



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 20 marzo 2024
(OR. en)

6679/24

AG 36
INST 58
ELARG 19

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	20 marzo 2024
Destinatario:	Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2024) 146 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO EUROPEO E AL CONSIGLIO sulle riforme e sulle revisioni strategiche pre-allargamento

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2024) 146 final.

All.: COM(2024) 146 final



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 20.3.2024
COM(2024) 146 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO EUROPEO E AL CONSIGLIO**

sulle riforme e sulle revisioni strategiche pre-allargamento

Comunicazione sulle riforme e sulle revisioni strategiche pre-allargamento

"In un mondo in cui contano le dimensioni e il peso, il completamento dell'Unione è chiaramente nell'interesse strategico e di sicurezza dell'Europa ... il nuovo allargamento deve essere anche catalizzatore di progresso."

Presidente Ursula von der Leyen, discorso sullo stato dell'Unione 2023

1. Introduzione

Dal 1957 l'Unione europea -e prima di lei le Comunità europee- ha concluso con successo diversi allargamenti fino a comporre l'odierna Unione di 27 Stati membri. La storia moderna dell'Europa è improntata a un'economia sociale di mercato in cui democrazie liberali si uniscono per **formare insieme una forza più potente e più prospera**.

In virtù dell'articolo 49 del trattato sull'Unione europea (TUE) "[o]gni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione". I paesi dell'allargamento appartengono alla famiglia europea e sono componente intrinseca di un'Europa unita e libera. In un contesto geopolitico sempre più volatile, con la guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina che infuria sul continente, l'Unione europea resta un'**ancora di pace, prosperità e sicurezza**.

L'allargamento è nell'**interesse strategico** dell'Unione, ma questo non significa che non presenti sfide. L'affermazione vale sì per i paesi candidati e potenziali candidati, che per essere pronti ad aderire dovranno varare profonde riforme politiche, istituzionali e strategiche, ma anche per l'Unione, che dovrà fare i conti con aspetti quali una maggiore eterogeneità, il bisogno di ulteriori risorse, una maggiore complessità dei processi decisionali e l'esigenza di preservare l'indiscusso rispetto dei valori fondamentali e la loro costante applicazione.

Un'Unione più grande ha un peso geopolitico e un'influenza maggiori sulla scena mondiale, anche come partner commerciale. Aiuta a ridurre le dipendenze dall'esterno, migliora la resilienza e permette di agire con maggiore autonomia ove necessario. L'allargamento rafforza 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. Aumenta la sicurezza energetica e promuove livelli più elevati di norme ambientali, sanitarie, sociali e di consumo, e potenzia l'azione mondiale per il clima. Soprattutto, un allargamento ben gestito amplifica e radica in tutto il continente europeo la democrazia, lo Stato di diritto, la stabilità, la sicurezza esterna e interna e il rispetto dei diritti fondamentali.

Questi benefici potranno concretarsi una volta che **sia l'Unione sia i futuri Stati membri saranno preparati adeguatamente**. A tal fine sono necessari un impegno e una volontà politica solidi e duraturi da parte di tutti: dei candidati e potenziali candidati ma anche dell'Unione stessa. **Necessarie già prima, con l'allargamento le riforme diventano indispensabili**.

Nella dichiarazione di Versailles del 2022 i capi di Stato o di governo hanno ribadito le ambizioni a lungo termine dell'Unione indicando gli interventi atti a concretarle. Sulla scia di Versailles, con la dichiarazione di Granada di ottobre 2023 i leader hanno affermato che, nella prospettiva di un'Unione ulteriormente allargata, sia l'UE che i futuri Stati membri devono

essere pronti e l'Unione deve intraprendere i lavori preparatori interni necessari e attuare le necessarie riforme per rafforzarsi.

Il Consiglio europeo di dicembre 2023 è andato oltre, ribadendo che sia i futuri Stati membri che l'UE devono essere pronti al momento dell'adesione e affermando che i due fronti dovrebbero **avanzare in parallelo**. Ciascun paese dell'allargamento dev'essere pronto per l'adesione e valutato in base ai propri meriti. L'Unione deve onorare gli impegni presi ed essere pronta a accogliere nuovi Stati membri: deve approfondirsi mentre si allarga, deve cominciare oggi a preparare l'Unione di domani, servendosi dell'allargamento come di un catalizzatore di progresso.

In linea con il principio della "priorità alle questioni fondamentali", l'adesione all'Unione si fonda e continuerà a fondarsi su un'equa e rigorosa condizionalità, sul **principio meritocratico** e sulla realizzazione di progressi tangibili sul terreno. In particolare, **ciascun paese candidato e potenziale candidato sarà valutato in base ai progressi compiuti verso il soddisfacimento dei criteri di Copenaghen**, che costituiscono le condizioni imprescindibili cui l'adesione all'Unione è subordinata per tutti i paesi dell'allargamento. Ne consegue l'impossibilità di fissare in anticipo la tempistica o la sequenza delle future adesioni possibili.

Il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea stanno valutando al loro interno le modalità con cui dare concretamento alla prospettiva di un'Unione ulteriormente allargata, alla luce delle vigenti disposizioni dei trattati ma anche guardando oltre.

La presente comunicazione costituisce il contributo della Commissione alle discussioni che condurranno i leader a adottare entro l'estate 2024 la tabella di marcia dei lavori futuri in tema di allargamento e riforme. Esamina le implicazioni di un'Unione ulteriormente allargata sotto quattro aspetti principali: valori, politiche, bilancio, governance. Getta così le basi delle **revisioni strategiche pre-allargamento** annunciate dalla presidente von der Leyen nel discorso sullo stato dell'Unione 2023. Tiene conto sia degli effetti dell'allargamento su politiche dell'UE già in evoluzione sia dell'esigenza di dotare i paesi candidati e potenziali candidati di strumenti che permettano loro di adeguarsi e l'Unione di strumenti commisurati alle sue ambizioni.

2. Prepararsi a un'Unione più grande

Vent'anni fa 10 paesi hanno aderito all'Unione: il totale degli Stati membri è passato da 15 a 25 per poi salire a 27. L'allargamento è stato **benefico per l'Europa nella sua totalità**: ha aiutato a radicare la democrazia nell'Europa centrale e orientale e ha fatto dell'Unione il mercato integrato più grande del mondo; ha aperto i flussi commerciali e finanziari contribuendo alla crescita economica sia nell'UE sia nei paesi che vi hanno aderito e ha aumentato il peso dell'Unione negli affari mondiali; nel periodo dal 2004 al 2012 ha raddoppiato, in percentuale del PIL, gli investimenti esteri diretti in entrata, portando in tutta l'UE benefici aggregati in termini di benessere. Sono opportunità fondamentali che sorgeranno anche negli allargamenti futuri.

Il **salto di scala** reca vantaggi indubbi: dimensione maggiore del mercato unico e del mercato del lavoro, maggiori riduzioni delle emissioni, maggiore convergenza sociale, aumento della tutela della salute, una voce più influente nel mondo. Eppure l'ulteriore allargamento si ripercuoterà inevitabilmente sulle politiche, sul bilancio e sulla governance dell'Unione, con

possibili conseguenze indesiderate. Dato che le politiche dell'UE devono mantenere l'efficacia di risultato, occorrerà adottare misure atte a **conciliare le possibilità offerte da un'Unione ulteriormente allargata con le sfide che ne derivano**.

