

dossier

XIX Legislatura

23 giugno 2025

**Riunione interparlamentare
promossa dalla Commissione AFCD
del Parlamento europeo “Riforma
dell’Unione europea in vista del
futuro allargamento”**

Bruxelles, 24 giugno 2025



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

XIX LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni

RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Riunione interparlamentare promossa dalla
Commissione AFCO del Parlamento europeo
“Riforma dell’Unione europea in vista del futuro
allargamento”

Bruxelles, 24 giugno 2025

SENATO DELLA REPUBBLICA
SERVIZIO STUDI
SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI
UFFICIO DEI RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI
DELL’UNIONE EUROPEA

N. 132

CAMERA DEI DEPUTATI
SERVIZIO PER I RAPPORTI CON
L’UNIONE EUROPEA

N. 72



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706 2451 - studi1@senato.it - ✉ [@SR_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

Dossier n. 132

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI

Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione Europea

TEL. 06 6706 5785 – affeuropei@senato.it



SERVIZIO PER I RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

TEL. 06 6760 2145 – rue_segreteria@camera.it - ✉ [@CD_europa](https://twitter.com/CD_europa) - europa.camera.it.

Dossier n. 72

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

ORDINE DEL GIORNO

INTRODUZIONE.....1

LA PROPOSTA DI RELAZIONE DI INIZIATIVA SULLE "CONSEGUENZE ISTITUZIONALI DEI NEGOZIATI DI ALLARGAMENTO DELL'UE"3

Il costo della mancata riforma..... 3

Obiettivi delle riforme istituzionali pre-allargamento: efficienza, poteri e democrazia..... 4

Modalità di attuazione delle riforme istituzionali pre-allargamento..... 7

IL PROCESSO DI ALLARGAMENTO IN CORSO9

Quadro sinottico dei paesi coinvolti nel processo di allargamento..... 9

IL DIBATTITO SULLE RIFORME ISTITUZIONALI DELL'UE IN RELAZIONE ALL'ALLARGAMENTO.....13

Il contesto 13

La Conferenza sul futuro dell'Europa..... 15

Il programma della Commissione europea 2024-2029 16

Il dibattito in seno al Consiglio europeo e al Consiglio 17

Attività del Parlamento europeo nella scorsa legislatura europea 19

La comunicazione della Commissione europea sulle riforme e sulle revisioni strategiche pre-allargamento 21

Altri contributi e proposte di riforma in vista dell'allargamento 22

La relazione Letta: mercato interno e processo di allargamento..... 25

Il rapporto Draghi sulla competitività 26

La Comunità politica europea 27

Prime stime dell'impatto finanziario dell'allargamento 28

EU REFORM WITH A VIEW TO FUTURE ENLARGEMENT

TUESDAY,
24 JUNE 2025
10:00 - 12:30

MEETING ROOM:
ANTALL 6Q2

EUROPEAN PARLIAMENT
BRUSSELS



AFCO ICM

AGENDA

EUROPEAN PARLIAMENT - NATIONAL PARLIAMENTS

**Interparliamentary
Committee Meeting**

COMITEE ON
CONSTITUTIONAL AFFAIRS



**European
Parliament**

With the support of the Directorate
for Relations with National Parliaments

ORDER OF BUSINESS

10:00 - 10:15

Opening remarks by

Sven Simon, Chair of the Committee on Constitutional Affairs of the European Parliament

Katarina Barley, Vice-President of the European Parliament

Marta Kos, Commissioner for Enlargement (tbc)

10:15 - 10:25

Institutional consequences of the EU enlargement negotiations 2025/2041(INI) -
presentation of the draft report by **Sandro Gozi**, AFCO Rapporteur

10:25 – 10:30

Key note speech by Member of National Parliament

Andrzej Grzyb, Chair of the Standing Subcommittee on Treaty Changes of the Polish Sejm

10:30 – 12:25

Debate with Members of National Parliaments and Members of the European Parliament

12:25 - 12:30

Closing remarks by

Sandro Gozi, AFCO Rapporteur on *the Institutional consequences of the EU enlargement negotiations 2025/2041(INI)*

Sven Simon, Chair of the Committee on Constitutional Affairs of the European Parliament

12:30 - 14:00

Reception (*venue: outside the meeting room*)

Organised with the support of the Directorate for Relations with national Parliaments.
The meeting can be followed online: <http://www.europarl.europa.eu/ep-live>

INTRODUZIONE

Il 24 giugno 2025, si svolgerà la riunione interparlamentare sulla "Riforma dell'UE in vista del futuro allargamento", organizzata dalla Commissione Affari Costituzionali (AFCO).

