Preparing for a wider Union: *allargamento, riforme e salvaguardie nei trattati di adesione all'Unione europea*

Pierfrancesco Breccia

1. Il nuovo impulso alla politica di allargamento dell'Unione. Il rilancio della politica di allargamento costituisce uno dei dati più significativi della fase recente del processo di integrazione europea. Dopo una lunga stagione di affievolimento della prospettiva dell'adesione, soprattutto nei confronti dei Balcani occidentali, l'aggressione militare della Federazione russa contro l'Ucraina ha riportato al centro dell'agenda dell'Unione il dibattito sui suoi futuri confini. Nel 2022, le domande presentate dall'Ucraina, dalla Moldova e dalla Georgia hanno contribuito ad attribuire all'allargamento una rinnovata dimensione strategica, legata ad esigenze di sicurezza, stabilità e al consolidamento dell'ordine politico europeo. Tale evoluzione si innesta sul processo di avvicinamento dei Balcani occidentali, la cui prospettiva europea, affermata dal processo di stabilizzazione e associazione e dal Consiglio europeo di Salonicco del 2003, resta un banco di prova della credibilità della politica di allargamento (si vedano I. Ingravallo, e in questa Rivista F. Deana).

La nuova centralità strategica dell'allargamento non ha però inciso sulla disciplina giuridica dell'adesione. L'art. 49 TUE continua a individuarne il fondamento normativo, collegando la possibilità di presentare domanda alla condizione di essere uno Stato europeo e di rispettare e promuovere i valori dell'art. 2 TUE; il richiamo ai criteri di ammissibilità convenuti dal Consiglio europeo mantiene inoltre ferma la funzione di quelli stabiliti a Copenaghen nel 1993. La fase apertasi nel 2022 si pone, sotto questo profilo, in continuità con la metodologia riveduta dell'allargamento del 2020, che ha rafforzato la centralità dei *fundamentals* e costruito l'avanzamento del negoziato secondo una logica *merit-based* e reversibile. Ai progressi nelle riforme possono corrispondere integrazione, finanziamenti e accesso alle politiche dell'Unione, mentre stagnazioni gravi o prolungate e regressioni possono determinarne l'arresto o l'inversione. La dimensione securitaria assunta dopo l'aggressione all'Ucraina non ha dunque attenuato, sul piano giuridico, la condizionalità né i requisiti connessi ai valori dell'Unione.

Il prossimo ampliamento ripropone tuttavia il problema della capacità dell'Unione di accogliere nuovi membri mantenendo lo slancio dell'integrazione europea, già richiamato dal Consiglio europeo di Copenaghen, e ribadito dalla Dichiarazione di Granada del 6 ottobre 2023, che ha espresso questa duplice responsabilità in cui tanto i futuri Stati

membri quanto l'Unione devono essere pronti al momento dell'adesione. La questione assume oggi una dimensione ulteriore, poiché la capacità di integrare nuovi Stati concerne tanto il funzionamento degli apparati istituzionali quanto la tutela dei valori dell'art. 2 TUE. Per prevenire regressioni democratiche dopo l'adesione, occorre pertanto verificare non soltanto l'adozione formale dell'*acquis*, ma anche l'effettiva attuazione e la stabilità delle riforme richieste ai Paesi candidati (si veda in questa Rivista M. Carta). In questa prospettiva si colloca l'estensione del *Rule of Law Report* ad Albania, Montenegro, Macedonia del Nord e Serbia, che affianca alle valutazioni annuali sui progressi nel processo di adesione un ulteriore strumento di monitoraggio, favorendo una maggiore continuità nell'osservazione del rispetto dello Stato di diritto prima e dopo l'ingresso nell'Unione.

È su tali premesse che si colloca la Comunicazione *Preparing for a wider Union*, adottata il 6 ottobre 2026. Il documento non si limita a ribadire la necessità di una preparazione parallela dei candidati e dell'Unione, ma delinea gli adattamenti istituzionali, normativi e finanziari ritenuti necessari per consentire l'ingresso di nuovi Stati membri, privilegiando il ricorso agli strumenti già previsti dai Trattati e alle disposizioni dei futuri accordi di adesione.