L'Unione **ha gestito efficacemente gli allargamenti del passato**: con l'**adeguamento delle sue politiche** prima dell'adesione, con un **processo di adesione rigoroso** atto ad accertare che i paesi dell'allargamento fossero pienamente preparati prima dell'adesione e con un'**assistenza** mirata.

L'impostazione seguita in passato ha contribuito a colmare i divari che separavano i nuovi Stati membri dai vecchi. Per gli Stati membri vecchi e nuovi l'adesione ufficiale all'UE ha rappresentato non un trauma dirompente, bensì un'ulteriore fase dell'integrazione fluida dei nuovi membri nelle politiche e nel bilancio dell'UE. Ove necessario, all'adesione sono seguiti **periodi di transizione**, ad esempio la gradualità dell'introduzione dei fondi o dell'accesso al mercato unionale del lavoro.

Grazie agli **insegnamenti tratti** dagli allargamenti passati, la **preparazione** dell'Unione è **oggi ancora migliore**. L'UE ha perfezionato la politica di allargamento incentrando ancor più il processo di adesione sui temi fondamentali: democrazia, Stato di diritto, tutela dei diritti fondamentali. In vista dell'allargamento, offre ai paesi candidati e potenziali candidati, come disposto dalla metodologia di allargamento riveduta del 2020, maggiori possibilità di **"integrazione graduale"** in determinate politiche unionali fin da prima dell'adesione, anticipando taluni benefici e obblighi dell'appartenenza all'UE. In conformità delle conclusioni del Consiglio europeo del 23 e 24 giugno 2022, l'opzione dev'essere offerta in modo reversibile e in base al merito. Saranno sfruttate tutte le possibilità offerte da quest'**integrazione graduale**, sempre tenendo fermo l'obiettivo ultimo dell'adesione all'UE.

Negli ultimi anni l'Unione ha fatto efficacemente fronte alla pandemia di COVID-19, ha concordato e attuato NextGenerationEU, ha mostrato una compattezza e solidarietà senza precedenti di fronte alla guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina e ha superato la crisi energetica. Ha risolto questioni che da anni la dividevano, dal patto sulla migrazione e l'asilo al riesame della governance economica. Questo percorso di riforma deve continuare. **Migliorare ulteriormente le politiche a 27 significa anche prepararci meglio a un'Unione più grande**.

Il successo dell'allargamento dipenderà necessariamente 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 l'occasione di semplificare le procedure dell'Unione e di applicare meglio i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, anche refinendo la capacità d'individuare le questioni che potrebbero essere affrontate meglio a livello nazionale.

A) VALORI

L'articolo 2 TUE indica i valori su cui si fonda l'Unione, segnatamente la democrazia, il rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle minoranze, e lo Stato di diritto. In un'epoca in cui sfide sia esogene sia endogene li mettono in discussione, è fondamentale che l'Unione affermi e tuteli

questi valori, al pari dei principi democratici ai quali s'ispira. Il rispetto di tali valori e principi è uno dei presupposti del godimento di tutti i diritti che discendono dall'appartenenza all'Unione. L'UE deve continuare a dare priorità alla realizzazione di una trasformazione profonda nei paesi dell'allargamento, che assicuri il rispetto su base duratura della democrazia, dei principi di uguaglianza e non discriminazione, dei diritti fondamentali, compresi i diritti dei minori, e dello Stato di diritto, prima e dopo l'adesione. Agli Stati membri è chiesto di garantire che le leggi che concretano questi valori non subiscano regressioni.

Uno di questi **valori fondamentali** è lo **Stato di diritto**, che tutela in tutta l'Unione la democrazia, l'uguaglianza e i diritti fondamentali. Lo Stato di diritto instaura le condizioni necessarie per l'indipendenza del potere giudiziario, l'equità e il corretto funzionamento della giustizia, la lotta alla corruzione, alla criminalità organizzata e all'appropriazione dello Stato, la salvaguardia dei diritti fondamentali, la libertà di espressione -anche come libertà e pluralismo dei media- e la preservazione del sistema di bilanciamento dei poteri, anche in termini di corretto funzionamento delle istituzioni democratiche e della pubblica amministrazione, libertà e autonomia della società civile e partecipazione effettiva dei cittadini: i capisaldi sui quali poggiano le democrazie forti. La prevenzione e il contrasto della corruzione sono fondamentali ai fini della salvaguardia dei valori dell'Unione, della difesa dello Stato di diritto e del mantenimento della fiducia nei confronti dei governanti e delle istituzioni pubbliche. Costituiscono anche condizioni necessarie per un'economia forte, un'attuazione adeguata delle politiche dell'UE e un uso corretto del bilancio dell'Unione.

La presenza di istituzioni democratiche funzionanti, la tutela dei diritti fondamentali e lo Stato di diritto sono elementi essenziali dei criteri di Copenaghen, e in quanto tali costituiscono uno dei **presupposti fondamentali per l'adesione all'UE**. La continuità dei progressi in queste riforme fondamentali determina il ritmo complessivo dei negoziati di adesione, nel corso dei quali i paesi dell'allargamento devono dimostrare progressi continui e tangibili sullo Stato di diritto per poter avanzare nel negoziato generale. Oltre l'adesione i progressi in tal senso devono essere costanti, nonostante l'Unione abbia dovuto far fronte a considerevoli sfide per lo Stato di diritto, anche in Stati membri.

Negli ultimi anni l'Unione 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, volto a tutelare il bilancio dell'UE dalle violazioni del principio dello Stato di diritto negli Stati membri.

Come annunciato 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, così da poterne orientare ancora meglio le riforme in questo settore. Ciò implica che taluni paesi dell'allargamento sono valutati nello stesso modo degli Stati membri attuali. In questo modo se ne sosterranno le iniziative di riforma verso il conseguimento, prima dell'adesione, di progressi irreversibili su democrazia e Stato di diritto e, dopo l'adesione, per il mantenimento duraturo di livelli elevati.

In una prospettiva futura l'UE dovrà riflettere sul modo in cui rafforzare ulteriormente gli strumenti atti a garantire la salvaguardia effettiva e costante dello Stato di diritto in tutta l'Unione oltre l'adesione.

B) POLITICHE

Il **mercato unico europeo**, il più grande mercato integrato del mondo, è una delle maggiori realizzazioni dell'UE. Per oltre 30 anni, le quattro libertà che garantisce -libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali- e le politiche comuni che lo contraddistinguono hanno alimentato la crescita economica, creato possibilità e semplificato la vita quotidiana dei consumatori e delle imprese europee.

Affinché i cittadini europei possano cogliere tutti i vantaggi del mercato unico, i trattati hanno creato uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne che favorisce la libera circolazione delle persone, prevedendo nel contempo misure adeguate per i controlli alle frontiere esterne, la gestione della migrazione e dell'asilo e la prevenzione e la lotta contro la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità. Gli ultimi allargamenti del 2004, 2007 e 2013 hanno aperto a oltre 100 milioni di cittadini i vantaggi del mercato unico, quali prezzi più bassi, maggiore scelta, posti di lavoro di qualità e un elevato livello di salute, sicurezza e protezione dei consumatori, e hanno favorito l'accesso delle imprese dell'UE a nuovi mercati. Nel 2014, decennale dell'allargamento del 2004, il PIL complessivo dell'UE era salito a 13 000 miliardi di euro.