Nella lettera di invito, il Presidente della Commissione AFCO, Sven Simon, individua quale obiettivo principale della riunione lo scambio di opinioni con i Parlamenti nazionali degli Stati membri dell'UE e dei Paesi candidati sulle riforme necessarie per preparare l'UE al futuro allargamento, parallelamente agli sforzi di riforma dei membri aspiranti.

A tal fine, il programma della riunione prevede che l'europarlamentare [Sandro Gozi](#) (Gruppo Renew Europe), in qualità di relatore, illustri la proposta di relazione di iniziativa "Conseguenze istituzionali dei negoziati di allargamento dell'UE".

La discussione sulla proposta tra le delegazioni parlamentari nel corso della riunione dovrebbe consentire di sviluppare ulteriori spunti di riflessione per il prosieguo dell'iter della relazione.

LA PROPOSTA DI RELAZIONE DI INIZIATIVA SULLE "CONSEGUENZE ISTITUZIONALI DEI NEGOZIATI DI ALLARGAMENTO DELL'UE"

È all'esame della Commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo una proposta di [relazione di iniziativa \(2025/2041\(INI\)\)](#) sulle **conseguenze istituzionali dei negoziati di allargamento** dell'UE, predisposta dall'eurodeputato **Sandro Gozi** in qualità di **relatore**.

La Commissione per gli Affari Costituzionali è competente per:

- gli aspetti istituzionali del processo di **integrazione europea**, in particolare nel quadro della preparazione e dei lavori delle **convenzioni** e delle **conferenze intergovernative**;
- l'attuazione del **Trattato UE** e la valutazione del suo funzionamento;
- le **conseguenze istituzionali** dei negoziati di **allargamento** dell'Unione;
- le **relazioni interistituzionali**, compreso, in vista della loro approvazione da parte del Parlamento, l'esame degli **accordi interistituzionali** a norma dell'articolo 127, paragrafo 2, del Regolamento;
- la **procedura elettorale uniforme**;
- i **partiti politici** a livello europeo, fatte salve le competenze dell'Ufficio di Presidenza;
- la constatazione dell'esistenza di una **violazione grave e persistente** da parte di uno Stato membro dei **principi comuni** agli Stati membri.

Oltre alle premesse, la relazione si articola nelle seguenti tre parti:

- 1) il **costo della mancata riforma** di un'UE allargata;
- 2) **obiettivi** delle riforme istituzionali pre-allargamento: **efficienza, poteri e democrazia**;
- 3) modalità di **attuazione** delle riforme istituzionali pre-allargamento.

Di seguito una breve sintesi dei contenuti principali della proposta di relazione.

Il costo della mancata riforma

La relazione sottolinea che i paesi che hanno aderito all'UE nel 2004 hanno registrato una **crescita economica sostanziale** e standard più elevati in diversi settori; negli ultimi 20 anni l'economia dell'UE è cresciuta del **27 per cento** e anche i paesi che facevano già parte dell'UE al momento dell'allargamento del 2004 hanno registrato crescita e prosperità.

Ricorda altresì che il PIL pro capite dei Balcani occidentali, dell'Ucraina, della Moldova e della Georgia si mantiene all'incirca a **livelli pari o inferiori al 50 per cento** rispetto a quello dell'UE e che il ritmo di conseguimento della

convergenza è lento, ma sottolinea che l'esperienza dell'allargamento dell'UE nel 2004 dimostra l'impatto positivo che l'adesione al mercato unico dell'UE e l'accesso ai fondi strutturali hanno sulla convergenza economica.

La proposta di relazione riconosce che alcuni paesi al di fuori dell'UE si trovano ad affrontare livelli diversi di **instabilità politica** e che il loro ingresso nell'Unione porterà stabilità alla regione e contribuirà a **proteggere le frontiere esterne** dell'UE, in particolare per quanto riguarda la **criminalità organizzata e transfrontaliera**, il traffico di stupefacenti, la **prevenzione della migrazione irregolare** e del **traffico di migranti**, la **tratta di esseri umani**, la criminalità informatica, l'ingerenza nei processi democratici ed elettorali e il riciclaggio di denaro; sottolinea inoltre che l'UE dispone di un'ampia gamma di strumenti per garantire il rispetto dei **valori fondamentali** negli Stati membri e salvaguardare la stabilità politica del progetto europeo nel suo complesso e che, tuttavia, che tale insieme di strumenti deve ancora essere rafforzato.

Nella proposta di relazione si osserva infine che l'esperienza dimostra che **ogni nuovo allargamento** comporta nuove sfide di natura istituzionale e politica che devono essere affrontate **prima** che i **paesi candidati** diventino **Stati membri**, altrimenti l'UE rischia una situazione di **stallo istituzionale** e che il suo **funzionamento** diventi **farraginoso e inefficace**; sottolinea in tal senso che ogni allargamento della storia del progetto europeo è stato preceduto o accompagnato dalle **necessarie riforme istituzionali interne**.

