processo di adesione alle rispettive società** e di dar vita a un dibattito costruttivo con i cittadini sull'importanza strategica dell'adesione e sui benefici che reca a tutti.

La prospettiva dell'allargamento offre infine **l'occasione di semplificare le procedure dell'Unione e di applicare meglio i principi di sussidiarietà e di proporzionalità**, anche ridefinendo la capacità d'individuare le questioni che potrebbero essere affrontate meglio a livello nazionale.

La Comunicazione articola **l'approccio al tema delle riforme dell'UE nel contesto del processo di allargamento in 4 filoni**:

- il rispetto dei **valori fondamentali** dell'UE;
- la **revisione strategica delle principali politiche dell'UE** coinvolte nel prossimo allargamento;
- le riforme al **Quadro finanziario pluriennale**;
- la **governance** sia del **sistema istituzionale** e decisionale dell'UE che dello stesso **processo di allargamento**.

Valori fondamentali dell'UE

La Commissione indica che il rispetto dei **valori sanciti dall'articolo 2 del TUE**, segnatamente la democrazia, il rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle minoranze, e lo Stato di diritto è **uno dei presupposti per l'adesione all'UE** come previsto dai **criteri di Copenaghen** e che la **continuità dei progressi** in tale ambito **determina il ritmo complessivo dei negoziati di adesione** per ciascun paese candidato.

La Commissione ricorda che negli **ultimi anni l'UE ha approntato specifici strumenti per garantire il rispetto dello Stato di diritto al suo interno**, tra cui le relazioni annuali sullo Stato di diritto, corredate di raccomandazioni, e il regolamento sulla condizionalità, e

che, come preannunciato dalla Presidente von der Leyen nel discorso sullo stato dell'Unione 2023, il **ciclo annuale delle relazioni sullo Stato di diritto è ora esteso ai paesi dell'allargamento** che si trovano nella **fase più avanzata dei negoziati di adesione**.

La Commissione rileva che in una **prospettiva futura** occorrerà riflettere sul modo in cui rafforzare ulteriormente gli **strumenti atti** a garantire la **salvaguardia effettiva e costante dello Stato di diritto** in tutta l'UE oltre l'adesione.

Politiche

Il mercato unico

Un'Unione più grande potrebbe **aumentare i vantaggi del mercato unico**, rafforzando: la competitività dell'economia dell'UE, grazie a maggiori possibilità commerciali e all'aumento della produttività; una maggiore sicurezza energetica; la riduzione delle dipendenze critiche da paesi terzi; il rafforzamento della resilienza e la maggiore sicurezza delle catene di approvvigionamento; una scelta più ampia di beni e servizi a prezzi competitivi per i consumatori; benefici supplementari e costi inferiori dei servizi finanziari e bancari per i consumatori e le imprese grazie alle economie di scala.

L'accesso anticipato e graduale al mercato unico dei Paesi candidati consentirà agli operatori economici dei paesi dell'allargamento d'integrarsi ulteriormente nelle catene del valore europee. A tal fine si potrebbero istituire partenariati strategici negli ecosistemi industriali di reciproco interesse (ad esempio materie prime, batterie, turismo, economia circolare, macchinari).

La Commissione evidenzia come **l'integrazione dell'acquis del mercato unico** è il fulcro di ogni adesione all'UE ed implica l'adesione totale a un insieme unico e completo di diritti e obblighi, **senza possibilità di scelta "à la carte"** delle politiche. Si pone quindi la questione delle modalità con cui promuovere l'accesso graduale al mercato unico prima dell'adesione, individuando con attenzione i **settori** da contemplare e le **condizioni** applicabili.

In particolare occorrerà decidere se aprendo gradualmente l'accesso al trattamento "mercato interno" prima dell'adesione s'introducano nell'ordinamento giuridico dell'Unione e dei paesi dell'allargamento diritti e obblighi azionabili direttamente. Si dovrà quindi **stabilire quali garanzie siano necessarie ai fini dell'uniformità di interpretazione, applicazione ed esecuzione dell'acquis dell'UE** e di quali **mezzi di risposta** disponga l'Unione in **caso di inadempimento** degli obblighi da parte di un paese dell'allargamento.

La Commissione sottolinea come l'integrazione anticipata dei paesi candidati e potenziali candidati in alcuni settori del mercato unico presupporrà che la **pubblica amministrazione** dei paesi coinvolti presenti le necessarie capacità ed a tal fine sarà necessaria una maggiore interazione tra le amministrazioni dei paesi dell'allargamento, degli Stati membri e delle istituzioni dell'UE.

La connettività

Un'Unione più grande migliorerà la **connettività fisica** con nuove rotte di trasporto e commerciali, fra cui corridoi di trasporto europei ampliati, e conseguente riduzione dei costi logistici e agevolazione dei flussi commerciali, recando benefici tangibili ai consumatori, ai cittadini e alle imprese ed offrirebbe la **base per nuove iniziative politiche e investimenti** volti a sostenere la **leadership mondiale dell'UE** lungo tutta la catena del valore in diversi **settori dei trasporti** (come fabbricazione di aerei, automobili, autocarri e materiale rotabile, produzione di combustibili sostenibili, servizi logistici e di trasporto, compresa la dimensione della mobilità militare).

L'**allargamento dell'Unione dell'energia** potrebbe agevolare ulteriormente lo sviluppo delle infrastrutture energetiche e rafforzare la sicurezza, l'accessibilità economica e la decarbonizzazione dell'energia nell'UE.

Per quanto riguarda il **mercato unico digitale**, il programma strategico per il decennio digitale sosterrà i futuri Stati membri nell'individuazione dei settori di intervento per conseguire gli obiettivi comuni in materia di competenze, infrastrutture, imprese e servizi pubblici digitali. Ulteriori vantaggi dovrebbero derivare da un'applicazione estesa del quadro legislativo dell'UE in materia di cibersicurezza e dall'applicazione precoce nei paesi dell'allargamento degli strumenti dell'UE per la cibersicurezza del 5G.

Gran parte di questi progressi dipenderà dalla **disponibilità di sufficienti investimenti pubblici e privati**. Altre sfide potenziali sono la **convergenza normativa** (ad esempio nei settori delle comunicazioni elettroniche, del roaming, dello spettro radio, dei servizi fiduciari elettronici) e la **cibersicurezza delle catene di approvvigionamento**.

Per quanto riguarda le **prossime revisioni strategiche**, la Commissione indica che si analizzerà il modo in cui iniziative politiche volte a migliorare la resilienza mediante innovazioni industriali pionieristiche possono ottenere sostegno dagli importanti **progetti di comune interesse europeo** (come avvenuto, ad esempio, nei settori dei semiconduttori e dell'idrogeno). Analogamente, si potrebbero istituire ulteriori **partenariati strategici in ecosistemi di reciproco interesse** (ad esempio materie prime, batterie, turismo, economia circolare, macchinari, spazio). Il **sostegno agli investimenti** dovrebbe concentrarsi sullo sviluppo accelerato dell'estensione delle **interconnessioni energetiche e di trasporto** nell'ambito delle **reti transeuropee dell'energia e dei trasporti** (TEN-E e TEN-T) nei paesi candidati e potenziali candidati.

Nuovi **strumenti di acquisto in comune** ispirati alla piattaforma dell'UE per l'energia potrebbero **associare i paesi dell'allargamento** per l'ottenimento di **materie prime strategiche**, come l'idrogeno e le materie prime essenziali per la transizione energetica dell'UE, per la transizione digitale e per la competitività dell'economia dell'UE.

Sarebbe reciprocamente vantaggioso anche il **coinvolgimento precoce dei paesi dell'allargamento in attività che aumentano le capacità dell'UE in materia di cibersecurity**.

Gli impegni per clima e ambiente

Secondo la Commissione **un'Unione più grande contribuirà positivamente alla lotta ai cambiamenti climatici e al contrasto alla perdita di biodiversità**, in particolare ampliando gli sforzi di decarbonizzazione dell'UE.

L'attuazione dell'**agenda verde dell'UE** comporterà però **sfide** determinate dal fatto che diversi **paesi dell'allargamento** - pur disponendo di un forte potenziale di produzione di energia rinnovabile (in particolare solare ed eolica) e di riduzione dell'inquinamento attraverso l'introduzione di moderne tecnologie di abbattimento - hanno **industrie altamente inquinanti, infrastrutture idriche e di gestione dei rifiuti poco efficienti, una forte dipendenza dal carbone** per la produzione di energia elettrica.

La Commissione indica la necessità di **accelerare la transizione verde, in particolare con la diffusione delle energie rinnovabili onshore e offshore** e di **ristrutturare il parco industriale e immobiliare per migliorarne l'efficienza energetica** e facilitare una transizione giusta dell'economia dal carbone a fonti più pulite. Occorreranno, inoltre sforzi significativi per **progredire verso un'economia circolare** e conseguire un consumo, una produzione e un uso sostenibili delle risorse. Ciò richiederà **investimenti adeguati**, in particolare per far fronte agli **impatti su specifiche regioni e settori e sui lavoratori**.

L'**inclusione di nuovi paesi nel sistema di scambio di quote di emissione dell'UE** costituirebbe un potente strumento per decarbonizzarne le economie e ottenere i finanziamenti nazionali necessari per la transizione.