Nonostante le inevitabili sfide o conseguenze indesiderate che presenta e ferma restando la necessità di un monitoraggio attento e di un'analisi esauriente, un'Unione più grande aumenta sensibilmente i vantaggi del **mercato unico** (e dell'Unione doganale). Il prossimo allargamento è destinato a creare ulteriori possibilità e prosperità per l'Unione nel suo complesso, rafforzando la competitività dell'economia dell'UE nell'attuale contesto di concorrenza agguerrita sul piano mondiale. Ciò avverrà in particolare grazie a maggiori possibilità commerciali e all'aumento della produttività; a una maggiore sicurezza energetica; alla riduzione delle dipendenze critiche da paesi terzi, ad esempio per le materie prime critiche; al rafforzamento della resilienza e alla maggiore sicurezza delle catene di approvvigionamento; a una scelta più ampia di beni e servizi a prezzi competitivi per i consumatori; a 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 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).

L'integrazione dell'*acquis* del mercato unico è il fulcro di ogni adesione all'UE. Implica l'adesione totale a un insieme unico e completo di diritti e obblighi, **senza possibilità di scelta "à la carte" delle politiche o della governance**. Si pone quindi la questione delle **modalità con cui diffondere ulteriormente l'accesso graduale al mercato unico** prima dell'adesione, in termini sia di determinazione dei settori da contemplare sia di condizioni applicabili.

In particolare occorrerà decidere se **aprendo gradualmente l'accesso al trattamento "mercato interno" rafforzato** s'introducano nell'ordinamento giuridico dell'Unione e dei paesi dell'allargamento diritti e obblighi azionabili direttamente. Nel vagliare l'ipotesi di riconoscere il trattamento "mercato interno" prima dell'adesione si dovranno soppesare le peculiarità dei diversi settori. Si dovrà 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 riflessione **non parte da zero**. Gli strumenti e il quadro che disciplinano già le relazioni tra l'UE e i paesi dell'allargamento (quali gli accordi di stabilizzazione e di associazione con i Balcani occidentali e gli accordi di associazione/le zone di libero scambio globali e approfondite (DCFTA) con l'Ucraina, la Moldova e la Georgia) aprono già importanti possibilità di transizione agevole verso l'adesione, compresa la graduale integrazione in settori specifici del mercato unico. Ulteriori iniziative (cfr. riquadro qui di seguito) vengono a integrare tale strumentario.

Esempi di iniziative di integrazione graduale

*Il piano d'azione prioritario (PAP) nell'ambito della DCFTA con l'Ucraina intende dare al paese accesso a settori del mercato unico prima dell'adesione includendolo nel roaming a tariffa nazionale dell'UE, preparando l'accesso all'area unica dei pagamenti in euro (SEPA) secondo le procedure e i requisiti applicabili e consentendo la libera circolazione di taluni prodotti industriali (accordo sulla valutazione della conformità e l'accettazione). Un piano analogo esiste per la **Moldova** ed è in fase di predisposizione con la **Georgia**.*

Il piano di crescita per i Balcani occidentali incentiva la regione, in particolare tramite l'anticipazione di alcuni dei vantaggi dell'accesso al mercato unico, a prepararsi all'adesione all'UE accelerando le necessarie riforme fondamentali e socioeconomiche. Queste azioni prioritarie, tra cui l'estensione alla regione del roaming a tariffa nazionale dell'UE, la preparazione dell'accesso alla SEPA secondo le procedure e i requisiti applicabili, la libera circolazione di taluni prodotti industriali e l'apertura di alcuni settori dei servizi, saranno realizzate tramite l'attivazione piena delle disposizioni degli accordi di stabilizzazione e di associazione.

*L'iniziativa è attuata parallelamente al **mercato regionale comune dei Balcani occidentali** che, ispirato alle norme e regole dell'UE, mira all'integrazione economica della regione. L'effetto combinato di integrazione regionale, graduale integrazione nel mercato unico dell'UE e riforme strutturali accelererà la convergenza socioeconomica di questi paesi prima dell'adesione.*

*Questi processi di integrazione graduale sono **sostenuti finanziariamente** tramite il proposto strumento per le riforme e la crescita per i Balcani occidentali, lo strumento per l'Ucraina e il pacchetto di sostegno dell'UE a favore della Moldova, i quali dovrebbero assicurare gli investimenti necessari per migliorare la convergenza economica e sociale in un'UE a 30+ membri.*

L'integrazione anticipata dei paesi candidati e potenziali candidati in alcuni settori del mercato unico presupporrà non soltanto l'allineamento dinamico all'*acquis* dell'UE, ma anche, in termini di governance, l'attuazione e l'applicazione effettive ed uniformi di tutte le applicabili norme dell'UE. Si tratta di aspetti fondamentali per prevenire qualsiasi rischio di frammentazione del mercato unico e per preservare la fiducia nel rispetto delle regole.

Per concretare le politiche e attuare la normativa dell'Unione è indispensabile che la pubblica amministrazione presenti le necessarie qualità, capacità e prestazioni. Una **maggiore interazione tra le amministrazioni** dei paesi dell'allargamento, degli Stati membri e delle istituzioni dell'UE agevolerà l'assorbimento dell'*acquis* dell'UE. I paesi dell'allargamento partecipano già, spesso da osservatori, ai lavori preparatori della normativa e delle politiche dell'Unione o ai lavori di alcune agenzie decentrate dell'UE: questo permette di radicare già gli standard dell'UE nei sistemi nazionali. Si dovrebbero ampliare ulteriormente soluzioni quali lo strumento di sostegno tecnico, TAIEX e il gemellaggio per apportare sostegno tecnico e politico alle pubbliche amministrazioni dei futuri Stati membri dell'UE. Molti dei paesi dell'allargamento sono già associati a **programmi dell'UE** d'interesse per il mercato interno, il che apre loro possibilità analoghe a quelle dei soggetti dell'UE.

La Commissione continuerà a sostenere i **programmi a dimensione interpersonale come Erasmus+**, in particolare per i giovani, al fine di promuovere **uno spirito comune europeo**, operando in sinergia, ad esempio, con l'Ufficio regionale per la cooperazione giovanile fondato dai Balcani occidentali o con la rete dei giovani ambasciatori europei nei paesi dell'allargamento.

È importante sottolineare che l'integrazione dei paesi dell'allargamento in un mercato unico ampliato trarrà beneficio da riforme nei settori fondamentali che saranno individuati nelle imminenti revisioni strategiche pre-allargamento elencate qui di seguito. Altrettanto utili a tal fine saranno le riflessioni settoriali attualmente in corso, in particolare le considerazioni sviluppate in due imminenti relazioni ad alto livello: la **relazione ad alto livello sul futuro del mercato unico**, commissionata dalla presidenza del Consiglio e dalla Commissione a Enrico Letta, e la **relazione sul futuro della competitività europea**, elaborata dal consigliere speciale della presidente von der Leyen Mario Draghi.

i) Migliorare la connettività

Vantaggi e sfide

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.

L'ampliamento dello spazio europeo dei trasporti 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. Vari paesi dell'allargamento dispongono di un potenziale considerevole di energia a basse emissioni di carbonio. L'ampliamento potrebbe inoltre contribuire a mantenere la leadership mondiale dell'UE nella diffusione delle energie rinnovabili.

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. In tal modo si metterebbero le infrastrutture e le tecnologie digitali al servizio di società sostenibili, inclusive e prospere. I nuovi Stati membri beneficerebbero inoltre dell'applicazione della legislazione pionieristica dell'UE nei settori della protezione dei dati personali, dell'intelligenza artificiale (ad esempio la normativa sull'IA), delle piattaforme online (ad esempio la normativa sui mercati digitali, il regolamento sui servizi digitali e le iniziative a favore dei lavoratori delle piattaforme digitali), dei dati (ad esempio la normativa sui dati e la normativa sulla governance dei dati) e dell'interoperabilità.