Da ultimo la Commissione AFCO ribadisce che l'**approfondimento dell'Unione** e l'**unificazione europea** dovrebbero procedere di pari passo; sottolinea che sono **necessarie riforme istituzionali e finanziarie** dell'UE per affrontare tali sfide e garantire la capacità dell'UE di assorbire nuovi membri e promuovere la loro efficace integrazione senza destabilizzare le economie degli altri Stati membri o acuire le tensioni sociali.

Obiettivi delle riforme istituzionali pre-allargamento: efficienza, poteri e democrazia

La sfida dell'efficienza

Nella proposta di relazione si sottolinea che, al fine di migliorare l'efficienza di un'Unione allargata, occorre modificare la **composizione** delle sue **istituzioni** e migliorarne il funzionamento, proponendo che il processo di allargamento sia supportato dallo stretto e tempestivo **coinvolgimento** dei

paesi candidati nel funzionamento delle istituzioni dell'UE, ad esempio mediante lo **status di osservatori**;

Si prende inoltre atto della necessità che le riforme istituzionali pre-allargamento affrontino anche le implicazioni dell'allargamento stesso per la composizione del Parlamento, sottolineando che, pur garantendo un'adeguata rappresentatività democratica, l'Istituzione dovrebbe mantenere **dimensioni praticabili**; nella proposta di relazione si evidenzia la necessità di privilegiare i **lavori interni e interistituzionali** all'individuazione di un **meccanismo permanente di assegnazione dei seggi**, in grado di garantire una rappresentanza demografica e geografica equa, trasparente e duratura; ribadisce quindi la posizione secondo cui la composizione del Parlamento dovrebbe essere una **prerogativa esclusiva** dell'Istituzione e dovrebbe essere **riesaminata insieme al sistema di voto** in seno al **Consiglio**.

Si rileva inoltre la necessità che la **composizione** della **Commissione** tenga conto dell'allargamento, ricordando in proposito la flessibilità prevista dal trattato di Lisbona ed evidenziando la necessità che l'**inevitabile riduzione** delle **dimensioni** del **collegio** dei commissari garantisca una composizione della Commissione equilibrata dal punto di vista geografico e demografico, come stabilito dai trattati;

Si insiste sull'esigenza di una **rapida revisione** del **funzionamento** e del **processo decisionale** del **Consiglio** in vista dell'allargamento, proponendo di riesaminare il sistema delle **presidenze di turno** del Consiglio, rilevando la necessità di **ridefinire** la **maggioranza qualificata** allo scopo di migliorare l'equilibrio tra gli Stati più grandi e quelli più piccoli e di mantenere **soglie più elevate** per le **decisioni di maggiore importanza** e sensibilità politica e chiedendo la massima trasparenza e integrità del processo decisionale del Consiglio nel contesto dell'allargamento.

Ciò potrà essere realizzato tramite **procedure decisionali semplificate** e più efficaci, **abbandonando l'unanimità** e ribadisce che il **voto a maggioranza qualificata** dovrebbe essere applicato in ambiti quali la protezione della **democrazia**, dei **diritti umani** e dello **Stato di diritto**, il **quadro finanziario pluriennale** (QFP), le sanzioni e altre decisioni pertinenti in materia di **politica estera**, quali l'apertura e la chiusura di singoli **gruppi negoziali** e l'imposizione di **sanzioni** in caso di **arretramento** durante i **negoziati di allargamento**, ad **eccezione**, ad esempio, delle decisioni che autorizzano **missioni** od **operazioni militari** con un mandato

esecutivo e delle decisioni sull'avvio e la chiusura dei negoziati sull'allargamento.

In tale contesto, propone di **riformare la procedura** di cui all'**articolo 7 TUE** (in materia di risposta preventiva e sanzionatoria nei casi di violazione del principio dello **Stato di diritto**) ponendo **fine all'unanimità** nelle decisioni del Consiglio europeo, fissando un **cronoprogramma** chiaro e facendo della **Corte di giustizia l'arbitro delle violazioni**.