In questo contesto, la Commissione indica che le revisioni strategiche dovrebbero valutare le migliori **modalità per sostenere l'allineamento dei paesi dell'allargamento alla politica climatica e alla politica industriale verde dell'UE** e valutare inoltre se, e in quale misura, i nuovi Stati membri necessitano di un **sostegno finanziario specifico**.

La transizione verde delle industrie dei paesi dell'allargamento richiederà la definizione di **incentivi adeguati** e la mobilitazione di una giusta **combinazione di investimenti pubblici e privati**.

La Commissione ricorda che i paesi dell'allargamento hanno già iniziato ad affrontare alcune sfide connesse all'allargamento legate al clima e all'energia, mediante sforzi di trasformazione in corso nell'ambito di varie iniziative. Come parti contraenti della Comunità dell'energia, i Balcani occidentali, l'Ucraina, la Moldova e la Georgia hanno adottato obiettivi per il 2030 vincolanti in materia di energia e clima in linea con le ambizioni dell'UE e stanno preparando i rispettivi piani nazionali per l'energia e il clima. Sono inoltre in corso lavori per sviluppare la fissazione del prezzo del carbonio, compreso il necessario quadro di riferimento per il monitoraggio delle emissioni di gas a effetto serra. L'agenda verde per i Balcani occidentali, concepita per allineare la regione alle ambizioni del Green Deal,

facilita le riforme regolamentari e gli investimenti nella regione ed a sostegno di questi sforzi l'UE mobilita, promuove e accelera gli investimenti pubblici e privati nella transizione verde attraverso i piani economici e di investimento per i Balcani occidentali e il partenariato orientale, lo strumento per l'Ucraina, il nuovo piano di crescita per i Balcani occidentali, il pacchetto di sostegno per l'energia destinato ai Balcani occidentali o il gruppo ad alto livello sull'interconnessione energetica nell'Europa centrale e sudorientale. Per garantire la massima efficienza, occorrerebbe intensificare ulteriormente la partecipazione dei paesi dell'allargamento alle agenzie e ai programmi dell'UE in questo settore.

La politica agricola

Secondo la Commissione una delle principali sfide del futuro allargamento consisterà nel **rafforzare la capacità della politica agricola comune dell'UE** di sostenere un **modello di produzione agroalimentare sostenibile e competitivo** rispondendo nel contempo alle **esigenze degli agricoltori** negli **Stati membri attuali e futuri**, nonché alla **diversità di modelli agricoli in un'Unione più ampia**. L'allargamento richiederà quindi una **valutazione approfondita degli effetti** a lungo termine sulla sostenibilità, anche economica, delle politiche agricole in una UE a 30+, prestando la **debita attenzione alle dimensioni e alla struttura delle aziende agricole**, alla struttura dell'agricoltura in ciascuna economia nel contesto della **diversità dei modelli agricoli**, garantendo **condizioni di parità** per il settore agricolo degli Stati membri attuali e di quelli futuri.

La Commissione ricorda che l'Ucraina è uno dei produttori alimentari più importanti a livello mondiale, in particolare sul mercato dei cereali.

La convergenza economica, sociale e territoriale

La Commissione indica che **l'allargamento dell'Unione economica e monetaria a nuovi membri sosterebbe anche la resilienza economica dell'UE nel suo complesso**, contribuendo a rafforzare il ruolo dell'UE e dell'euro nell'economia globale; esso richiede sia **la convergenza economica e sociale** e sia un **coordinamento efficace delle politiche economiche e sociali** tra gli Stati membri al fine di massimizzare le opportunità ed evitare grosse disparità a livello nazionale o regionale e ricadute negative in caso di shock economici negativi.

Le **norme minime per la protezione dei lavoratori** sancite dall'acquis dell'UE e dal **pilastro europeo dei diritti sociali** costituiscono il fondamento di questa convergenza sociale.

La Commissione evidenzia che l'allargamento avrà un **impatto considerevole sulla politica di coesione dell'UE**. Sarà al proposito fondamentale migliorare la capacità amministrativa con assistenza tecnica, periodi di introduzione graduale e altre misure, come la formazione, per garantire che il sostegno dell'UE contribuisca efficacemente alla convergenza socioeconomica e territoriale e tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. La Commissione rileva in ogni caso che, come in

occasione dei precedenti allargamenti, sarà necessario **svolgere una riflessione complessiva sul futuro della politica di coesione nell'UE.**

L'estensione dell'acquis fiscale dell'UE produrrebbe **evidenti vantaggi**, in quanto stimolerebbe l'attività e gli scambi transfrontalieri nell'UE per i cittadini e le imprese, creando condizioni di parità. Tuttavia, in tale ambito (come anche per alcuni profili della politica sociale), in prospettiva di un ampliamento del numero degli Stati membri, andrebbe valutata l'opportunità di introdurre il **voto a maggioranza qualificata**, superando la regola dell'**unanimità**.

Pur garantendo sempre il valore fondamentale della libera circolazione, dovranno essere **previste misure per attenuare i rischi di dumping sociale o di fuga dei cervelli e spopolamento**. A tale riguardo è essenziale **coinvolgere precocemente le parti sociali dei futuri Stati membri**, anche per quanto riguarda l'adeguamento della legislazione vigente, l'adozione di nuove regole e la loro applicazione.

La Commissione ricorda che dal 2015 il semestre europeo è replicato nei paesi dell'allargamento: tutti i paesi candidati e potenziali candidati presentano alla Commissione **programmi annuali di riforma** economica incentrati su riforme volte a stimolare la competitività e a migliorare le condizioni per una crescita inclusiva e per la creazione di posti di lavoro. I programmi sono valutati dalla Commissione e dalla Banca centrale europea e discussi dal Consiglio con i paesi dell'allargamento. In futuro si potrebbe prendere in considerazione un maggiore allineamento tra i due processi.

Sicurezza migrazione e gestione delle frontiere

La Commissione rileva che in un contesto geopolitico sempre più ostico, **un'Unione più estesa aumenterebbe il proprio peso negli affari mondiali e nei contesti multilaterali**, purché in grado di agire in modo compatto, rapido e decisivo, sulla base di una visione di fondo condivisa tra gli Stati membri. Tuttavia, **almeno inizialmente**, un'Unione più estesa potrebbe, apportare una **maggiore eterogeneità di interessi e programmi in materia di relazioni esterne**.

La Commissione ricorda che nuovi Stati membri contribuiranno agli impegni supplementari in materia di sicurezza e ne trarranno vantaggio: ai sensi dell'articolo 222 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), i membri dell'Unione europea devono agire in uno spirito di solidarietà qualora uno di essi sia oggetto di un attacco terroristico o di una campagna ibrida o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo. Inoltre, ai sensi dell'articolo 42, paragrafo 7, TUE, qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata, gli altri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite.

Secondo la Commissione, un'Unione allargata non dovrebbe portare con sé nuove sfide in termini di **controversie bilaterali irrisolte** e che occorrerà prevedere disposizioni particolari e impegni irrevocabili per **garantire che i paesi in via di adesione non possano bloccare l'adesione di altri paesi candidati**.

L'allargamento implicherà che le frontiere esterne di un nuovo Stato membro diventeranno le frontiere esterne dell'Unione europea. Di conseguenza la **gestione solida ed efficace delle frontiere esterne** deve essere parte del processo di adesione, sia per il **controllo delle merci e delle persone** - con riferimento particolare alla criminalità organizzata e transfrontaliera, il traffico di stupefacenti, la prevenzione della migrazione irregolare e del traffico di migranti, la tratta di esseri umani, la strumentalizzazione dei migranti a fini politici e il traffico di armi o di altre merci pericolose o illecite - sia per la **dimensione di sicurezza e difesa dell'Unione**.

La **prospettiva dell'adesione allo spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne** richiederà l'attuazione integrale dell'acquis di Schengen e misure di accompagnamento in termini di **politiche di sicurezza coerenti ed efficaci e gestione della migrazione e delle frontiere**. Su tale profilo la Commissione evidenzia come **sarà necessaria una riflessione** sul modo in cui procedere nella pratica per garantire tale **coerenza in un'Unione allargata**.

Gli sforzi dovranno concentrarsi non solo sul rispetto e sull'attuazione della legislazione, ma anche sullo **sviluppo di capacità operative per il controllo delle merci e delle persone alle frontiere esterne**. Ciò richiederà il **sostegno dell'UE alla polizia e alle guardie di frontiera**, anche attraverso un forte impegno delle **agenzie dell'UE** in stretto coordinamento con gli Stati membri dell'UE.

La Commissione ricorda che già ora esiste una forte cooperazione tra i paesi dell'allargamento e le autorità doganali e di frontiera degli Stati membri, nonché con le agenzie dell'UE attive nel campo della giustizia e affari interni (Eurojust, Frontex, Europol, Agenzia europea per l'asilo), spesso avallata da accordi formali.

L'azione dell'UE dovrà, inoltre, includere il **sostegno alle autorità giudiziarie per rafforzare la cooperazione internazionale nelle indagini e nell'azione penale nei confronti della criminalità organizzata**, le cui attività sono costituite in misura significativa dalla tratta di esseri umani e dal traffico di migranti, armi e droga. I paesi dell'allargamento dovranno mantenere **l'impegno a rafforzare la sicurezza interna** intensificando la cooperazione operativa nell'attività di contrasto con gli Stati membri e le agenzie dell'UE.