Analogamente, la connettività digitale europea beneficerebbe dell'approfondimento della cooperazione in materia di roaming con i paesi dell'allargamento, mentre l'allineamento dei quadri dei servizi fiduciari elettronici faciliterebbe il commercio e la circolazione delle persone.

Ulteriori vantaggi dovrebbero derivare da un'applicazione estesa del quadro legislativo dell'UE in materia di cibersecurity e dall'applicazione precoce nei paesi dell'allargamento degli strumenti dell'UE per la cibersecurity del 5G, le quali, nel contesto di un ciberspazio già strettamente integrato, dovrebbero migliorare la capacità collettiva di rispondere alle minacce e agli incidenti.

Gran parte di questi progressi dipenderà anche dalla **disponibilità di sufficienti investimenti pubblici e privati**, in particolare per garantire la diffusione di infrastrutture di comunicazione digitale ad alta capacità sicure e resilienti e istituire poli europei dell'innovazione digitale volti a sostenere le imprese e le organizzazioni del settore pubblico nell'affrontare le sfide digitali e migliorare la competitività. 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 cibersecurity delle catene di approvvigionamento, date l'esposizione dei paesi candidati e potenziali candidati a sofisticati soggetti informatici malevoli e la presenza di tecnologie fornite da soggetti ad alto rischio, che costituisce una considerazione fondamentale soprattutto per le reti 5G. Queste sfide relative al livello di investimenti e alla convergenza normativa destano preoccupazione anche nei settori dell'energia e dei trasporti.

Considerazioni per le prossime revisioni strategiche

Gli esercizi di revisione strategica analizzeranno il modo in cui iniziative politiche volte a migliorare la resilienza mediante innovazioni industriali pionieristiche possono derivare aumenti scalari e 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. Il sostegno potrebbe inoltre esaminare in che modo i paesi dell'allargamento possono sviluppare la capacità amministrativa necessaria per partecipare efficacemente a futuri progetti strategici transfrontalieri e multinazionali.

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.

In un mercato unico ampliato, una diffusione responsabile di nuovi prodotti e tecnologie digitali sui mercati finanziari potrebbe avere un impatto significativo. Sarebbe reciprocamente vantaggioso anche il coinvolgimento precoce dei paesi dell'allargamento in attività che aumentano le capacità dell'UE in materia di cibersicurezza (anche attraverso la riserva dell'UE per la cibersicurezza e un partenariato più stretto con l'agenzia dell'UE per la cibersicurezza). Un uso più ampio delle soluzioni digitali è fondamentale per ridurre o evitare gli oneri burocratici sia negli Stati membri attuali che in quelli futuri.

Integrazione graduale

L'ulteriore integrazione dei paesi candidati e potenziali candidati in questi aspetti del mercato unico sarà sostenuta dal rafforzamento della convergenza normativa e dei collegamenti infrastrutturali con l'UE. Il quadro per gli investimenti nei Balcani occidentali sta intensificando il sostegno alla realizzazione delle infrastrutture necessarie nei settori dei trasporti, dell'energia, dell'ambiente (gestione dei rifiuti e delle risorse idriche), digitali e sociali, come indicato nel relativo piano economico e di investimenti. Un'azione analoga è in corso con la Moldova e la Georgia attraverso i rispettivi piani economici e di investimenti per il partenariato orientale. Nell'ambito dello strumento per l'Ucraina, il piano per l'Ucraina definirà le priorità di riforma e di investimento e il quadro per gli investimenti catalizzerà gli investimenti pubblici e privati in linea con le priorità definite per il paese.

Proseguono, nell'ambito del **trattato che istituisce la Comunità dell'energia**, i lavori sull'allineamento con l'*acquis* dell'UE in materia di energia, ambiente e clima e sull'estensione delle reti transeuropee dell'energia (TEN-E) per migliorare le interconnessioni energetiche tra l'UE, i Balcani occidentali, l'Ucraina, la Moldova e la Georgia. La sincronizzazione delle reti elettriche di Ucraina e Moldova con la rete europea continentale migliora la sicurezza energetica e crea opportunità per il mercato dell'energia.

Analogamente, le **reti transeuropee dei trasporti** (TEN-T) sono in fase di ampliamento per migliorare la connettività dei trasporti con l'UE e fornire a questi paesi un sostegno nell'attuazione dell'*acquis* dell'UE nel settore dei trasporti, anche nell'ambito del trattato che istituisce la comunità dei trasporti, in cui la Commissione valuterà alternative per approfondire ulteriormente la partecipazione dell'Ucraina, della Moldova e della Georgia. Si persegue il progressivo allineamento con l'*acquis* dell'UE in materia di trasporto aereo attraverso gli accordi esistenti in quel settore.

Anche il potenziamento dei **corridoi di solidarietà** e i relativi investimenti, per farne collegamenti permanenti, apportano un importante contributo a tale riguardo, insieme a una serie di altre iniziative nel settore dei trasporti, come la partecipazione dei paesi dell'allargamento alle agenzie e ai programmi dell'UE in questo settore. **Una cooperazione doganale rafforzata** può facilitare la graduale integrazione nell'unione doganale. Una migliore connettività faciliterà inoltre la mobilità militare. Attraverso varie iniziative del Global Gateway, tra cui i piani

economici e di investimento, l'agenda digitale per i Balcani occidentali e il quadro per gli investimenti per l'Ucraina nell'ambito dello strumento per l'Ucraina, l'UE sta già mobilitando ingenti investimenti pubblici e privati per sostenere la trasformazione digitale dei paesi candidati e potenziali candidati (e, nel caso dell'Ucraina, la ricostruzione e modernizzazione).

L'UE ha inoltre avviato il processo per portare l'Ucraina e la Moldova nella zona del roaming a tariffa nazionale dell'UE, agevolando nel contempo gli accordi volontari di roaming tra gli operatori di telecomunicazioni dell'UE e quelli dei Balcani occidentali, dell'Ucraina e della Moldova, nonché la preparazione di un accordo regionale sul roaming, che nei prossimi anni contribuirà a ridurre di una percentuale fino all'87 % i prezzi del roaming nella regione del partenariato orientale.

Altre importanti iniziative comprendono il partenariato strategico UE-Ucraina sulle materie prime critiche, che potrebbe servire da esempio per partenariati analoghi con altri paesi dell'allargamento.

ii) Mantenere gli impegni per clima e ambiente

Vantaggi e sfide

Con l'adesione di un maggior numero di paesi agli impegni ambiziosi per il clima e l'ambiente e al relativo *acquis* dell'UE, 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. I paesi dell'allargamento vantano un forte potenziale in termini di energie rinnovabili e di efficienza energetica e ospitano importanti risorse naturali e una notevole biodiversità.

Anche l'attuazione dell'ambiziosa agenda verde dell'UE comporterà **sfide**. Diversi paesi dell'allargamento hanno industrie altamente inquinanti, infrastrutture idriche e di gestione dei rifiuti poco efficienti, una forte dipendenza dal carbone per la produzione di energia elettrica, abbondanti emissioni di gas a effetto serra e livelli elevati di inquinamento atmosferico. Allo stesso tempo dispongono 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. Occorre accelerare la transizione verde, in particolare con la diffusione delle energie rinnovabili onshore e offshore. Sarà necessario 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 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. L'impatto dell'aumento dell'offerta e della domanda di quote sui livelli dei prezzi del carbonio dovrà essere valutato in occasione delle revisioni.