La sfida dei poteri e delle risorse

La proposta di relazione rinnova l'invito a attribuire **pieni poteri co-legislativi** sia sulle **spese** che sulle **entrate** del bilancio dell'UE, compresa l'**adozione del QFP** e del sistema delle **risorse proprie**, esortando la Commissione e gli Stati membri ad abbandonare il **principio, autoimposto e obsoleto**, secondo cui l'entità del bilancio a lungo termine dell'UE non deve superare l'**1 per cento** del reddito nazionale lordo aggregato nella sua proposta di QFP 2028-2034;

Si insiste quindi sul fatto che il QFP dovrebbe essere adeguatamente finanziato per dare attuazione ai principi fondamentali e agli obiettivi strategici su cui si fonda l'UE, inclusi il **completamento dei prossimi cicli di allargamento** e il conseguimento degli obiettivi di competitività dell'Unione, e si invita la Commissione a proporre una tabella di marcia per l'introduzione di **nuove risorse proprie** nel contesto del QFP 2028-2034, garantendo nel contempo una sana gestione finanziaria;

La sfida della democrazia

La proposta di relazione insiste sull'importanza di migliorare la **legittimità democratica** delle politiche dell'UE rafforzando i **diritti decisionali** e di **controllo** del Parlamento europeo, che unica istituzione eletta direttamente in rappresentanza dei cittadini dell'Ue. Sottolinea che la riforma del processo decisionale dell'UE richiede il conferimento di poteri al Parlamento ponendolo su un **piano di parità** con il Consiglio e chiede una volta di più di ottenere il **diritto di iniziativa legislativa**.

La proposta di relazione considera essenziale migliorare la **trasparenza e rendicontabilità democratica**, rafforzando la dimensione europea delle elezioni europee e stabilendo norme elettorali uniformi nell'intera UE.

La proposta di relazione invita infine il Parlamento e il Consiglio a compiere progressi nelle discussioni sull'**introduzione di un meccanismo permanente** per l'assegnazione dei seggi del Parlamento europeo, e ribadisce la propria richiesta di rafforzare gli strumenti per la **partecipazione dei cittadini** ai processi decisionali dell'UE.

Modalità di attuazione delle riforme istituzionali pre-allargamento

Nella proposta di relazione si ritiene che gli obiettivi delle riforme istituzionali pre-allargamento possano essere attuati in diversi modi, anche attivando le **flessibilità** offerte dai **trattati attuali**, mediante una o più **modifiche mirate** dei trattati o tramite **trattati di adesione** e la **cooperazione intergovernativa** al di fuori del quadro del trattato;

Al riguardo, la proposta ricorda che una serie di strumenti di flessibilità, come le "**clausole passerella**", la **cooperazione rafforzata**, l'**astensione costruttiva**, la **PESCO** e i **meccanismi di opt-out** sono già possibili nell'ambito dell'attuale quadro normativo dell'UE, come dimostrato chiaramente dalle esperienze dello spazio Schengen, dalla moneta unica, e ricorda che le soluzioni di **introduzione graduale**, le **deroghe temporanee** e i periodi di **transizione** possono essere negoziati per taluni settori di intervento nel contesto delle procedure di adesione;

Nella proposta di relazione la **cooperazione rafforzata** è parte integrante della soluzione per un'UE allargata efficiente e approfondita, mentre gli **Stati membri disposti** a portare avanti l'integrazione europea in una serie più ampia di settori di intervento dovrebbero essere **autorizzati** a farlo. Si sottolinea quindi che, nell'ambito di tale sistema di integrazione differenziata, tutti gli Stati membri prenderebbero parte alle decisioni su questioni di comune interesse, mentre **soltanto gli Stati membri interessati** a partecipare ad ambiti di **integrazione approfondita** prenderebbero parte alle relative decisioni. La proposta osserva in merito che l'integrazione differenziata implica anche **disposizioni finanziarie differenziate**.

Evidenzia il fatto che le flessibilità previste dai trattati in vigore sono essenziali per la creazione di un'**Unione della difesa**, insistendo altresì sul fatto che, nel settore della difesa, la **PESCO** consente a un gruppo di Stati membri di progredire verso la creazione del sistema di difesa europeo; a tal proposito rileva che, sebbene la PESCO sia stata utilizzata principalmente

per progetti di **difesa industriale**, essa ha anche la potenziale capacità di permettere agli Stati membri che lo desiderano di istituzionalizzare senza indugio la **difesa comune**, anche **in assenza** di **unanimità** in seno al Consiglio europeo;

Inoltre, conformemente alle vigenti disposizioni del trattato, una decisione adottata a **maggioranza qualificata** consentirebbe la creazione di un sistema europeo di difesa ai sensi dell'articolo 42, paragrafo 6, TUE e dell'articolo 1, lettera b), del protocollo n. 10, lasciando nel contempo agli altri Stati membri la **possibilità di aderire** in una **fase successiva**, come nel caso dell'Unione economica e monetaria; la proposta di relazione include quindi un **invito** alla Commissione e gli Stati membri che lo desiderano ad attivare senza indugio le disposizioni della PESCO a tal fine;