2. Il dibattito sulle riforme dell'Unione e sulle nuove prospettive di allargamento.
Le precedenti adesioni sono state accompagnate da interventi sul quadro istituzionale e sulle procedure decisionali. Il dibattito post-2022 si distingue per la pluralità di tesi prospettate, dalla riforma dell'architettura istituzionale alla differenziazione degli status, sino all'anticipazione di alcuni benefici dell'integrazione nella fase di preadesione (si vedano, tra gli altri, L. Schiano di Pepe, F. Munari, T. Russo). Un primo tentativo organico è rappresentato dal rapporto *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, presentato nel settembre 2023 da dodici esperti indipendenti, riuniti su iniziativa dei governi francese e tedesco (per un commento si veda A. Padoa Schioppa). Le proposte comprendevano una più ampia utilizzazione della maggioranza qualificata, anche per alcune decisioni intermedie del processo di adesione, e un rafforzamento degli strumenti di tutela dello Stato di diritto, attraverso una revisione dell'art. 7, par. 2, TUE

volta a sostituire l'unanimità del Consiglio europeo con una maggioranza dei quattro quinti. Il contenuto del rapporto riproponeva il problema del rapporto tra allargamento e revisione dei Trattati, anche con riferimento alla possibilità di utilizzare i futuri accordi di adesione per introdurre modifiche al diritto primario (si veda M. Carta). L'art. 49, par. 2, TUE consente infatti gli adattamenti determinati dall'ingresso di nuovi membri, ma una sua lettura sistematica alla luce dell'art. 48 TUE solleva interrogativi circa l'ampiezza delle modifiche realizzabili attraverso tale procedimento (per un commento si veda A. Miglio). In dottrina è stata nondimeno prospettata la possibilità di utilizzare i trattati di adesione per realizzare un *package deal* tra ampliamento e riforma (per un commento si veda, S. Cafaro). Un ulteriore elemento caratterizzante del rapporto era rappresentato dalla proposta di un'integrazione differenziata articolata in quattro cerchi concentrici: un nucleo maggiormente integrato, l'Unione, gli *Associate Members* e la Comunità politica europea. La categoria degli *Associate Members* avrebbe consentito una partecipazione significativa al mercato interno e forme di coinvolgimento istituzionale senza comportare la piena *membership*. Benché il diritto vigente consenta già agli Stati terzi di partecipare a determinate politiche dell'Unione, uno *status* con forme strutturate di coinvolgimento istituzionale avrebbe richiesto di definirne il fondamento giuridico e i limiti rispetto alle prerogative riservate agli Stati membri (si veda, R. Baratta e in questa Rivista P. Manzini).

Nel corso del 2026, gli Stati membri dell'UE hanno partecipato a diversi Vertici volti a verificare lo stato di avanzamento dei Paesi candidati. Tra di essi, particolare rilevanza ha assunto quello di Tivat, non solo perché tenutosi in Montenegro, *front-runner* tra i Paesi candidati, ma poiché alla vigilia del Vertice, Francia e Germania hanno presentato il non-paper *A New Momentum for Enlargement*. Tra le proposte figuravano forme strutturate di dialogo con Commissione e Parlamento, una più intensa cooperazione interparlamentare dopo l'approvazione del Rapporto di valutazione dei parametri intermedi (IBAR) e la partecipazione come osservatori senza voto a specifiche riunioni del Consiglio in seguito alla chiusura dei capitoli pertinenti. La chiusura provvisoria del capitolo 31 avrebbe inoltre consentito forme di coinvolgimento nel Consiglio Affari esteri, mentre ulteriori misure riguardavano programmi dell'Unione, integrazione settoriale e una possibile piena partecipazione al mercato interno secondo un modello *European Economic Area+*. Le

ulteriori iniziative del 2026 hanno mostrato, peraltro, che il dibattito non si esauriva nella fase di preadesione. Il non-paper del 9 giugno sulle possibili clausole dei futuri trattati di adesione ha spostato l'attenzione sulle salvaguardie e sui regimi transitori successivi all'ingresso, mentre altre iniziative hanno riaffermato la piena ed eguale membership quale punto di arrivo. Alla vigilia della Comunicazione del 6 ottobre risultavano così prospettate soluzioni diverse ma parzialmente complementari: riformare l'Unione prima dell'ampliamento, anticipare alcuni effetti dell'integrazione durante la fase di preadesione e utilizzare i futuri trattati di adesione per governare i rischi collegati all'ingresso.

3. La Comunicazione *Preparing for a wider Union: prospettive e questioni giuridiche.* La Comunicazione del 6 ottobre 2026 definisce la strategia con la quale la Commissione intende affrontare le esigenze di adattamento dell'ordinamento dell'Unione in vista dei futuri allargamenti. Nel documento, la Commissione ritiene che una *membership* più ampia possa essere accolta attraverso "targeted adaptations within the existing Treaty framework and accession treaties". Essa non esclude modifiche dei Trattati, ove necessarie, ma non le configura come condizione preliminare al prossimo ampliamento.