Considerazioni per le prossime revisioni strategiche

In questo contesto, 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. Esaminerebbero anche in che misura queste politiche possono

affrontare nuove sfide mantenendo le ambizioni e garantendo la prevedibilità. Le revisioni strategiche analizzerebbero inoltre se e in quale misura i nuovi Stati membri necessitino di un sostegno finanziario specifico per non compromettere la capacità dell'UE di rispettare i propri impegni climatici e ambientali più ampi.

La transizione verde delle industrie dei paesi dell'allargamento dovrebbe trarre beneficio da un contesto imprenditoriale europeo favorevole alla crescita, orientato allo sviluppo e all'uso di tecnologie pulite e caratterizzato da un'elevata efficienza energetica e delle risorse. Ciò richiede la definizione di incentivi adeguati e la mobilitazione di una giusta combinazione di investimenti pubblici e privati.

Infine, le revisioni strategiche potrebbero guardare ad alcuni fattori chiave come gli investimenti pubblici e privati necessari per sviluppare il potenziale delle energie rinnovabili, l'innovazione verde o le competenze.

Integrazione graduale

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, previsti per il giugno 2024, contribuendo in tal modo alla graduale integrazione nel mercato dell'energia dell'UE.

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, in particolare nei settori della transizione energetica, della mobilità sostenibile, del disinquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo, dell'economia circolare, della protezione della biodiversità e del ripristino degli ecosistemi o della produzione alimentare sostenibile.

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, incentrandosi, ad esempio, sulle fonti energetiche rinnovabili, sull'ondata di ristrutturazioni ai fini dell'efficientamento energetico, sulle infrastrutture nazionali e transfrontaliere, sulla transizione energetica (in particolare l'abbandono del carbone) e sull'allineamento normativo. Per garantire la massima efficienza, occorrerebbe intensificare ulteriormente la partecipazione dei paesi dell'allargamento alle agenzie e ai programmi dell'UE in questo settore.

Il sostegno dell'UE è stato inoltre determinante per rafforzare il settore energetico della Moldova e dell'Ucraina, fornendo loro apparecchiature di emergenza e agevolandone l'integrazione nel

mercato dell'energia dell'UE e nella piattaforma dell'UE per l'energia. In questo modo è stata ridotta la dipendenza energetica della Moldova dalla Russia. Altro esempio di sostegno dell'UE è il cavo elettrico attualmente in considerazione per collegare la Georgia al resto dell'Europa.

iii) Migliorare la qualità e la sicurezza degli alimenti e la sicurezza dell'approvvigionamento grazie a un settore alimentare competitivo e sostenibile

Vantaggi e sfide

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 e dei pescatori negli Stati membri attuali e futuri, nonché alla diversità di modelli agricoli in un'Unione più ampia. Ciò dovrà essere gestito in modo da preservare il mercato interno, la politica agricola comune (PAC) e la politica comune della pesca (PCP), senza creare contraccolpi indesiderati o gravi perturbazioni nel conseguimento degli obiettivi strategici.

L'Ucraina è uno dei produttori alimentari più importanti a livello mondiale, in particolare sul mercato dei cereali. La sua integrazione nell'UE contribuirà alla sicurezza dell'approvvigionamento alimentare e al consolidamento della posizione dell'UE nel commercio mondiale di prodotti agricoli, ma occorrerà prestare la dovuta attenzione alle dimensioni e alla struttura della sua produzione agricola.

Gli obiettivi della PAC rimangono validi anche in un'Unione più ampia. L'allargamento richiederà 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, e alle sfide socioeconomiche e ambientali a lungo termine che il settore si trova ad affrontare. Sarà essenziale garantire condizioni di parità per il settore agricolo degli Stati membri attuali e di quelli futuri.

Considerazioni per le prossime revisioni strategiche

Le revisioni strategiche esamineranno la capacità dei paesi candidati e potenziali candidati di applicare la legislazione dell'UE sui regimi di sostegno diretto alle aziende agricole e di attuare le organizzazioni comuni di mercato per diversi prodotti agricoli e della pesca. Occorrerà tenere pienamente conto del ruolo dell'agricoltura e della pesca per la qualità della vita nelle zone rurali e costiere, del loro impatto ambientale e del contributo complessivo che apportano alla sostenibilità delle comunità locali.

Le revisioni strategiche analizzeranno inoltre come garantire la piena conformità e l'applicazione efficace e coerente di altre politiche correlate che garantiscono elevati livelli di sicurezza e qualità in settori quali la sicurezza alimentare, le misure sanitarie e fitosanitarie, la salute e il benessere degli animali, l'ambiente, ecc.

Integrazione graduale

Il processo di stabilizzazione e di associazione per i **Balceni occidentali** stabilisce obiettivi politici ed economici comuni, anche per quanto riguarda il settore agricolo, sostenuti da

strumenti economici e finanziari che accompagnano il processo di transizione. La regione beneficia inoltre dei finanziamenti dello strumento di assistenza preadesione per lo sviluppo rurale, anche per quanto riguarda l'agricoltura sostenibile e le imprese agricole rurali.

Analogamente, l'attuazione degli accordi di associazione con la **Georgia, la Moldova e l'Ucraina** attraverso l'armonizzazione normativa e il sostegno attivo agli agricoltori e alle imprese ha rafforzato le riforme in materia di sicurezza agricola e alimentare. Anche la diffusione di internet veloce e a prezzi accessibili nelle zone rurali costituisce un potente fattore di sviluppo delle campagne.

iv) Creare le condizioni per la convergenza sociale, economica e territoriale

Vantaggi e sfide

L'adesione all'Unione economica apporta benefici tangibili ai cittadini e all'economia, come la riduzione dei costi di transazione, lo stimolo agli investimenti, il commercio intraregionale, la crescita economica e il rafforzamento dei diritti sociali. Offre inoltre accesso a mercati finanziari più grandi e più diversificati, riducendo così i costi di finanziamento e offrendo ai consumatori più scelta a prezzi più bassi.

Inoltre, la moneta unica elimina le fluttuazioni dei tassi di cambio e i relativi costi di transazione sia per le imprese che per i cittadini. L'allargamento dell'Unione economica e monetaria a nuovi membri sosterebbe anche la resilienza economica dell'UE nel suo complesso, agevolando la creazione di catene del valore transfrontaliere diversificate, e contribuirebbe a rafforzare il ruolo dell'UE e dell'euro nell'economia globale.

Un'integrazione riuscita in un'Unione economica e monetaria richiede una **convergenza economica e sociale** e 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, unitamente alla solidità dei rapporti fra datori di lavoro e lavoratori. In particolare, strutture e istituzioni del mercato del lavoro efficienti, sistemi di protezione sociale efficaci e un dialogo sociale forte saranno elementi fondamentali per un'Unione allargata coesa, che non lasci indietro nessuno e garantisca condizioni di parità.

L'allargamento avrà un impatto considerevole sulla **politica di coesione dell'UE**. Questa politica si è dimostrata efficace per incrementare e amplificare i benefici del mercato unico, riducendo le disparità territoriali e stimolando una convergenza socioeconomica verso l'alto tra Stati membri e tra regioni. Gli obiettivi della politica di coesione dell'UE rimangono validi anche in un'Unione più ampia, negli Stati membri attuali e in quelli futuri. Tuttavia, la limitata capacità amministrativa delle autorità responsabili dell'attuazione e dei beneficiari nei paesi candidati e potenziali candidati potrà creare problemi di assorbimento e di qualità degli investimenti. Sarà fondamentale migliorare tale capacità 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 verso l'alto e tutelare

gli interessi finanziari dell'Unione. Come in occasione dei precedenti allargamenti, sarà necessario svolgere una riflessione complessiva sul futuro della politica di coesione nell'UE.