Da ultimo la relazione insiste sul fatto che, per riformare efficacemente il quadro istituzionale dell'UE in vista dell'unificazione europea, sono indispensabili alcune **modifiche chiave mirate** dei **trattati**, ricordando, a tale riguardo, le proprie proposte contenute nella risoluzione del 22 novembre 2023 (*vedi infra*) sulle proposte del Parlamento europeo per la modifica dei trattati, in particolare per quanto riguarda la **riforma del processo decisionale nell'UE**, il maggiore ricorso al **voto a maggioranza qualificata** e alla **procedura legislativa ordinaria**, le modifiche alla composizione della Commissione e l'ulteriore conferimento di poteri al Parlamento europeo. Invita quindi gli Stati membri a prendere in considerazione la **cooperazione intergovernativa** al di fuori del quadro dei trattati mediante un **ulteriore trattato** tra gli Stati membri che lo desiderano, fatto salvo il diritto (Trattato) costante, e a spianare la strada a **un'integrazione differenziata** all'interno dell'UE soltanto come *extrema ratio*, rimarcando che tale integrazione differenziata, sulla base delle recenti esperienze, dovrebbe in seguito essere **rapidamente sancita** nei trattati dell'UE.

IL PROCESSO DI ALLARGAMENTO IN CORSO

Il processo di allargamento dell'UE è stato definito un “**imperativo morale, politico e geostrategico**” negli [orientamenti politici](#) illustrati dalla **presidente della Commissione europea** von der Leyen al momento della sua rielezione.

La Presidente ha sottolineato che l'adesione all'UE continuerà ad essere **basata sul merito** e ogni paese candidato sarà valutato in base ai propri progressi verso il rispetto di tutti i criteri. Lo **Stato di diritto e i valori fondamentali** continueranno a essere i **capisaldi** della politica di allargamento. Sarà **intensificato** il supporto per preparare i **paesi candidati**, in particolare utilizzando gli investimenti e le riforme nel **Piano di crescita per i Balcani occidentali** e nello **Strumento per l'Ucraina**, aiutandoli ad integrarsi in parti dell'**acquis dell'UE** e del **mercato unico** e ad acquisire familiarità con l'approccio dell'UE ai fondi.

Tale impostazione ha trovato conferma nei più recenti orientamenti del Consiglio europeo che - richiamando la [dichiarazione](#) di Granada del 2023 - nelle [conclusioni](#) del dicembre 2024 ha definito l'**allargamento** un **investimento geostrategico nella pace, nella sicurezza, nella stabilità e nella prosperità**.

Quadro sinottico dei paesi coinvolti nel processo di allargamento

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	22 maggio 2025: V riunione della Conferenza di adesione sul gruppo di capitoli 3 (competitività e crescita inclusiva). 14 aprile 2025: IV riunione della Conferenza di adesione, sul gruppo di capitoli 2 relativo al mercato interno.

				17 dicembre 2024: III riunione della Conferenza di adesione, sul gruppo di capitoli 6 relativo alle relazioni esterne. Il 15 ottobre 2024 sono stati aperti i capitoli negoziali del cosiddetto “Cluster 1”, relativi allo Stato di diritto e ai diritti fondamentali.
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 I Conferenza intergovernativa
Montenegro	15 dicembre 2008	16 e 17 dicembre 2010	29 giugno 2012	16 dicembre 2024 si è svolta la XVII Conferenza intergovernativa. 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 I Conferenza intergovernativa

* Per maggiori approfondimenti sulle tappe del processo negoziale per l'adesione all'UE si rinvia alla scheda informativa, "[The EU Accession Proces. Step-by-Step](#)", curato dalla Commissione europea.

Per maggiori approfondimenti sullo stato del processo di allargamento e sulla situazione dei singoli Paesi si rinvia al [dossier](#) redatto dal Servizio per i Rapporti con l'UE della Camera e dai Servizi Studi e degli Affari internazionali del Senato per la **LXXIII Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione dei Parlamenti dell'Unione europea (COSAC)**.

IL DIBATTITO SULLE RIFORME ISTITUZIONALI DELL'UE IN RELAZIONE ALL'ALLARGAMENTO

Il contesto

Negli ultimi anni dibattito sulle riforme istituzionali dell'UE si è svolto dapprima nel contesto dei lavori della **Conferenza del futuro dell'Europa** (v. *infra*); successivamente, a partire dal 2023 esso si è concentrato sulle riforme necessarie per **adeguare il funzionamento dell'UE in previsione di futuri allargamenti**.