Per quanto riguarda la **gestione della migrazione**, un'Unione più ampia a giudizio della Commissione dovrebbe consentire di **applicare meglio un approccio che tenga conto dell'intero percorso dei migranti** e di contribuire meglio alla **ripartizione globale delle responsabilità** in tale ambito.

La Commissione ricorda che i paesi dei Balcani occidentali, attualmente regione di transito verso l'UE, sono già partner fondamentali negli sforzi comuni per garantire una gestione efficace della migrazione e affrontare insieme sfide quali il traffico di migranti e la migrazione irregolare.

La Commissione indica che è essenziale continuare a **rafforzare i sistemi di migrazione e asilo della regione** sulla falsariga dell'approccio globale sancito dal

patto sulla migrazione e l'asilo, in particolare con il **sostegno delle agenzie dell'UE**, e garantire **l'allineamento delle politiche in materia di visti** a quelle dell'UE.

Per **rafforzare la posizione dell'Unione come attore globale** sarà fondamentale la sua **unità e un rapido processo decisionale** ed evidenza il rischio che un'Unione di oltre 30 Stati membri possa diventare troppo lenta e difensiva, offrendo ai concorrenti strategici la possibilità di esacerbare le divisioni tra gli Stati membri. A tal fine la Commissione ricorda di aver ripetutamente invitato a sfruttare con **anticipo e a prescindere dal prossimo allargamento** le possibilità offerte dai Trattati per:

- **progredire verso il voto a maggioranza qualificata** in alcuni settori chiave della politica estera e di sicurezza comune, attraverso l'attivazione delle cosiddette "**clausole passerella**";
- ricorrere alla "**astensione costruttiva**" ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 1, TUE ogniqualvolta la loro posizione isolata su un determinato argomento ostacoli l'unanimità altrimenti presente in seno al Consiglio.

I paesi dell'allargamento dovranno **fin d'ora allinearsi progressivamente alla politica estera e di sicurezza comune** dell'UE prima dell'adesione, anche per quanto riguarda le **misure restrittive**.

La Commissione ricorda che sebbene diversi paesi candidati e potenziali candidati siano già totalmente e stabilmente allineati, la posizione di altri paesi deve essere migliorata in via prioritaria, anche per quanto riguarda le sanzioni, in particolare nei confronti della Russia e della Bielorussia.

Sulla base dell'impegno in corso nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune, i **progetti e i programmi esistenti, lo sviluppo di capacità in settori quali le minacce ibride**, compresa la manipolazione delle informazioni e le ingerenze da parte di attori stranieri, e la **cibersicurezza** dovrebbero essere ulteriormente sviluppati quale mezzo per rafforzare la resilienza collettiva e la sicurezza dell'Unione.

Inoltre, i paesi dell'allargamento dovrebbero perseguire una **rapida integrazione in altre iniziative dell'UE in materia di sicurezza e difesa**, ad esempio progetti specifici nell'ambito della **cooperazione strutturata permanente in materia di difesa (PESCO)** e **dell'Agenzia europea per la difesa**, e in **programmi di mobilità militare**.

La Commissione ricorda che, tramite accordi quadro di partecipazione in vigore con tutti i paesi candidati e potenziali candidati, i paesi dell'allargamento stanno già contribuendo a missioni e operazioni di gestione delle crisi nell'ambito della PSDC, e alcuni di essi sono destinatari di tali missioni e operazioni PSDC.

L'assistenza che i paesi dell'allargamento possono ricevere nell'ambito dello **strumento europeo per la pace** determinerà un rafforzamento delle loro **capacità militari e di difesa** per partecipare a missioni e operazioni PSDC.

I paesi dell'allargamento dovranno essere disposti a **impegnarsi per l'attuazione** di tutti i vari filoni di lavoro della **bussola strategica dell'UE** per la sicurezza e la difesa (azione, investimenti, garanzie, partenariati), compresa la capacità di **dispiegamento rapido dell'UE**.

Nell'ambito degli sforzi volti a rafforzare la **base industriale e tecnologica di difesa dell'Unione**, in linea con la strategia industriale europea in materia di difesa, la Commissione indica che in futuro si potrebbe **avviare una riflessione** su come e a quali condizioni **estendere la partecipazione dei paesi dell'allargamento ai programmi dell'Unione relativi all'industria della difesa**.

La Commissione ricorda che nel caso specifico dell'Ucraina, la proposta di un programma europeo di investimenti nel settore della difesa già prevede di trattare il più possibile il paese come uno Stato membro.

Bilancio

La Commissione indica che il **tema dell'allargamento** dovrebbe essere preso in considerazione nelle riflessioni che sfoceranno nel **prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP)**, che nella sua forma attuale è strutturalmente già spinto al limite, richiedendo una **ridefinizione delle politiche e dei programmi dell'UE**, indipendentemente dal contesto dell'allargamento.

Le esigenze di un'Unione più ampia si sommano alla necessità di un **QFP** che **risponda alle sfide** dei settori chiave emergenti come la duplice **transizione verde e digitale, la ricerca e l'innovazione o la sicurezza e difesa**.

La Commissione indica che **l'allargamento** rappresenta **un'opportunità** per una **revisione della sostenibilità finanziaria e una modernizzazione di tutti i principali settori politici/di spesa** che dovrebbe riguardare anche specifici strumenti di spesa dell'UE che attualmente non rientrano nel QFP né nel bilancio dell'UE e, dal lato delle entrate, per una **riforma del sistema delle risorse proprie**, che faccia fronte all'impatto finanziario degli sforzi di ripresa e dell'attuazione delle priorità dell'UE (in particolare i rimborsi dei prestiti contratti nell'ambito di **NextGenerationEU** e il finanziamento del **Fondo sociale per il clima**) e attenuare nel contempo gli impatti sui bilanci nazionali.

La Commissione ricorda che, per **assorbire con fluidità alcuni effetti dell'allargamento sul bilancio**, l'UE dispone di un **pacchetto di strumenti finanziari consolidati**, che combina massimali, periodi di transizione, la dovuta considerazione degli effetti statistici, un maggiore ricorso all'ingegneria finanziaria e freni di emergenza e reti di sicurezza per gli Stati membri preesistenti.

Parallelamente, occorrerà **valutare in che modo dispositivi come lo strumento di preadesione possano essere perfezionati** per prepararsi meglio all'adesione e alla transizione verso la partecipazione ai programmi e agli strumenti dell'UE dopo l'adesione.

Nel **caso dell'Ucraina**, il sostegno internazionale alla ripresa e alla ricostruzione dovrà essere **preso specificamente** in considerazione in questo contesto.

Governance

A partire dal 2022, in particolare a seguito della Conferenza sul futuro dell'Europa, sono state **avviate riflessioni sulle riforme istituzionali dell'UE**, ma tale dibattito, pur avendo acquisito un nuovo senso di urgenza con la prospettiva dell'allargamento, **non ha prodotto al momento un consenso sul modo in cui affrontare al meglio la questione.**

La Commissione europea, per ricordando di aver espresso sostegno per la modifica dei trattati "se e laddove necessario" (*in particolare la Presidente von der Leyen in occasione del discorso sullo Stato dell'UE 2023 aveva anche evocato la possibilità di convocare una Convenzione europea*), ritiene che la **governance dell'UE possa essere migliorata rapidamente sfruttando appieno il potenziale dei trattati attuali**, e in particolare attraverso il **ricorso alla clausole passerella** che potrebbero consentire – sulla base di una decisione all'unanimità del Consiglio dell'UE o del Consiglio europeo - il passaggio dall'unanimità alla **maggioranza qualificata** in seno al Consiglio per le materie della **fiscalità, della politica estera e di talune questioni sociali.**

La Commissione rileva che l'opposizione di alcuni Stati membri al passaggio dall'unanimità alla maggioranza qualificata potrebbe essere superata **combinando l'attivazione delle "clausole passerella" dei trattati con garanzie adeguate e proporzionate** in modo da tenere conto di **interessi strategici nazionali di singoli Stati membri.**

La Commissione indica che la decisione del Consiglio o del Consiglio europeo di attivare la passerella potrebbe essere accompagnata da conclusioni del Consiglio europeo che prevedono la possibilità, per uno o più Stati membri, di addurre motivi eccezionali di interesse nazionale per proseguire le discussioni fino a raggiungere una soluzione soddisfacente o per sottoporre la questione al Consiglio europeo affinché deliberi.

La Commissione ricorda, inoltre che i trattati consentono agli Stati membri di **integrarsi a velocità diverse.** Tra gli esempi figurano la cooperazione rafforzata, possibile in particolare nei settori di competenza concorrente – come nel caso della Procura europea –, le clausole di partecipazione e di non partecipazione, laddove previsto dai trattati dell'UE, o l'inclusione di nuovi Stati membri nella cooperazione strutturata permanente. Ad avviso della Commissione queste **opzioni di flessibilità** funzionano tuttavia **solo se le politiche fondamentali e tutti i principi e valori fondanti** dell'Unione europea sono **condivisi e rispettati** da tutti gli Stati membri.