Infine, si avrebbero chiari vantaggi dall'estensione dell'**acquis fiscale dell'UE**, in quanto stimolerebbe l'attività e gli scambi transfrontalieri nell'UE per i cittadini e le imprese, creando condizioni di **parità**. Tuttavia, il mantenimento del requisito dell'unanimità in seno al Consiglio per le questioni fiscali sarà ancora più difficile da gestire in un'Unione più ampia e occorrerebbe valutare l'opportunità di introdurre in questo settore il voto a maggioranza qualificata. Lo stesso vale per alcuni aspetti di altre politiche dell'UE (quali ad esempio elementi della politica sociale).

Considerazioni per le prossime revisioni strategiche

Per affrontare le sfide legate alla **governance delle politiche di convergenza economica e sociale in un gruppo più ampio di Stati membri**, nell'ambito delle revisioni strategiche occorrerà riflettere, tra l'altro, sul modo in cui colmare le lacune esistenti nella legislazione e nell'applicazione delle norme (ad esempio, politica economica e di bilancio, libera circolazione, coordinamento della sicurezza sociale, diritto del lavoro, protezione dei consumatori, salute e sicurezza sul luogo di lavoro). Pur garantendo sempre il valore fondamentale della libera circolazione, occorrerebbe adottare misure supplementari 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.

Integrazione graduale

All'interno dell'UE il coordinamento delle politiche economiche e sociali avviene nel contesto del semestre europeo. Le raccomandazioni specifiche per paese del semestre europeo, adottate dal Consiglio su proposta della Commissione, sono anche alla base del sostegno finanziario fornito attraverso il dispositivo per la ripresa e la resilienza di NextGenerationEU.

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.

Nel caso dei Balcani occidentali, i programmi di riforma economica si concentreranno sul quadro macrofinanziario e saranno integrati dai programmi di riforme connessi al nuovo strumento di riforma e crescita per i Balcani occidentali. I programmi di riforme individueranno una serie di riforme prioritarie, suddivise in tappe misurabili che serviranno da condizioni di pagamento.

Nel caso dell'Ucraina, il piano per l'Ucraina, che è il mezzo principale di attuazione dello strumento, definisce le priorità del governo, la sequenza delle riforme chiave e i settori prioritari di investimento, che porteranno crescita economica e resilienza, promuoveranno l'integrazione

nel mercato unico e garantiranno che l'Ucraina allinei gradualmente la sua legislazione all'*acquis* dell'UE.

Inoltre, l'**assistenza preadesione** aiuta i paesi candidati e potenziali candidati a trasformare le rispettive società, sistemi giuridici e economie, mediante sovvenzioni, investimenti infrastrutturali o assistenza tecnica per agevolare le riforme politiche, sociali ed economiche. In tal modo avvicina le società ai valori e agli standard dell'Unione europea, avviandole a una partecipazione fruttuosa all'Unione economica dopo l'adesione, con cui contribuiranno alla resilienza economica dell'UE nel suo complesso. Molti paesi dell'allargamento sono inoltre già associati a pertinenti programmi dell'UE, come la componente Occupazione e innovazione sociale del Fondo sociale europeo (FSE). Occorrerebbe intensificare ulteriormente la partecipazione dei paesi dell'allargamento alle agenzie dell'UE in questo settore, in particolare la collaborazione con l'Autorità europea del lavoro e con l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro.

La cooperazione territoriale, compresi i programmi di cooperazione transfrontaliera e transnazionale, consente già ai paesi dell'allargamento di collaborare con i vicini dell'UE in settori sociali ed economici fondamentali (tra cui la connettività transfrontaliera e le azioni a dimensione interpersonale). Tra gli esempi figurano le strategie macroregionali dell'UE per le regioni adriatica, ionica e danubiana, l'agenda marittima comune per il Mar Nero o i programmi transfrontalieri Interreg attuati con l'Ucraina e la Moldavia, che nel 2023 hanno ricevuto finanziamenti supplementari.

v) Realizzare gli impegni in materia di sicurezza forte, migrazione e gestione delle frontiere

Vantaggi e sfide

In un contesto geopolitico sempre più ostico, un'Unione più estesa con una popolazione più numerosa aumenterebbe il proprio **peso negli affari mondiali e nei contesti multilaterali**, purché sia in grado di agire in modo compatto, rapido e decisivo. Questa unità e capacità di agire a livello esterno richiedono innanzitutto una visione di fondo condivisa e un elevato grado di analisi e valutazione comune tra gli Stati membri. Tuttavia, un'Unione più estesa potrebbe, almeno inizialmente, apportare una maggiore diversità di interessi e programmi in materia di politica esterna.

I 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.

Un'Unione allargata non dovrebbe portare con sé nuove sfide in termini di **controversie bilaterali irrisolte**. L'UE continuerà a contribuire alla loro risoluzione e a insistere affinché le relazioni di buon vicinato siano un elemento centrale del processo di allargamento. Occorre

prevedere disposizioni particolari e **impegni irrevocabili** per garantire che i paesi in via di adesione non possano bloccare l'adesione di altri paesi candidati.

Un allargamento implica che le frontiere esterne di un nuovo Stato membro diventano le frontiere esterne dell'Unione europea. Di conseguenza anche una gestione solida ed efficace delle frontiere esterne deve essere parte del processo di adesione. Le nuove frontiere di un'Unione allargata possono anche apportare nuove risorse ed esperienze in termini di sicurezza che possono andare a beneficio dell'Unione, in particolare per quanto riguarda la sua dimensione di sicurezza e di difesa che è in costante e permanente sviluppo.

Un'Unione più ampia porterà nuove sfide per la protezione e il controllo delle frontiere esterne dell'UE, sia per le merci sia per le persone. Tra queste figurano 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 strumentalizzazione dei migranti a fini politici e il traffico di armi o di altre merci pericolose o illecite.

La **sicurezza interna**, in particolare la prevenzione e la lotta efficaci contro il terrorismo e la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità, è un prerequisito per una democrazia funzionante e per il libero esercizio dei diritti fondamentali. Ciò comprende misure volte a contrastare la criminalità informatica, il riciclaggio, la prevenzione e la lotta contro la tratta di esseri umani. Inoltre, la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità sono spesso legate alla corruzione e minano le istituzioni statali. Un'azione comune potenziata per la sicurezza interna è un prerequisito fondamentale per il successo dell'adesione e, al tempo stesso, rafforzerà la sicurezza interna dell'UE nel suo complesso.

Inoltre, la piena adesione allo **spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne** richiede 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. Sarà necessaria una riflessione sul modo in cui procedere nella pratica per garantire tale coerenza in un'Unione allargata.

Per quanto riguarda la gestione della **migrazione**, un'Unione più ampia consentirà di applicare meglio un approccio che tenga conto dell'intero tragitto e di contribuire meglio alla ripartizione globale delle responsabilità in materia di migrazione e protezione. I 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. 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 una gestione efficace della migrazione.

Considerazioni per le prossime revisioni strategiche

In quanto attore globale, un'Unione più ampia deve rimanere aperta, resiliente ed economicamente efficiente, nonché un partner affidabile per il resto del mondo. Un'UE autenticamente geopolitica deve essere in grado di difendere i propri valori e preservare le proprie stabilità e autonomia strategica aperta, facendo valere nel contempo i propri interessi su scala mondiale.