All'avvio di tale ultima 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 dell'attuale 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**;

Sulla base dei contributi sinora avanzati la discussione sulla riforma dell'UE, anche 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;

La Commissione dovrebbe presentare le **proposte legislative sul QFP per il periodo successivo al 2027** (*comprehensive anche di quelle sulle risorse proprie*) a **luglio 2025**, per concedere alle Istituzioni dell'UE un **tempo adeguato** per conseguire un **accordo** che permetta al nuovo bilancio di essere operativo dal 1° gennaio 2028. Tradizionalmente, infatti, i negoziati sul bilancio a lungo termine sono particolarmente lunghi e complessi. Nel frattempo, il **12 febbraio** scorso la Commissione ha pubblicato la [comunicazione](#) “La strada verso il prossimo quadro finanziario pluriennale” con cui delinea i **primi orientamenti** per la **progettazione** del prossimo **QFP post-2027**. La Commissione ritiene sussistano le condizioni per **ripensare profondamente il bilancio dell'UE** al fine di renderlo più mirato, semplice, incisivo, flessibile e in grado di **riflettere e realizzare le priorità strategiche dell'UE**. Contestualmente, la Commissione ha lanciato un **ampio processo consultivo** finalizzato a raccogliere contributi a livello politico, istituzionale e dei portatori di interessi e dei cittadini. Si ricorda che il regolamento sul QFP è approvato **all'unanimità dal Consiglio**, previa approvazione del PE (*che può solo approvarlo o respingerlo e non proporre emendamenti*), mentre la decisione sulle risorse proprie è approvata all'**unanimità** dal Consiglio **previa consultazione del Parlamento europeo**, ma entra in vigore solo **previa approvazione degli Stati membri**, conformemente alle rispettive norme costituzionali.

- 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 “**premiale**” 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.

A partire dalla [relazione annuale sullo Stato di diritto](#) del 2024 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 e il Consiglio dell'UE ha associato al **dialogo annuale sullo Stato di diritto** i paesi candidati selezionati, in qualità di osservatori.

La Conferenza sul futuro dell'Europa

La Conferenza sul futuro dell'Europa (COFE), inaugurata il **9 maggio 2021**, in occasione della Giornata dell'Europa, a Strasburgo nella sede del Parlamento europeo, **si è conclusa il 9 maggio 2022**.

La [relazione finale](#) approvata dalla Conferenza contiene **49 proposte, articolate in 326 misure**, che sono state elaborate sulla base di un **processo innovativo, basato su una ampia consultazione dei cittadini europei**.

In **materia istituzionale**, la Conferenza sul futuro dell'Europa ha formulato, in particolare, le seguenti **proposte**:

- **migliorare i meccanismi esistenti di partecipazione dei cittadini alle attività dell'UE** e svilupparne di nuovi quali una **piattaforma digitale permanente** in cui i cittadini possono condividere idee, porre domande ai rappresentanti delle istituzioni dell'UE;
- prevedere, su richiesta del Parlamento europeo, lo svolgimento di un **referendum a livello dell'UE** su questioni particolarmente importanti;
- **uniformare le procedure per le elezioni del Parlamento europeo** e introdurre la possibilità di **liste transnazionali**;
- prevedere l'**elezione da parte dei cittadini del Presidente della Commissione** o un sistema di **candidati capilista** (cosiddetto sistema *Spitzenkandidaten*);
- attribuire il **diritto di iniziativa legislativa al Parlamento europeo**;
- **generalizzare il voto a maggioranza qualificata** in sede di Consiglio dell'UE ad **eccezione delle decisioni relative all'adesione all'UE** di nuovi Stati membri e le **modifiche ai principi fondamentali dell'UE**;

- **reformare il meccanismo di controllo di sussidiarietà** da parte dei Parlamenti nazionali e **consentire ai Parlamenti nazionali la possibilità di suggerire un'iniziativa legislativa** a livello europeo (cosiddetta *green card*);
- **riaprire la discussione sulla costituzione europea**, ove applicabile, per un migliore allineamento ai valori europei;
- realizzare le proposte sopra indicate attraverso le **possibilità già previste dal Trattato di Lisbona** e, ove **necessario**, convocando una **Convenzione europea** per la revisione dei Trattati.

Il programma della Commissione europea 2024-2029

Gli [orientamenti politici](#) per il mandato della **Commissione nel periodo 2024-29** affermano che “**con l’allargamento le riforme diventano indispensabili**”. La Presidente von der Leyen sostiene che occorre un **programma di riforme ambizioso** per garantire il buon funzionamento di **un’Unione più ampia**, dotare l’UE degli strumenti necessari ad affrontare le sfide geopolitiche e rafforzare la legittimità democratica, in particolare attraverso la partecipazione dei cittadini.