Lo stesso **processo di allargamento**, nella sua configurazione attuale, **potrebbe essere modificato**, valutando la possibilità di autorizzare il Consiglio a **decidere a maggioranza qualificata** - e non più ad unanimità come avviene

attualmente - **per alcune fasi intermedie** del processo di allargamento, mentre la chiusura dei capitoli di negoziato così come la decisione finale sull'effettiva adesione di un nuovo membro all'Unione europea dovrebbero continuare ad essere approvata all'unanimità da tutti gli Stati membri.

Infine, la Commissione evidenzia come in un'Unione allargata di oltre 30 Stati membri si pone immediatamente la **questione della composizione delle istituzioni** dell'UE, ricordando che per quanto riguarda la **Commissione europea**, i trattati consentono già di scegliere se avere un esecutivo ridotto (corrispondente ai due terzi del numero di Stati membri) o mantenere l'attuale sistema di un membro per Stato membro, come ha deciso finora il Consiglio europeo.

Il Trattato di Lisbona (art. 17, paragrafo 5, del TUE) aveva previsto che, a **partire dal 1° novembre 2014**, la Commissione europea sarebbe dovuta essere composta da un numero di membri corrispondente ai **due terzi del numero degli Stati membri**, prevedendo però che il Consiglio europeo potesse decidere all'unanimità di modificare tale numero. Il **Consiglio europeo ha poi deciso nel 2009 di mantenere la composizione della Commissione corrispondente a un Commissario per ogni Stato membro.**

Altri contributi e proposte di riforma in vista dell'allargamento

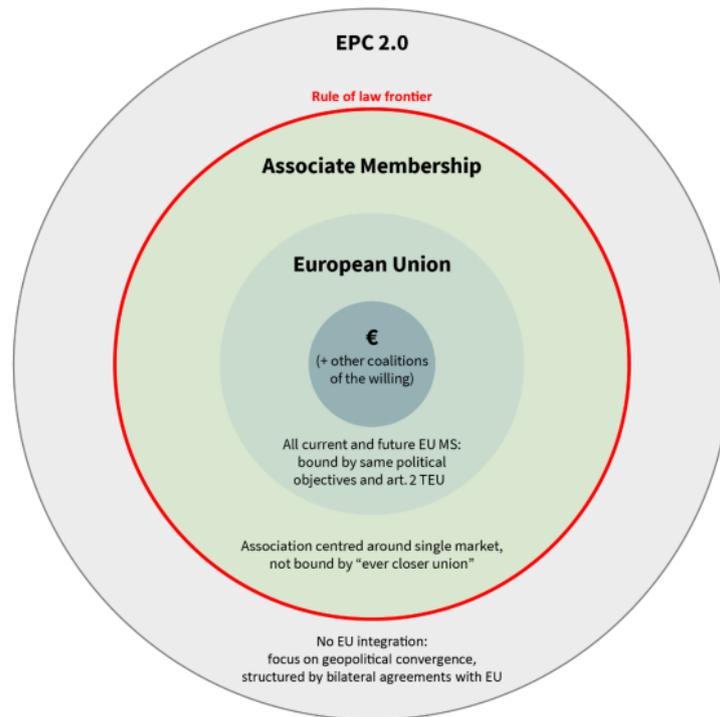
Il documento franco-tedesco sulla riforma dell'UE in vista dell'allargamento

Il **18 settembre 2023** un gruppo di **12 esperti francesi e tedeschi** ha presentato un [rapporto indipendente](#) sulle **riforme istituzionali in vista dell'allargamento dell'UE**.

Il rapporto, presentato al Consiglio affari generali del 19 settembre, è stato commissionato nel gennaio 2023 dalla Ministra per l'Europa e il clima tedesca, Lührmann, e dalla Ministra per gli affari esteri ed europei francese, Boone.

Nel rapporto si prospetta la possibilità di una **“integrazione differenziata”**, per una **Europa allargata** basata su uno **schema concentrico**, con **quattro livelli distinti**: al centro gli **Stati membri che** già fanno parte **dell'area Schengen e dell'euro** e di altre eventuali **“coalizioni di volenterosi”**; poi l'**UE**, attuale con vecchi e nuovi Stati membri, poi gli **Stati europei associati** al mercato Unico (come la Norvegia), ed infine - fuori dal perimetro dello Stato di diritto - come **cerchio esterno** gli Stati facenti parti della **Comunità politica europea** (attualmente composta da 47 Stati europei).

L'integrazione differenziata dovrebbe rispettare **5 principi base**: 1) rispetto dell'acquis comunitario e dell'integrità delle politiche e delle azioni dell'UE; 2) ricorso alle Istituzioni dell'UE; 3) apertura a tutti i membri dell'UE; 4) condivisione di poteri decisionali, costi e benefici; 5) possibilità per gli Stati volenterosi di progredire nell'integrazione;



© 2023 Group of Twelve

Il rapporto presenta, inoltre, le seguenti proposte di riforma istituzionale:

- l'UE dovrebbe essere dotata di maggiori poteri per **sanzionare gli Stati membri** in caso di **violazioni dello Stato di diritto**, rafforzando il meccanismo di **condizionalità di bilancio** ed estendendolo, sull'esempio di PNRR, a **tutti i futuri fondi europei**. Anche la **procedura ex art. 7 del Trattato sull'UE** andrebbe rafforzata, prevedendo che la sanzione della esclusione di un Paese dalle procedure decisionali del Consiglio possa essere assunta a **maggioranza dei 4/5**, invece come attualmente che all'unanimità meno 1, **del Consiglio europeo** e stabilendo **sanzioni automatiche dopo 5 anni** dall'avvio della procedura in caso di **inazione da parte del Consiglio** e nel caso le **violazioni allo Stato di diritto permangano**;
- il **numero dei seggi al Parlamento europeo** dovrebbe essere **limitato** ad un massimo di **751 seggi**, con un nuovo sistema di assegnazione che contemperi il diritto di ogni Stato ad essere rappresentato con la riduzione della distorsione nella rappresentazione demografica. Si dovrebbe introdurre una **procedura elettorale uniforme** per le elezioni dei membri del PE del 2029 (attualmente la normativa europea stabilisce solo principi comuni da rispettare da parte delle normative elettorali nazionali per l'elezione dei membri del PE).;
- il **numero dei Commissari europei** dovrebbe essere **ridotto** in misura pari ai **2/3** degli **Stati membri** (attualmente la Commissione è composta da un Commissario per ogni Stato membro) o in **alternativa** si dovrebbe prevedere una forma di **gerarchia tra i commissari** all'interno del Collegio, tra "**Commissari guida**" con diritto di voto e

- Commissari**” senza diritto di voto. Si dovrebbe, inoltre, stabilire, prima delle prossime elezioni europee del giugno 2024, un **accordo interistituzionale o politico** per la **procedura** per la **nomina del prossimo Presidente della Commissione europea** che, senza seguire la proposta del candidato guida o *SpitzenKandidat* proposta dal PE, **contemperi le prerogative del Consiglio europeo e quelle del PE** che lo elegge;
- il **trio di Presidenza** di 18 mesi del **Consiglio** dovrebbe essere sostituito da a un **quintetto di Presidenza** che copra metà di un ciclo istituzionale dell’UE (2 anni e mezzo). Dovrebbe inoltre, essere **generalizzato il ricorso alla votazione a maggioranza qualificata** in seno al Consiglio (ad eccezione dell’approvazione finale di un trattato di adesione di uno Stato candidato e della politica di sicurezza e difesa comune) ed alla **procedura legislativa ordinaria**, modificando altresì la **soglia per la maggioranza qualificata**, dall’attuale 55% degli Stati membri che rappresentino il 65% della popolazione dell’UE, al 60% degli Stati membri che rappresentino il 60% della popolazione. Al tempo stesso andrebbero previste alcune **salvaguardie** come una **“rete di sicurezza per la sovranità”**, che consenta a singoli Stati di rappresentare vitali interessi nazionali e **opt-out** per le politiche trasferite al voto a maggioranza qualificata;
 - il prossimo **quadro finanziario pluriennale (2028-2034)** dovrebbe essere dotato di **maggiori risorse**, sia in termini di nominali che in proporzione al PIL, e **flessibilità** nelle decisioni di spesa, prevedendo la creazione di **nuove risorse proprie** e la possibilità del ricorso a **strumenti di debito comuni** e la possibilità. Le **decisioni di bilancio** dovrebbero essere assunte a **maggioranza qualificata** (o in alternativa con la **possibilità per gruppi di Stati membri** di stipulare **“accordi di finanziamento intergovernativi”** per portare avanti i piani di spesa *ad hoc*) e la **periodicità del quadro finanziario pluriennale** dell’UE dovrebbe essere portata da **7 a 5 anni**, allineandolo al ciclo istituzionale dell’UE;
 - i **cittadini** dovrebbero essere **maggiormente coinvolti nel processo decisionale europeo e a quello dell’allargamento** con strumenti partecipativi e dovrebbe essere creato un **Ufficio indipendente per la trasparenza e la probità**, per monitorare le attività di tutti gli attori che lavorano nelle istituzioni dell’UE, e una **Camera congiunta delle più alte giurisdizioni dell’UE** come sede per un dialogo non vincolante tra le giurisdizioni europee e nazionali;
 - il processo di **riforma** dovrebbe essere **realizzato** nella **prossima legislatura europea 2024-2029** sulla base di **sei opzioni possibili**: 1) **procedura di revisione ordinaria** ex articolo 48 del TUE, con la convocazione di una Convenzione europea, seguita da una conferenza intergovernativa (CIG); 2) il ricorso alle **procedure di revisione semplificata** attraverso la convocazione di una CIG; 3) modificare i trattati vigenti sulla base dei futuri **trattati di adesione di nuovi Stati membri** ex articolo 49 del TUE; 4) conclusione da parte degli Stati membri di un **“trattato quadro di allargamento e riforma”** distinto dai trattati di adesione; 5) coinvolgimento di una **Convenzione europea** nella redazione di un **“trattato quadro di allargamento e riforma”**; 6) in caso di mancanza di unanimità

tra gli Stati membri per una revisione del Trattato procedere ad un **trattato supplementare tra gli Stati membri disposti a farlo**.