A tal fine sono fondamentali l'unità dell'UE e un rapido processo decisionale. Le revisioni strategiche dovrebbero vagliare la credibilità e la capacità dell'Unione di agire nella sua dimensione esterna, entrambe legate a filo doppio a un **processo decisionale efficiente**. Attualmente sono previsti diversi meccanismi decisionali per diversi settori dell'azione esterna dell'UE, il che comporta sfide nei settori dell'azione esterna soggetti all'unanimità in seno al Consiglio, in particolare la politica estera e di sicurezza comune. Un'Unione di oltre 30 Stati membri rischierebbe di diventare troppo lenta, troppo reattiva e troppo difensiva, offrendo ai concorrenti strategici la possibilità di esacerbare le divisioni tra gli Stati membri.

La Commissione e l'alto rappresentante hanno sottolineato ripetutamente la questione e hanno raccomandato di sfruttare le **disposizioni vigenti del trattato sull'Unione europea 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". Nel frattempo la Commissione ha sottolineato la necessità che gli Stati membri ricorrano alla "astensione costruttiva" ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 1, TUE ogniquale volta la loro posizione isolata su un determinato argomento ostacoli l'unanimità altrimenti presente in seno al Consiglio. Il potenziale di tutte queste possibilità deve essere sfruttato pienamente, con anticipo e a prescindere dal prossimo allargamento.

Integrazione graduale

Sarà necessario un lavoro continuo per approfondire la convergenza sulla visione, le priorità e gli interessi geostrategici dell'UE. I paesi dell'allargamento devono aderire ai valori dell'UE e promuoverli in modo deciso e inequivocabile prima dell'adesione. Devono fin d'ora allinearsi progressivamente alla politica estera e di sicurezza comune (PESC) dell'UE prima dell'adesione, anche per quanto riguarda le misure restrittive. 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. L'**allineamento alla PESC** è una dimostrazione essenziale della condivisione di valori e di orientamento strategico nel nuovo contesto geopolitico.

Sulla base dell'impegno in corso nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), 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, sia come offerta globale aperta a tutti sia come sostegno su misura a esigenze e richieste specifiche, quale mezzo per rafforzare la resilienza collettiva e la sicurezza dell'Unione contro tali minacce esterne. 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. Grazie agli 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.

La partecipazione dei paesi dell'allargamento alle indagini sui rischi ibridi contribuirà a sviluppare un quadro adeguato per aiutarli a diventare più resilienti nei confronti delle minacce ibride, consentendo loro di compiere scelte democratiche senza ingerenze malevole.

Inoltre, quando giungerà il momento del prossimo allargamento, **la dimensione di difesa dell'Unione si sarà notevolmente sviluppata**. Poiché la bussola strategica dell'UE per la sicurezza e la difesa va ben oltre la tradizionale PSDC, i paesi dell'allargamento dovranno essere disposti a impegnarsi per l'attuazione di tutti i suoi vari filoni di lavoro (azione, investimenti, garanzie, partenariati), compresa la capacità di dispiegamento rapido dell'UE. Qualora decidessero di partecipare all'Agenzia europea per la difesa, sarebbero pronti, tra l'altro, ad allineare la programmazione nazionale in materia di difesa alle priorità dell'UE in materia di sviluppo delle capacità di difesa e alla revisione coordinata annuale sulla difesa. Potrebbero inoltre decidere di partecipare alla PESCO in qualità di Stati membri partecipanti.

Parallelamente, nell'attuale contesto geopolitico controverso, i continui **sforzi volti a rafforzare la resilienza dell'industria spaziale e della base industriale e tecnologica di difesa dell'Unione, in linea con la strategia industriale europea in materia di difesa, rimarranno una priorità fondamentale**. Nel caso specifico dell'Ucraina, la proposta di un programma europeo di investimenti nel settore della difesa prevede di trattare il più possibile il paese come uno Stato membro. In futuro si potrebbe avviare una riflessione su come e a quali condizioni estendere la partecipazione dei paesi dell'allargamento ad altri programmi dell'Unione relativi all'industria della difesa. Ciò contribuirebbe a evitare duplicazioni e costi inutili, promuovendo nel contempo una maggiore interoperabilità.

Nel settore della **gestione integrata delle frontiere**, 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. 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. Ciò sta producendo sempre più risultati sul campo. La modernizzazione e la digitalizzazione delle procedure doganali e di frontiera saranno fondamentali. Tutti i paesi dell'allargamento dovrebbero continuare ad adoperarsi per allinearsi alla politica dell'UE in materia di visti.

L'azione dell'UE dovrà 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. La cooperazione dovrebbe proseguire attraverso la partecipazione alla piattaforma multidisciplinare europea di lotta alle minacce della criminalità per affrontare le minacce criminali più urgenti e smantellare le reti criminali ad alto rischio. I paesi dell'allargamento devono 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.

C. BILANCIO

L'impatto finanziario preciso dell'allargamento dipenderà principalmente dalle sue tempistiche e portata, dai risultati dei negoziati di adesione che rimangono basati sui meriti e dall'*acquis* dell'UE applicabile al momento dell'adesione. In ogni caso **l'allargamento dovrebbe essere preso in considerazione nelle riflessioni che sfoceranno nel prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP)**, anche prevedendo già la base giuridica necessaria a integrare eventuali spese ed entrate connesse all'allargamento dell'UE.

Tuttavia l'allargamento non è affatto l'unico tema che eserciterà pressioni sul futuro bilancio a lungo termine dell'UE. La volatilità globale, le considerevoli minacce alla sicurezza, l'impatto finanziario della ripresa post-COVID e la necessità di contenere le traiettorie di bilancio nazionali sono aspetti fondamentali da considerare. Le esigenze specifiche di un'Unione più ampia si sommano all'inevitabile necessità di un bilancio dell'UE modernizzato, più semplice e più flessibile che risponda adeguatamente alle sfide enunciate e si adatti ai settori chiave che richiedono investimenti comuni, un'azione coordinata e riforme congiunte, come la duplice transizione verde e digitale, la ricerca e l'innovazione o la sicurezza e difesa. Il bilancio dell'UE nella sua forma attuale è strutturalmente già spinto al limite.

L'allargamento rappresenta quindi un'opportunità, anche se non l'elemento scatenante, per una revisione della sostenibilità finanziaria e una modernizzazione di tutti i principali settori politici/di spesa (agricoltura e sviluppo rurale, coesione, connettività, migrazione e gestione delle frontiere, ecc.). In vista del prossimo QFP potrebbe essere necessario ridefinire le politiche e i programmi dell'UE, indipendentemente dal contesto dell'allargamento. Tale revisione dovrebbe riguardare anche specifici strumenti di spesa dell'UE che attualmente non rientrano nel QFP né nel bilancio dell'UE.

Tuttavia i futuri programmi di spesa dell'UE dovrebbero essere sviluppati nell'ottica di un futuro allargamento.

La preparazione dell'UE richiede una riforma del sistema delle risorse proprie, soluzione più credibile per far 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. Vanno presi in considerazione anche i contributi supplementari dei nuovi Stati membri, sebbene inizialmente modesti. Inoltre, i contributi finanziari dei paesi terzi che hanno accesso e partecipano al mercato unico (Stati SEE-EFTA, Svizzera) dovrebbero essere commisurati ai benefici che trarrebbero da un'Unione più ampia.