La Presidente ritiene in particolare che “**sia necessario modificare il trattato** laddove così facendo possiamo migliorare l’Unione” e che “**dobbiamo sfruttare l’allargamento come catalizzatore** del progresso sul piano della capacità di intervento, delle politiche e dei programmi di spesa”.

La Presidente, infine, aveva preannunciato la presentazione - nei primi 100 giorni dall’avvio del mandato della nuova Commissione - di **revisioni strategiche pre-allargamento** (*attualmente non ancora presentate*), che dovrebbero vertere su settori specifici quali lo Stato di diritto, il mercato unico, la sicurezza alimentare, la difesa e la sicurezza, il clima e l’energia, la migrazione e, più in generale, la convergenza sociale, economica e territoriale, nonché di proposte finalizzate a **rafforzare la capacità di intervento europea**, sondando **nuovi formati e processi decisionali**, anche per un’Unione allargata.

La Presidente von der Leyen ha nominato un **commissario ad hoc per l’allargamento** per guidare questo lavoro, **Marta Kos** (Slovenia) che, in base alla [lettera di incarico](#), lavora **sotto la guida dell’Alta Rappresentante** e, per la revisione delle politiche dell’UE finalizzate all’allargamento, anche sotto la supervisione del **Vicepresidente per la Coesione e le riforme**.

La Commissaria Kos ha tra le sue competenze specifiche quella di preparare all'adesione i paesi con una prospettiva verso l'UE, incentivando e supportando le riforme strutturali necessarie.

Il dibattito in seno al Consiglio europeo e al Consiglio

Il Consiglio europeo del 27 giugno 2024 ha adottato [conclusioni](#) sulle riforme interne dell'UE in relazione all'allargamento 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*) **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**;
 - **invita il Consiglio a proseguire i lavori e a presentare una relazione di follow-up entro giugno 2025**, riflettendo sui sopracitati quattro filoni.
- indica che **esaminerà i progressi** in occasione del **Consiglio europeo del 26 e 27 giugno 2025**, fornendo ulteriori orientamenti, se necessario.

Priorità della Presidenza polacca

La Presidenza del Consiglio dell'UE (1° gennaio - 30 giugno 2025) è esercitata dalla Polonia, il cui [programma della Presidenza](#), ispirato al motto “**Sicurezza, Europa!**”, è volto a **rafforzare la sicurezza europea** in tutte le sue dimensioni.

Circa l'**allargamento**, la Presidenza polacca si è impegnata a compiere **progressi** nel processo di allargamento, sia in **direzione orientale** che nei confronti dei **Balcani occidentali**, oltretutto a **continuare a sostenere l'Ucraina** e a **proseguire un dialogo costruttivo con la Turchia**.

La Presidenza polacca, su esplicito mandato del Consiglio europeo del 27 giugno 2024 (v. *supra*) dovrebbe presentare al **Consiglio europeo del 26 e 27 giugno 2025 una relazione di follow-up** incentrata su quattro filoni della futura riforma: **valori, politiche, bilancio e governance**.

Priorità della Presidenza danese

Dal 1° luglio 2025 la [Presidenza](#) del Consiglio dell'Unione europea sarà esercitata per sei mesi dalla Danimarca. Nel [Programma](#) della nuova Presidenza si sottolinea anzitutto che gli attuali sviluppi geopolitici evidenziano la **necessità dell'allargamento** dell'UE e che un allargamento ambizioso e basato sul merito dovrebbe garantire un rafforzamento geopolitico dell'UE. La Presidenza intende attribuire priorità ai **progressi significativi** in particolare per quanto riguarda **l'Ucraina**, ma anche per la **Moldavia** e i **Balcani occidentali**. Sottolinea inoltre che ciò richiede che l'UE sia unita e preparata all'allargamento attraverso le opportune **riforme interne**.

Nella sezione Affari generali del Programma un capitolo specifico è dedicato al tema dell'**allargamento** e delle **riforme**. In particolare, la Presidenza sottolinea che l'intensificarsi della situazione della sicurezza ha portato a crescenti **tentativi** da parte di **paesi terzi** di influenzare e **destabilizzare** diversi paesi vicini all'UE e che senza il coinvolgimento dell'UE, si rischierebbe di creare un vuoto di potere. Tale condizione pone l'allargamento in cima all'agenda. Secondo il Programma, nell'ambito della sua strategia geopolitica, l'UE deve rafforzare i **legami** con i paesi limitrofi e fornire un percorso chiaro e credibile verso l'adesione.

La Presidenza danese intende guidare il processo di allargamento attraverso un **dialogo politico costante** e in linea con i **criteri di Copenaghen** e con un approccio basato sul **merito**.