La relazione Letta: mercato interno e processo di allargamento

In occasione del [Consiglio europeo straordinario](#) del 17 e 18 aprile 2024, **Enrico Letta**, presidente dell'Istituto Jacques Delors, ha presentato ai leader una [relazione indipendente sul futuro del mercato unico](#) dal titolo "*Much More Than A Market*", nella quale si indica che:

- in un **rovesciamento di paradigma rispetto ai precedenti allargamenti dell'UE** - nei quali l'attenzione è stata rivolta all'individuazione delle aree in cui la preparazione alla partecipazione al mercato unico dell'UE presentava le sfide più grandi per i paesi candidati - il mercato unico deve diventare lo **strumento fondamentale** per il **processo di allargamento dell'UE**, in particolare attraverso l'**estensione anticipata dei suoi benefici ai paesi candidati**, consentendo loro di raccogliere i vantaggi di elementi specifici del mercato unico ben prima dell'adesione completa;
- occorre garantire però che **la graduale integrazione economica resti allineata all'integrazione politica basata su valori condivisi**, evitando così la percezione da parte dei paesi candidati che l'UE rappresenti principalmente una integrazione economica;
- poiché alcune politiche e alcuni degli attuali Stati membri dell'UE saranno più esposti di altri all'impatto del processo di allargamento, dovrebbe essere previsto uno **strumento di solidarietà per l'allargamento**, basato su una **valutazione ex ante dei dati dei costi dell'allargamento e del suo impatto sul mercato unico** e che dovrebbe compensare eventuali squilibri, garantendo una gradualità del un processo di adesione sia per i paesi candidati che per gli Stati membri;
- il tema della **capacità di assorbimento** dei paesi candidati da parte dell'UE dove essere **affrontato in modo pragmatico**. In particolare:
 - al di là della disponibilità dei fondi, sarà cruciale **assicurare che i paesi candidati posseggano le capacità istituzionali ed amministrative per utilizzare i fondi europei** in modo ottimale;
 - saranno necessarie soluzioni innovative per facilitare la **graduale integrazione (prima quindi del loro ingresso formale) dei paesi candidati nelle Istituzioni e nei processi decisionali dell'UE**, in particolare nelle aree dove la loro integrazione nel mercato interno progredisce in modo più intenso, in modo da promuovere il senso di appartenenza alla comunità dell'UE (*secondo alcune proposte, formulate da alcuni osservatori, i Paesi candidati potrebbero ad esempio partecipare come osservatori a riunioni del Consiglio dell'UE nelle formazioni relative a politiche alla quali hanno iniziato ad essere associati*);

- dovrà essere **disegnato un complesso sistema di clausole di salvaguardia e periodi di transizione** volto ad anticipare, mitigandoli, i potenziali **effetti avversi e shocks economici**, sia per gli Stati membri che per i paesi candidati;
- dovrà essere garantito il **pieno rispetto dello Stato di diritto** da parte dei paesi candidati, in quanto **fondamento su cui si fonda la fiducia reciproca, garantendo che le libertà fondamentali e il principio del reciproco riconoscimento** siano effettivamente rispettati all'interno dell'Unione europea.

Il rapporto Draghi sulla competitività

Il 9 settembre l'ex Presidente della BCE Mario Draghi ha illustrato il [rapporto sulla competitività](#), richiesto dalla Presidente von der Leyen, e incentrato sul nuovo **Clean Industrial Deal** annunciato negli orientamenti politici di quest'ultima, ovvero su **innovazione, decarbonizzazione e sicurezza**.

Pur senza soffermarsi sul processo di allargamento o sulle prospettive di riforma che questo comporta, il rapporto sottolinea l'esigenza di rivedere e semplificare i **processi decisionali** dell'Unione con l'obiettivo **di accelerarne i tempi**, anche **estendendo il ricorso al voto a maggioranza qualificata nel Consiglio**.

Con riguardo alle politiche settoriali ed in particolare con riferimento al settore dei **trasporti**, si sottolinea l'esigenza di: **preparare il futuro allargamento** dell'Unione **rafforzando** ulteriormente le **corsie di solidarietà con l'Ucraina e la Moldavia** attraverso **investimenti nelle infrastrutture terrestri e fluviali** e garantendo procedure ai confini; **incorporare** l'Ucraina, la Moldavia e i sei partner dei Balcani occidentali nelle **reti di trasporto TEN-T**; allineare congiuntamente gli standard e l'acquis, e promuovere i trasporti come vettore di integrazione.

La Comunità politica europea

Nella riflessione sull'allargamento è stato anche richiamato il ruolo che potrebbe essere svolto dalla **Comunità politica europea**, una piattaforma volta a **promuovere il dialogo politico e la cooperazione per affrontare questioni di interesse comune** tra i Paesi europei.

La **proposta** di istituire una Comunità politica europea è stata inizialmente **formulata dal Presidente della Repubblica francese, Emmanuel Macron**, il 9 maggio 2022, nel suo discorso pronunciato al Parlamento europeo, a Strasburgo, per l'evento finale della Conferenza sul futuro dell'Europa.

La Comunità politica europea stata **istituita nell'ottobre del 2022** e prevede la **partecipazione di 47 Stati europei**:

- **27 Stati membri dell'UE;**

- **9 paesi candidati all'adesione** (*Albania, Bosnia Erzegovina, Georgia, Montenegro, Macedonia del Nord, Serbia, Moldova, Turchia, Ucraina*);
- **1 paese** che non ha ancora presentato domanda di adesione (*Kosovo*);
- **10 Stati europei** non facenti parte dell'UE e **non coinvolti nel processo di adesione** (*Andorra, Armenia, Azerbaigian, Islanda, Liechtenstein, Monaco, Norvegia, Regno Unito, San Marino, Svizzera*).

Le riunioni della Comunità politica europea si svolgono **ogni sei mesi**, sulla base di un **principio di alternanza tra Stati membri dell'UE e Stati non membri**. La **prima riunione** si è svolta il 6 ottobre 2022 a **Praga** (Repubblica Ceca) ed è stata dedicata a **due temi: pace e sicurezza**, in particolare la guerra della Russia in Ucraina; la **crisi energetica**. La **seconda riunione** si è svolta il 1° giugno 2023 a **Chisinau** (Moldova) ed è stata dedicata a **due temi: pace e sicurezza; la resilienza energetica, connettività e mobilità in Europa**. La **terza riunione** si è svolta il 5 ottobre 2023 a **Granada** (Spagna) ed è stata dedicata ad una discussione su **come rendere l'Europa più resiliente, prospera e geostrategica**.

*L'ultimo vertice della Comunità politica si è svolto il **18 luglio 2024** nel [Regno Unito](#) ed è stato dedicato a **tre temi: migrazione, energia e connettività, difesa della democrazia**. Il prossimo vertice si svolgerà in **Ungheria il 7 novembre 2024**.*

Si ricorda che il **Consiglio europeo del 23 e 24 giugno 2022**, nell'ambito di una **discussione strategica** sulle relazioni dell'Unione con i suoi partner in Europa, ha adottato [conclusioni](#) nelle quali indica che l'obiettivo della Comunità Politica europea è 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. Tale quadro **non sostituisce** le politiche e gli strumenti esistenti dell'UE, in particolare **l'allargamento**, e rispetta pienamente **l'autonomia decisionale dell'Unione europea**.