Sul piano della *governance*, la Comunicazione distingue le regole decisionali previste dai Trattati dalle modalità di funzionamento dipendenti dalla prassi istituzionale. Le proposte relative alle clausole passerella, alla maggiore utilizzazione della maggioranza qualificata e alle cooperazioni rafforzate si collocano in questa prospettiva, nel rispetto dei presupposti giuridici stabiliti dal diritto primario. Con riferimento alla PESC, vengono richiamate l'astensione costruttiva e le ipotesi di maggioranza qualificata previste dall'art. 31, par. 2, TUE, mentre i meccanismi di *emergency brake* e il compromesso di Ioannina sono considerati possibili garanzie degli interessi nazionali. Questa impostazione trova una specifica applicazione nel procedimento di adesione. La Comunicazione, infatti, distingue l'unanimità prevista dall'art. 49 TUE dalla regola dell'unanimità applicata "as a matter of practice and under the current negotiating frameworks" alle numerose decisioni intermedie. La Commissione propone pertanto di ricorrere alla maggioranza qualificata per l'apertura dei *clusters* e per le altre decisioni intermedie del negoziato. Nella prassi, ai momenti deliberativi espressamente previsti dall'art. 49 TUE si è progressivamente affiancata una

pluralità di passaggi ulteriori suscettibili di moltiplicare le occasioni di veto, anche in relazione a controversie bilaterali estranee ai criteri di adesione. Tale distinzione, tuttavia, non esaurisce la questione del fondamento giuridico e delle condizioni alle quali il Consiglio potrebbe modificare le modalità decisionali attualmente utilizzate. Il possibile fondamento giuridico del ricorso alla maggioranza qualificata risiede nella lettura congiunta degli artt. 49 e 16, par. 3, TUE: il primo non prescrive l'unanimità per tutte le fasi negoziali, mentre il secondo stabilisce la maggioranza qualificata quale regola generale per le deliberazioni del Consiglio, senza costituire un'autonoma base di competenza. Tale regola potrebbe applicarsi alla definizione delle posizioni dell'Unione da parte del Consiglio, distinta dalle determinazioni assunte in Conferenza intergovernativa. La prassi conferma la possibilità di modalità decisionali differenziate, come dimostrano i quadri negoziali di Montenegro e Serbia, che prevedono la maggioranza qualificata per la sospensione dei negoziati in caso di gravi e persistenti violazioni dei valori dell'UE, e quelli di Albania, Moldova e Ucraina, che prevedono meccanismi di maggioranza qualificata inversa per alcune misure di reversibilità. Poiché l'apertura ordinaria dei *clusters* resta subordinata all'unanimità, il ricorso alla maggioranza qualificata richiederebbe una preventiva modifica dei quadri negoziali, da concordare tra gli Stati membri secondo la prassi dell'approvazione unanime, con l'eventuale coinvolgimento dei Paesi candidati ove siano interessate modalità con essi concordate. La Comunicazione non chiarisce però le condizioni procedurali di tale modifica, che non possono ricavarsi automaticamente dall'art. 16, par. 3, TUE. La proposta riprende così il rapporto del 2023 e si spinge oltre Tivat, che subordinava l'apertura dei *clusters* al "full agreement of Member States", senza incidere sull'unanimità richiesta dall'art. 49 TUE per l'ammissione e sulla ratifica del trattato di adesione da parte di tutti gli Stati contraenti.

Più prudente appare l'approccio relativo alla composizione delle istituzioni, rispetto alla quale la Commissione richiama soprattutto le soluzioni già contemplate dai Trattati. L'art. 17, par. 5, TUE prevede, in linea di principio, un Collegio composto da un numero di membri pari ai due terzi degli Stati membri, salva diversa decisione del Consiglio europeo, che ha finora mantenuto un commissario per Stato. Il Parlamento europeo resta soggetto al tetto di 750 membri oltre al Presidente; Consiglio europeo e Consiglio non incontrano limiti numerici analoghi, ma richiederanno adattamenti dei metodi di lavoro e delle strutture

preparatorie. La medesima impostazione caratterizza le revisioni delle politiche, fondate sull'esigenza di assicurare l'effettiva applicazione dell'*acquis*, e del bilancio, per il quale si prospetta una transizione progressiva dagli strumenti di preadesione alla partecipazione ai finanziamenti dell'Unione. Il pacchetto finanziario presentato per il Montenegro nel giugno 2026 costituisce una prima applicazione di tale metodo.