Definiti nel 1993 dal Consiglio europeo di Copenaghen, tali criteri sono un insieme di condizioni che un paese deve soddisfare per diventare membro dell'Unione Europea:

- la presenza di istituzioni stabili a garanzia della **democrazia**, dello **Stato di diritto**, dei **diritti umani**, del rispetto e della tutela delle **minoranze**;
- un'**economia di mercato** affidabile e la capacità di far fronte alle forze del mercato e alla pressione concorrenziale all'interno dell'Unione;
- la capacità di accettare gli **obblighi** derivanti dall'adesione, tra cui la capacità di **attuare** efficacemente le **regole**, le norme e le politiche che costituiscono il corpo del diritto dell'Unione (l'acquis), nonché l'adesione agli **obiettivi** dell'unione politica, economica e monetaria

Secondo il Programma, per garantire il successo del processo di allargamento, è importante che l'UE sostenga gli sforzi dei paesi candidati nell'attuazione delle riforme necessarie.

In tal senso, la Presidenza proseguirà il lavoro sulle **riforme interne** il cui obiettivo, a suo avviso, è anche quello di garantire che l'UE sia in grado di agire in modo **indipendente e risoluto** nell'attuale **panorama geopolitico** e perseguire gli obiettivi politici stabiliti nell'agenda strategica del Consiglio europeo. Questi sforzi si baseranno, in particolare, sulle prossime **revisioni politiche** delle **riforme pre-allargamento** da parte della **Commissione**, fornendo una base analitica basata sui fatti per le ulteriori iniziative. I valori, le politiche, il bilancio e i processi decisionali dell'UE saranno tutti attentamente riesaminati per individuare gli adeguamenti necessari nei quattro ambiti di riforma.

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**”, ha ribadito la **richiesta di modificare i Trattati**, 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 agricola, 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](#), presentata dalla Commissione europea il **20 marzo 2024** – nella scorsa legislatura europea – ha ribadito 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.

Ricordando la [dichiarazione di Granada](#), dell'ottobre 2023 e le recenti conclusioni del Consiglio europeo (v. *supra*), nonché sottolineando la necessità di procedere parallelamente al processo di allargamento e a quello di riforma dell'UE, la Commissione non ritiene possibile **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 dell'UE del 2004, 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 per semplificare le procedure dell'Unione e 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**.

Altri contributi e proposte di riforma in vista dell'allargamento

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

Il **19 settembre 2023** un gruppo di **12 esperti francesi e tedeschi** ha presentato al Consiglio affari generali un [rapporto indipendente](#) sulle **riforme istituzionali in vista dell'allargamento dell'UE**.

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;

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 del Consiglio europeo**, e non più all’unanimità meno 1 come accade attualmente, e stabilendo **sanzioni automatiche dopo 5 anni** dall’avvio della procedura in caso di **inazione da parte del Consiglio** e nel caso in cui permangano **violazioni allo Stato di diritto**;
- 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 **rimessa** dovrebbe essere **realizzato** nella **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 alle 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 2024 **Mario Draghi** ha pubblicato il [rapporto sulla competitività](#), su richiesta della presidente della Commissione europea. La relazione fornisce un esame completo delle principali sfide per la competitività dell'Europa e definisce una strategia per la competitività dell'Europa nonché una serie di azioni per rilanciare la crescita.

La relazione contiene, tra l'altro, un **capitolo** specifico intitolato **"Strengthening governance"** (Rafforzamento della governance), in cui si afferma che una nuova strategia industriale per l'Europa non avrà successo senza **modifiche parallele all'assetto istituzionale e al funzionamento dell'UE** e si suggeriscono alcune proposte specifiche nell'ambito dei seguenti **obiettivi generali**:

- 1) **Riorientare i lavori dell'UE**: fare meno ma meglio a livello dell'UE, dando priorità alle politiche e agli atti in cui l'intervento dell'UE apporta

il massimo valore aggiunto, garantendo nel contempo la piena attuazione e applicazione a tutti i livelli di governo.

- 2) **Accelerare i lavori dell'UE**: progredire più rapidamente nei settori strategici indicati come prioritari nell'ambito dell'esercizio di riorientamento, grazie a una cooperazione rafforzata o persino al costo di optare per un modello di maggiore integrazione basato su "cerchi concentrici".
- 3) **Semplificare le norme**: aumentare la certezza del diritto e ridurre gli oneri normativi e amministrativi garantendo che vi siano meno norme, ma più chiare, maggiormente adatte allo scopo, adeguate alle esigenze future e coerenti.

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 è 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**.

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**.

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, Moldavia 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 **tetto 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 **tetto 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).

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**.