LE INIZIATIVE PER PROMUOVERE L'INTEGRAZIONE DEI BALCANI OCCIDENTALI

Il nuovo piano di crescita per i Balcani occidentali

Contestualmente alla presentazione del pacchetto allargamento, la Commissione europea ha adottato l'8 novembre 2023 una [comunicazione](#) su un **nuovo piano di crescita per i Balcani occidentali**, volto ad offrire a tali paesi alcuni dei **vantaggi derivanti dall'adesione prima che questa sia finalizzata** a incentivare la **crescita economica** e accelerare la **convergenza socioeconomica**. Il nuovo piano - complementare alle azioni già avviate dalla Commissione nell'ambito del **piano economico di investimenti globale per i Balcani occidentali** del 2020 (v. *infra*) - si articola in **quattro pilastri**:

1. rafforzare **l'integrazione economica con il mercato unico dell'UE**, a condizione che i Balcani occidentali si allineino alle norme del mercato unico e aprano i settori e le aree pertinenti contemporaneamente a tutti i paesi vicini, in linea con il mercato comune regionale.
In tale ambito si propongono **sette azioni prioritarie**: 1. libera circolazione delle merci; 2. libera circolazione dei servizi e dei lavoratori; 3. accesso all'area unica dei pagamenti in euro (SEPA); 4. agevolazione del trasporto su strada; 5. integrazione e decarbonizzazione dei mercati dell'energia; 6. partecipazione al mercato unico digitale; 7. integrazione nelle catene di approvvigionamento industriali;
2. promuovere **l'integrazione economica nei Balcani occidentali tramite il mercato comune regionale**, basato sulle norme e sugli standard dell'UE, che potrebbe permettere un'espansione del 10 % delle economie della regione;
3. accelerare le **riforme fondamentali**, sostenendo il percorso dei Balcani occidentali verso l'adesione all'UE e migliorando la crescita economica sostenibile, anche attirando investimenti esteri e rafforzando la stabilità regionale;
4. incrementare **l'assistenza finanziaria** per sostenere le riforme mediante il [regolamento](#), poi adottato il 14 maggio 2024, che istituisce un **nuovo strumento per la riforma e la crescita per i Balcani occidentali per il periodo 2024-2027**, con una dotazione finanziaria di **6 miliardi di euro** (di cui 2 miliardi sotto forma di sovvenzioni e 4 miliardi sotto forma di prestiti), con la previsioni di **forme di condizionalità ex ante**, per le quali i pagamenti saranno subordinati alla realizzazione di specifiche riforme socioeconomiche e fondamentali.

Il regolamento prevede che i **sei partner dei Balcani occidentali presentino i rispettivi programmi di riforma** per stimolare la crescita e la convergenza nell'ambito del piano di crescita **durante il periodo 2024-2027**.

Il piano economico d'investimenti globale, l'agenda verde per i Balcani occidentali ed il sostegno per la crisi energetica

Il [piano economico e d'investimenti globale per i Balcani occidentali](#), presentato il 6 ottobre 2020, che prevede un pacchetto di investimenti di circa **30 miliardi di euro** per la regione nell'arco di **sette anni**, sulla base del nuovo **strumento di garanzia per i Balcani occidentali** ¹.

Il piano individua **iniziative-faro** in materia di investimenti per:

- sostenere i principali **collegamenti stradali e ferroviari** nella regione sull'asse **est-ovest** e sull'asse **nord-sud** e per il collegamento delle **regioni costiere**;
- promuovere il ricorso all'**energia rinnovabile e l'abbandono del carbone**;
- incentivare la **ristrutturazione degli edifici pubblici e privati** per aumentare l'efficienza energetica e ridurre le emissioni di gas serra;
- migliorare le **infrastrutture** per la gestione dei **rifiuti e il trattamento delle acque reflue**;
- promuovere lo sviluppo delle **infrastrutture digitali e per la banda larga**;
- incentivare lo sviluppo del **settore privato** per promuovere la competitività e l'innovazione, in particolare a livello di piccole e medie imprese;
- promuovere nei paesi dei Balcani occidentali una **garanzia per i giovani** che, in analogia con quanto già previsto nell'UE, preveda che i giovani ricevano un'offerta qualitativamente valida di lavoro, formazione continua, apprendistato o tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dalla fine degli studi.

Nell'ambito del **piano** sono stati fino ad ora **approvati finanziamenti per 68 progetti** nei settori dei trasporti, della connettività, della transizione energetica, dell'agenda verde, della transizione digitale e dello sviluppo del capitale umano, con un sostegno dell'UE di circa **5.4 miliardi di euro** in **sovvenzioni** dell'UE volti a mobilitare per **valore di investimento complessivo pari a 17,5 miliardi di euro**.

¹ Lo strumento di garanzia per i Balcani occidentali prevede la fornitura di garanzie di bilancio dell'UE alla Banca europea per gli investimenti e ad altri partner esecutivi per consentire operazioni di finanziamento e programmi di investimento che attuano le politiche stabilite nell'ambito dell'IPAIII e il piano economico e di investimenti.

Per **maggiori dettagli** sulle singole **iniziative** fare si rinvia all'[allegato](#) del Piano economico e di investimenti per i Balcani occidentali ed alla [lista dei 68 progetti approvati](#).

Da ultimo, il **2 luglio 2024**, la Commissione europea ha [annunciato](#) l'avvio del **sesto pacchetto di investimenti** che secondo le sue stime **dovrebbe mobilitare** risorse complessive per **1,2 miliardi di euro**.

Tale pacchetto comprende **300 milioni di euro** in **sovvenzioni** dell'UE dallo strumento di assistenza preadesione dell'UE (IPA III) [istituito](#) nel 2021, ulteriori **contributi bilaterali** da parte degli Stati membri dell'UE e della Norvegia, **prestiti** da **istituzioni finanziarie internazionali** e contributi delle economie dei paesi dei Balcani occidentali.

I nuovi investimenti sostengono le tre priorità del piano: ambiente e clima, trasporti sostenibili e sostegno alle imprese:

- **ambiente e clima:** ricostruzione e riabilitazione dell'approvvigionamento idrico e delle infrastrutture igienico-sanitarie in Montenegro e Bosnia-Erzegovina;
- **trasporti sostenibili:** progressi nell'infrastruttura ferroviaria del Corridoio X, con il collegamento ad alta velocità Belgrado – Velika Plana che consente un flusso più rapido di passeggeri e merci nella regione;
- **sostegno al settore imprenditoriale:** lancio di un nuovo strumento per l'innovazione e la trasformazione verde delle imprese nella regione.

Sempre nell'ambito del piano economico d'investimenti globale per i Balcani occidentali, la Commissione europea ha presentato nell'ottobre del 2020 delle [linee guida per l'attuazione dell'agenda verde per i Balcani occidentali](#).

Per l'**attuazione dell'Agenda verde** l'UE ha impegnato dal 2021 circa **730 milioni di euro** per assistenza tecnica e investimenti in efficienza energetica, rinnovabili energia, transizione dal carbone e investimenti nella gestione ambientale.

Nel novembre **2022**, in occasione del **vertice dei Balcani occidentali nel contesto del processo di Berlino**, la Commissione europea ha presentato un pacchetto di sostegno energetico di **1 miliardo di euro in sovvenzioni per aiutare i Balcani occidentali ad affrontare le conseguenze immediate della crisi energetica** e creare resilienza a breve e medio termine.

Allegato 1 – I risultati dell'allargamento dell'UE del 2004

Il **1° maggio 2024** è stato l'anniversario dei **venti anni dell'allargamento del 2004** (*il V allargamento nella storia dell'UE*) uno dei più significativi nella storia dell'integrazione europea- in termini sia di superficie sia di numero di abitanti - con l'adesione all'UE di **10 nuovi Stati membri: Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovenia, Slovacchia Ungheria**.

Bulgaria e Romania aderirono nel 2007. Dal **1° luglio 2013** la **Croazia** è diventata il 28° (oggi 27°) Stato membro dell'Unione Europea. Da allora nessun altro Stato ha aderito all'UE e il **Regno Unito** ha **lasciato l'UE il 31 gennaio 2020.**

Hanno **aderito all'euro 7 dei nuovi 10 Stati membri del 2004:** **Slovenia** (1° gennaio 2007); **Cipro e Malta** (1° gennaio 2008); **Slovacchia** (1° gennaio 2009); **Estonia** (1° gennaio 2011); **Lettonia** (1° gennaio 2014); **Lituania** (1° gennaio 2015).

Il 1° maggio 2004 l'allargamento ha **integrato nell'UE oltre 74 milioni di cittadini** e ne ha spostato significativamente le frontiere esterne verso est, portando l'UE a **25 Stati membri, con circa 459 milioni di cittadini** e una **quota superiore al 21% del PIL globale** (sulla base delle parità di potere d'acquisto).

Prima dell'allargamento del 2004, l'UE era composta da 15 Stati, con una popolazione totale di quasi 385 milioni di abitanti e una quota del prodotto interno lordo (PIL) globale basato sulle parità di potere d'acquisto pari al 19,3%.

Mentre gli allargamenti precedenti avevano coinvolto principalmente paesi dell'Europa occidentale, come la Spagna ed il Portogallo negli anni Ottanta, o paesi del nord come Svezia, Finlandia e Austria negli anni Novanta, l'allargamento del 2004 ha coinvolto principalmente **paesi dell'Europa centrale e orientale** che si erano recentemente liberati dall'influenza sovietica dopo la **fine della guerra fredda.**

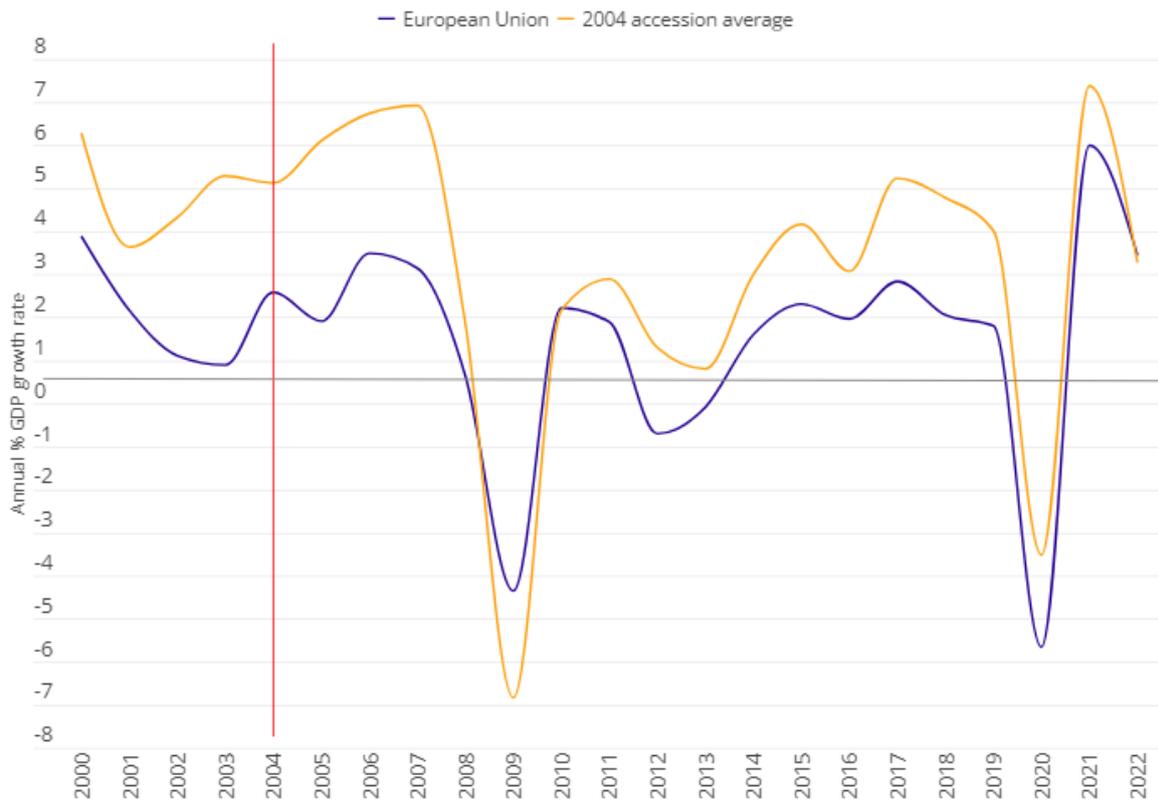
L'adesione simultanea di dieci nuovi Stati membri nel 2004 rappresentò una sfida organizzativa ed istituzionale per l'UE, che ha dovuto adeguare le sue strutture di *governance* per accogliere i nuovi membri in modo efficace.

L'integrazione dei nuovi membri ha richiesto investimenti e riforme per ridurre le disparità economiche e sociali tra i vecchi e i nuovi Stati membri, nonché per garantire il funzionamento efficace delle istituzioni dell'UE con un numero maggiore di membri.

L'adesione di nuovi membri ha portato a revisioni delle politiche di coesione dell'UE e dei meccanismi di finanziamento per garantire un equo sviluppo economico e sociale in tutta l'Unione.

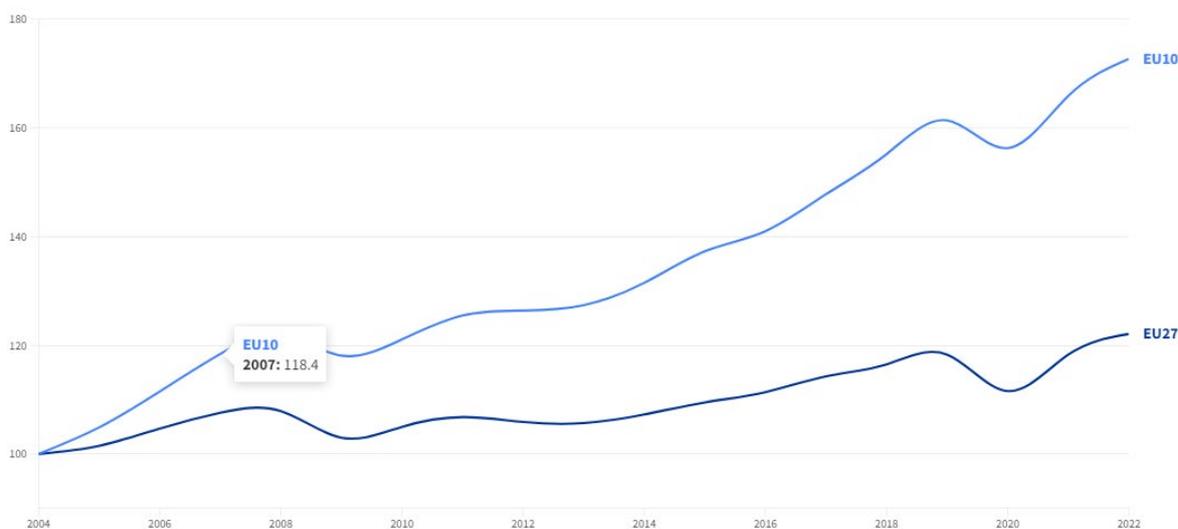
A venti anni dalla loro adesione all'UE, le economie dei dieci paesi sono cresciute in modo significativo, anche se l'UE nel suo insieme ha attraversato un periodo di crisi economica e della pandemia di COVID-19. **Negli ultimi due decenni, i 10 nuovi Stati membri dell'UE si sono sviluppati molto più velocemente della media dell'UE.**

Il grafico seguente evidenzia come la **crescita annuale in percentuale del PIL dei 10 paesi** che hanno aderito nel 2004 sia stata costantemente al di **sopra della media dell'UE.**



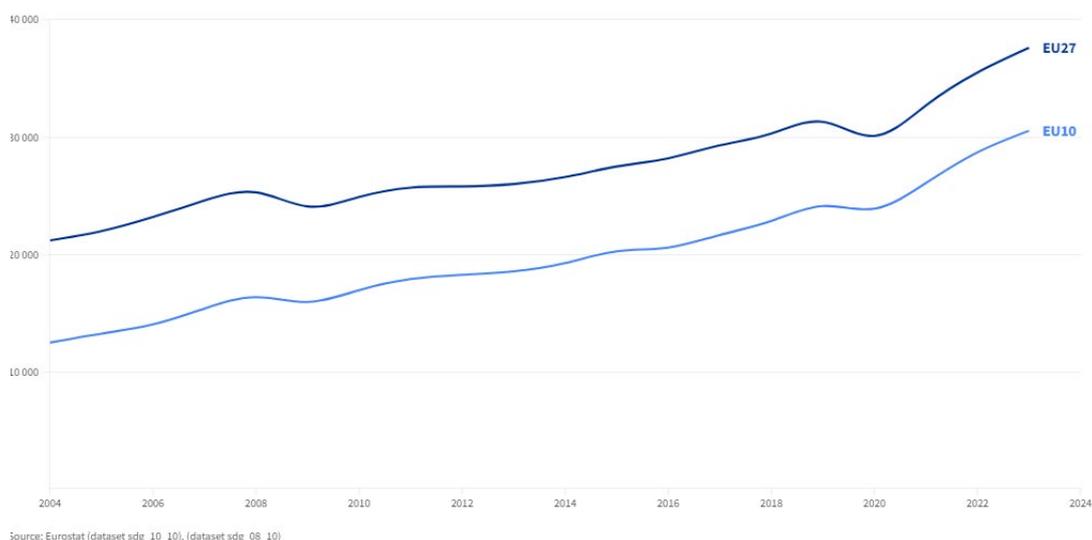
Source: World Bank [View dataset](#).

In termini di **PIL pro capite espresso in standard di potere d'acquisto (SPA)**, la maggior parte dei **nuovi dieci Stati membri è riuscita a più che raddoppiare** il proprio PIL pro capite. Il grafico seguente mette a confronto l'evoluzione del tasso di crescita annuale sia del PIL pro capite in euro dei 10 paesi che hanno aderito nel 2004 e la media dell'UE.



Source: Eurostat ([dataset sdg_10_10](#)), ([dataset sdg_08_10](#))

Il grafico seguente rileva come il **PIL pro capite espresso in standard di potere d'acquisto (SPA)** dell'UE10 è **cresciuto** dal 59% della media dell'UE27 nel 2004 **all'81% della media dell'UE27 nel 2022**.

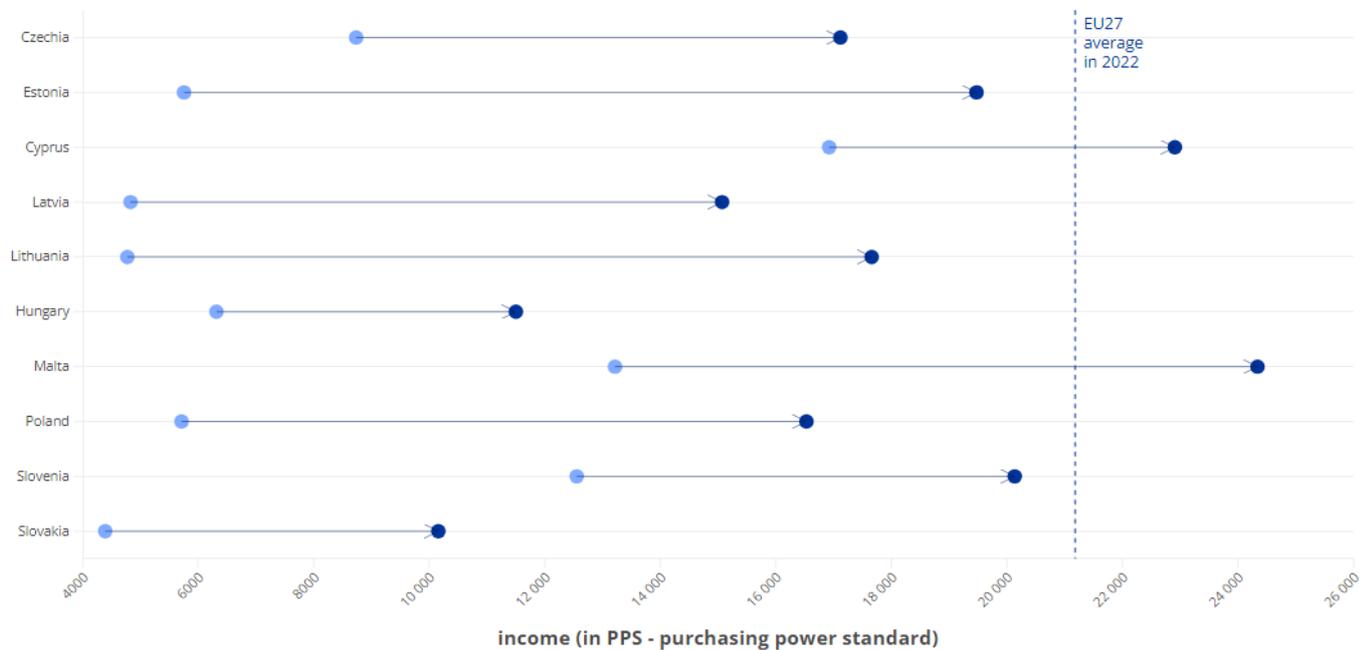


Anche il **divario di reddito** tra i paesi dell'UE pre e post 2004 si è **ridotto**. Il grafico seguente mostra come è cambiato il reddito nei paesi dell'UE10 tra il 2005 e il 2022 e fornisce un confronto con la media dell'UE27 nel 2022. Il reddito è misurato in SPA, il che consente una migliore comparabilità degli standard di vita effettivi.

Il grafico seguente mostra che, **in tutti e 10 i paesi** che hanno aderito all'UE nel 2004, il **reddito netto equivalente medio è aumentato in modo significativo**. In alcuni casi, ad esempio in **Estonia, Lettonia e Lituania**, è più che **triplicato**. Il divario tra la media dell'UE27 e quella dell'UE10 si è ridotto significativamente in due paesi (**Cipro e Malta**), **raggiungendo un livello di reddito superiore alla media dell'UE27**.

● 2005 ● 2022

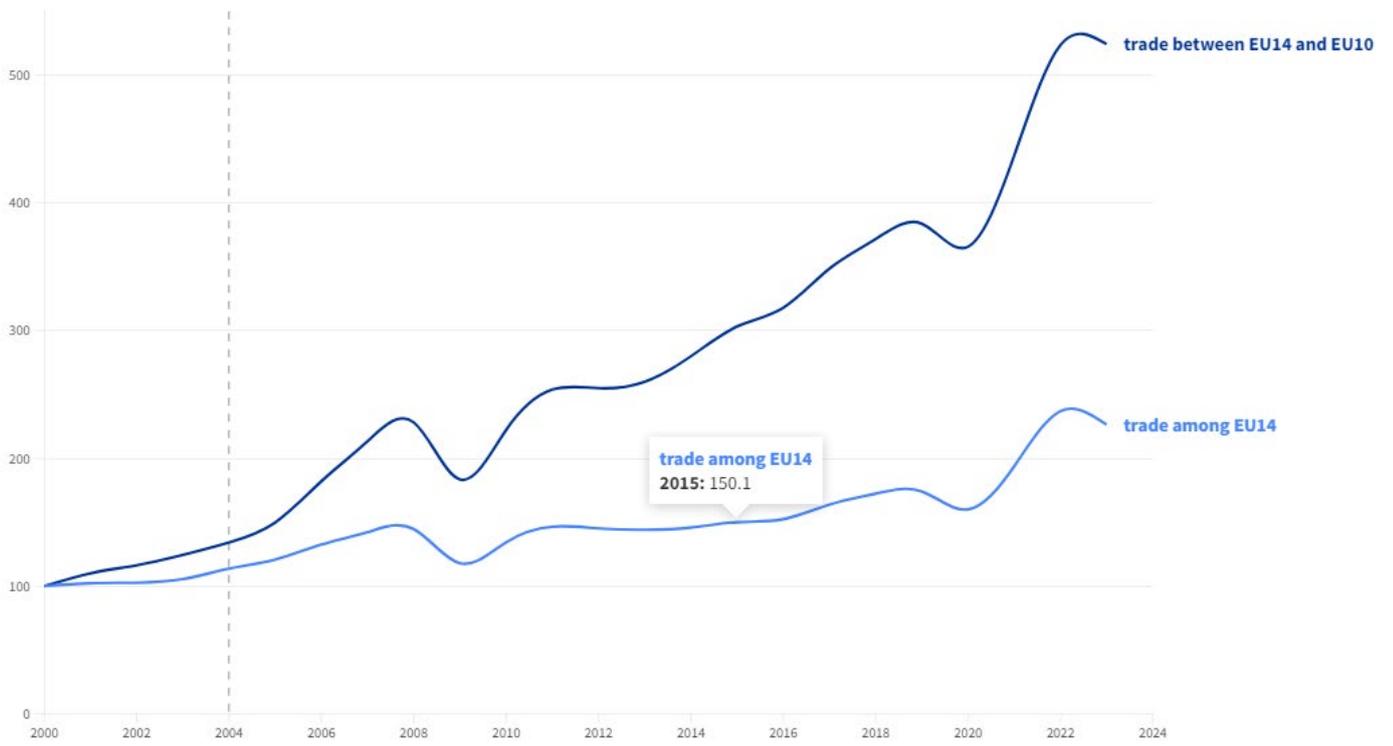
Country



Source: Eurostat (dataset ilc_di03)

Gli **scambi commerciali tra i paesi dell'UE pre-2004 e i 10 nuovi paesi** sono più che **quintuplicati dal 2000**. Mentre il commercio era già in rapida crescita prima dell'allargamento, il ritmo di crescita è aumentato notevolmente quando i 10 nuovi paesi hanno aderito al mercato unico dell'UE.

Il grafico seguente mostra come il commercio tra i paesi dell'allargamento pre e post 2004 è cresciuto in percentuale a partire dal 2000.



Source: [Comext](#)

Allegato 2 - La procedura di adesione all'UE

In base all'**articolo 49 del Trattato sull'Unione europea**, ogni paese europeo può presentare richiesta di adesione se rispetta i valori di libertà, democrazia, Stato di diritto, uguaglianza, tutela dei diritti umani (compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze) e della dignità umana, valori che sono comuni agli Stati membri.

L'adesione può essere conseguita soltanto se lo Stato soddisfa i cosiddetti **criteri di Copenaghen**, stabiliti dal Consiglio europeo di Copenaghen del giugno 1993 e rafforzati dal Consiglio europeo di Madrid del 1995:

- **criteri politici**: istituzioni stabili in grado di garantire democrazia, Stato di diritto, diritti umani e protezione delle minoranze;
- **criteri economici**: economia di mercato funzionante e capacità di far fronte alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'Unione;
- **capacità di fare fronte agli obblighi derivanti dall'adesione**, ivi compresi gli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria;
- **adozione dell'acquis comunitario** e sua effettiva attuazione attraverso adeguate strutture amministrative e giudiziarie.

Nelle conclusioni del medesimo **Consiglio europeo** si fa, inoltre, riferimento alla **capacità dell'UE di assorbire nuovi Stati membri**, come elemento importante da tener in considerazione nell'interesse generale sia dell'Unione che dei paesi candidati.

Il medesimo articolo stabilisce che sulla richiesta di adesione il **Consiglio si esprime all'unanimità**, previa consultazione della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono. A conclusione di tale procedura, è il **Consiglio europeo ad attribuire lo status di paese candidato**.

L'**apertura formale dei negoziati** tra gli Stati membri e lo Stato candidato avviene sulla base di una **decisione in tal senso del Consiglio europeo**, seguita dall'**approvazione all'unanimità del mandato negoziale da parte del Consiglio**.

Il Consiglio affari generali del 25 marzo 2020 ha approvato una **riforma della procedura dei negoziati di adesione** che prevede in particolare un **maggiore focus** dei negoziati sulle **riforme fondamentali** e sullo **Stato di diritto**.

Si prevede, infatti, che i negoziati per capitoli relativi al gruppo sulle **questioni fondamentali** siano **avviati per primi e chiusi per ultimi** e che i progressi in tale ambito condizionino il ritmo complessivo dei negoziati; una **maggiore frequenza** dei **vertici UE-Balceni occidentali** e un più forte **coinvolgimento degli Stati membri** nel monitoraggio del processo; un sistema di **incentivi** per i **paesi più meritevoli**, quali l'integrazione graduale nelle politiche e nel mercato dell'UE e la

partecipazione ai programmi dell'UE, e analogamente, **misure correttive** per l'eventuale stallo o regresso grave o prolungato nell'attuazione delle riforme, con la possibilità di sospendere i negoziati.