La preparazione dei Paesi candidati viene inoltre promossa attraverso il rafforzamento dell'integrazione graduale, già contemplata dalla metodologia del 2020. La Comunicazione propone di ampliare la partecipazione anticipata a politiche e programmi dell'Unione e di estenderla ad agenzie, reti, gruppi di esperti e strutture operative, in funzione dell'allineamento all'*acquis* e della capacità amministrativa raggiunti. Tale partecipazione resta condizionata e reversibile e non sostituisce il procedimento di adesione. A questa dimensione settoriale si affiancano forme più strutturate di partecipazione istituzionale, che la Commissione prospetta dopo la Conferenza intergovernativa finale e prima della firma del trattato di adesione, attraverso meccanismi di informazione, consultazione e partecipazione dello Stato candidato come osservatore alle riunioni del Consiglio europeo, del Consiglio e dei rispettivi organi preparatori. Dopo la firma dell'accordo di adesione e nella fase di ratifica, il coinvolgimento del futuro Stato membro potrebbe estendersi al Parlamento europeo e ad alcune attività della Commissione, nel rispetto delle prerogative istituzionali. Rispetto al *non-paper* franco-tedesco, la Commissione colloca dunque le forme più strutturate di coinvolgimento politico nella fase conclusiva del processo di adesione.

Accanto agli adattamenti istituzionali e all'integrazione progressiva, la preparazione all'allargamento richiede di garantire la tutela dei valori fondamentali dopo l'ingresso. Durante i negoziati, la metodologia del 2020 collega il ritmo del processo ai progressi nei *fundamentals*, mantenendone la reversibilità. Dopo l'adesione, operano strumenti differenti per natura e presupposti: il *Rule of Law Report*, le procedure d'infrazione, la condizionalità finanziaria e l'art. 7 TUE. Quest'ultimo conserva un ruolo centrale nella tutela dei valori, sebbene la Commissione ne riconosca le difficoltà applicative. La Comunicazione prospetta pertanto un migliore coordinamento degli strumenti esistenti, cui si aggiungerebbero salvaguardie temporanee contenute nei futuri trattati di adesione. La Commissione delinea

un quadro comune fondato su presupposti di attivazione chiari, durata definita, proporzionalità, motivazione, riesame e controllo giurisdizionale. Le salvaguardie economiche, del mercato interno e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia si collocano nella continuità della prassi precedente, pur prevedendo periodi di attivazione più lunghi. Sono inoltre prospettati strumenti di monitoraggio fra la conclusione dei negoziati e l'adesione e, nei casi più gravi, una clausola di rinvio dell'ingresso. Infine, la Comunicazione prospetta l'introduzione di una clausola istituzionale di salvaguardia, applicabile per quindici anni dopo l'adesione in caso di gravi violazioni dei valori dell'art. 2 TUE o del principio di leale cooperazione. Le misure previste possono arrivare ad includere la sospensione del diritto di voto in Consiglio; esse verrebbero proposte dalla Commissione o richieste motivatamente dagli Stati membri e si considererebbero adottate salvo rigetto del Consiglio a maggioranza qualificata entro un termine determinato. Le misure sarebbero soggette a controllo giurisdizionale e riesame periodico e, secondo la Comunicazione, il meccanismo avrebbe carattere complementare rispetto all'art. 7 TUE, senza sostituirne la funzione generale di tutela dei valori dell'Unione.

La proposta solleva anzitutto la questione dei limiti degli adattamenti consentiti dall'art. 49, par. 2, TUE, poiché la clausola istituzionale prospettata presenta una portata diversa rispetto ai tradizionali regimi transitori previsti nei trattati di adesione. Questi ultimi sono generalmente funzionali ad accompagnare l'applicazione dell'*acquis* ai nuovi Stati membri, anche attraverso misure di salvaguardia che possono autorizzare deroghe circoscritte ai Trattati. Invece, la sospensione del diritto di voto in Consiglio inciderebbe su una prerogativa istituzionale essenziale della *membership*. La diversa natura della clausola richiede dunque di verificare se tale differenziazione, ancorché temporanea e collegata ai rischi dell'adesione, possa ancora qualificarsi come adattamento determinato dall'ingresso di nuovi Stati membri ai sensi dell'art. 49 TUE oppure richieda il ricorso alla procedura di revisione dell'art. 48 TUE, senza che le disparità economiche durature conosciute nella prassi degli allargamenti, talora ammesse dalla Corte di giustizia (si veda L. Díez Sánchez), risultino di per sé decisive rispetto alla diversa incidenza sulle prerogative istituzionali.

A questo proposito, è già stato fatto rilevare che la stessa Commissione nelle sue

osservazioni in *Mattheus c. Doego*, ha ritenuto che le deroghe al diritto primario contenute nei trattati di adesione debbano avere durata limitata, essere necessarie ai fini dell'adesione e non discostarsi dai principi che regolano la Comunità. La Corte non si è tuttavia pronunciata su tali limiti, precisando che le condizioni dell'adesione devono essere definite nell'ambito della procedura prevista dal Trattato. Nella sentenza *Commissione c. Regno Unito*, relativa a deroghe transitorie in materia commerciale, la Corte ha invece affermato che le disposizioni dell'atto di adesione devono essere interpretate alla luce dei fondamenti e del sistema dei Trattati, richiamando anche l'uguaglianza degli Stati membri. Tali precedenti, pur offrendo indicazioni interpretative sulla portata delle deroghe e sulla tutela dell'uguaglianza degli Stati membri, non risolvono direttamente la questione dei limiti degli adattamenti consentiti dall'art. 49 TUE, né quella della legittimità delle clausole istituzionali prospettate nel 2026. Inoltre, la sospensione del voto in Consiglio secondo condizioni differenti da quelle applicabili agli altri Stati membri solleva interrogativi rispetto all'uguaglianza degli Stati sancita dall'art. 4, par. 2, TUE e alla rappresentanza democratica prevista dall'art. 10, par. 2, TUE, con possibili riflessi sull'uguaglianza dei cittadini riconosciuta dall'art. 9 TUE (su questi aspetti si veda L. D. Spieker). Il carattere temporaneo della clausola, pur rilevante ai fini della valutazione della sua legittimità, non appare di per sé sufficiente ad assicurarne la compatibilità con tali principi. Ulteriori questioni di compatibilità con il diritto primario emergono poi dal rapporto con l'art. 7 TUE. La clausola avrebbe un ambito sostanziale più ampio, comprendendo il principio di leale cooperazione, e prevederebbe un procedimento decisionale sensibilmente diverso, capace di produrre effetti analoghi alla sospensione del voto senza riprodurre le condizioni procedurali dell'art. 7. La qualificazione del meccanismo come complementare all'art. 7 TUE non è quindi risolutiva. Occorre verificare se la specificità dell'adesione giustifichi una tutela temporanea aggiuntiva oppure se la clausola finisca per introdurre una procedura alternativa, sottratta alle garanzie previste dai Trattati. Anche l'estensione del controllo giurisdizionale richiederebbe chiarimenti, considerato il regime particolare previsto dall'art. 269 TFUE per gli atti adottati ai sensi dell'art. 7 TUE.

4. Osservazioni conclusive. La Comunicazione *Preparing for a wider Union* conferma che il prossimo allargamento richiede non soltanto la preparazione dei Paesi candidati, ma

anche l'adeguamento dell'Unione, per preservarne l'efficacia istituzionale e la tutela dei valori comuni. Le conclusioni del Consiglio europeo del 15 e 16 ottobre 2026, pur limitandosi a prendere atto della Comunicazione e a invitare il Consiglio a esaminarne i diversi profili, ribadiscono la necessità che tanto i futuri Stati membri quanto l'Unione siano preparati alle nuove adesioni. Questa prospettiva si inserisce in un contesto politico segnato dal rafforzamento delle forze euroscettiche dopo le elezioni europee del 2024 e dalla presenza, in diversi Stati membri, anche in vista delle prossime scadenze elettorali, di orientamenti divergenti sull'allargamento e sull'approfondimento dell'integrazione, che rendono particolarmente complesso il raggiungimento del consenso necessario per una revisione dei Trattati.

In tale quadro, flessibilità dei Trattati e integrazione graduale si collocano prevalentemente nella continuità dell'ordinamento vigente, ma rischiano di tradursi in un'impostazione minimalista che rinvia problemi strutturali non più eludibili: se l'integrazione economica e politica può procedere per gradi, l'architettura decisionale dell'Unione non può restare ancorata alla logica del veto in una compagine di oltre trenta Stati, pena la paralisi operativa del processo decisionale. D'altra parte, la clausola istituzionale di salvaguardia pone una questione di diversa portata. L'esigenza di prevenire involuzioni democratiche dopo l'adesione è certamente meritevole di tutela, ma occorre stabilire sino a quale punto essa possa giustificare regimi differenziati che incidano sulle prerogative proprie della *membership* e sul principio di uguaglianza tra Stati membri. Il tema centrale resta dunque l'esigenza di determinare i limiti degli adattamenti consentiti dall'art. 49 TUE, nella consapevolezza che il ricorso a ripieghi procedurali non potrà continuare a sostituirsi a una vera riforma dell'architettura istituzionale dell'Unione.