Oltre che del bilancio dell'UE, i paesi dell'allargamento trarranno beneficio anche da una gamma più ampia di possibilità di finanziamento. I futuri Stati membri potranno avvalersi delle maggiori competenze e capacità finanziarie della Banca europea per gli investimenti e del Fondo europeo per gli investimenti, nonché di altri partner finanziari dell'UE come Team Europa.

Per assorbire con fluidità alcuni effetti dell'allargamento sul bilancio, l'UE dispone di un pacchetto di strumenti finanziari consolidati e collaudati per l'adesione, il quale 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. Alcune novità già introdotte nell'ambito del QFP 2021-2027¹ potrebbero ispirare i futuri strumenti di preadesione. Nel caso dell'Ucraina, il sostegno internazionale alla ripresa e alla ricostruzione dovrà essere preso specificamente in considerazione in questo contesto.

D. GOVERNANCE

Dal 2022, in particolare a seguito della Conferenza sul futuro dell'Europa, hanno avuto luogo riflessioni su **riforme istituzionali dell'UE** al Parlamento europeo, al Consiglio, negli Stati membri, nei gruppi di riflessione e nel mondo accademico. Con la prospettiva dell'allargamento, questo dibattito ha acquisito un nuovo senso di urgenza.

Finora non è stato raggiunto alcun consenso sul modo in cui affrontare al meglio la questione: alcuni, in particolare il Parlamento europeo, invocano una riforma degli attuali trattati dell'UE, mentre altri suggeriscono adeguamenti specifici attraverso l'attivazione delle possibilità non sfruttate previste dai trattati. Infine, alcuni sostengono che i trattati sono stati concepiti per essere "a prova di allargamento".

Pur avendo espresso sostegno per la modifica dei trattati "*se e laddove necessario*", la Commissione ritiene che la governance dell'UE possa essere migliorata rapidamente **sfruttando appieno il potenziale dei trattati attuali**.

In un'Unione di 27 Stati membri emergono già interrogativi sulla capacità di azione dell'UE. Ciò riguarda in particolare le **regole di voto all'unanimità in seno al Consiglio**. Sebbene ormai il Consiglio adotti la maggior parte delle decisioni a maggioranza qualificata, per alcuni settori è necessaria l'**unanimità**, come nel caso della fiscalità, della politica estera e di talune questioni sociali. In un'Unione più ampia l'unanimità sarà ancora più difficile da raggiungere, con rischi ancora maggiori di blocco delle decisioni da parte di un unico Stato membro.

I trattati prevedono già **"clausole passerella"**² **che consentono il passaggio dall'unanimità alla maggioranza qualificata** per il voto in seno al Consiglio in settori chiave. Per essere attivate, tali clausole richiedono una decisione unanime del Consiglio dell'Unione europea o del

¹ Ad esempio un migliore orientamento alla performance, compreso il sostegno finanziario per la realizzazione delle riforme, la condizionalità politica, ecc.

² I trattati prevedono due "clausole passerella" generali a norma dell'articolo 48, paragrafo 7, TUE, e sei clausole passerella specifiche volte a modificare il processo decisionale nei seguenti settori: PESC (articolo 31, paragrafo 3, TUE); diritto di famiglia con implicazioni transfrontaliere (articolo 81, paragrafo 3, TFUE); politica sociale (articolo 153, paragrafo 2, TFUE); politica ambientale (articolo 192, paragrafo 2, TFUE); QFP (articolo 312, paragrafo 2, TFUE) e cooperazione rafforzata (articolo 333 TFUE).

Consiglio europeo. Nel 2018 e nel 2019 la Commissione ha presentato proposte concrete in questo senso nei settori della politica estera, fiscale, sociale, energetica e climatica, che tuttavia non sono state portate avanti. Da allora sono state presentate diverse soluzioni, ad esempio nuovi freni di emergenza o l'ampliamento delle astensioni costruttive.

Alcuni Stati membri si oppongono al passaggio dall'unanimità alla maggioranza qualificata in quanto temono di restare isolati su questioni che rivestono un interesse strategico essenziale a livello nazionale. La Commissione ritiene che sia possibile abbandonare l'unanimità senza mettere a rischio gli interessi strategici degli Stati membri, ad esempio **combinando l'attivazione delle "clausole passerella" dei trattati con garanzie adeguate e proporzionate in modo da tenere conto di tali interessi strategici nazionali**. In pratica ciò significherebbe 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.

Oltre alle modalità di voto, 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. In un'Unione allargata con più di 30 Stati membri, tale **differenziazione** può entrare a far parte dell'equazione attraverso la gamma di strumenti e meccanismi disponibili nell'ambito dell'attuale ordinamento giuridico dell'UE. Queste opzioni di flessibilità funzionano solo fintanto che le politiche fondamentali e tutti i principi e valori fondanti dell'Unione europea sono condivisi e rispettati da tutti gli Stati membri.

In linea con l'invito del Consiglio europeo ad accelerare il processo di adesione, il processo di allargamento stesso potrebbe essere passato al vaglio. Si potrebbe valutare la possibilità di autorizzare il Consiglio a decidere a maggioranza qualificata per **alcune fasi intermedie del processo di allargamento**. La chiusura dei capitoli di negoziato dovrebbe continuare ad essere approvata all'unanimità da tutti gli Stati membri, così come la decisione finale sull'effettiva adesione di un nuovo membro all'Unione europea.

Infine, un'Unione allargata di oltre 30 Stati membri solleva immediatamente domande circa la composizione delle istituzioni dell'UE. Per quanto riguarda la Commissione, 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.

Un'Unione allargata comporterà inevitabilmente un **aumento del carico di lavoro per le istituzioni dell'UE in molti settori**, dalla concezione e dall'analisi delle politiche alla loro attuazione ed esecuzione, dalla sana gestione finanziaria all'amministrazione, oltre ai vari nuovi compiti che l'Unione ha assunto negli ultimi anni. Ne risentiranno anche le agenzie e gli organi dell'UE (ad esempio Europol, Frontex, Eurojust, le autorità europee di vigilanza) e le reti dell'UE (ad esempio la rete europea della concorrenza o le agenzie nazionali Erasmus+). Occorrerà tenere conto del futuro carico di lavoro per controllare l'esecuzione delle norme, fondamentale per preservare l'integrità e il funzionamento dell'Unione europea.

3. Conclusioni

La presente comunicazione mostra che un'Unione più ampia riveste un'importanza strategica, in quanto possiede un notevole potenziale politico ed economico, sia interno che esterno. Sfruttare al massimo queste opportunità dipenderà dalla nostra capacità di individuare, definire e prevedere le aree di miglioramento e di definire una strategia chiara per progredire sui percorsi paralleli dell'allargamento e delle riforme dell'UE. L'intento è quello di alimentare le discussioni sull'allargamento in seno alle istituzioni europee e agli Stati membri.

La presente comunicazione dà il via ai lavori sulle revisioni strategiche approfondite annunciate dalla presidente von der Leyen nel discorso sullo stato dell'Unione del 2023, che la Commissione svolgerà all'inizio del 2025. Le revisioni possono assumere forme diverse a seconda dei settori e dovrebbero beneficiare dei contributi dei portatori di interessi sulle ripercussioni specifiche di un'Unione più ampia sulle singole politiche. In funzione dei risultati delle revisioni, un secondo passo in questo processo potrebbe essere costituito da proposte di riforme sostanziali in settori specifici, compresa l'elaborazione della proposta della Commissione per il prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP).