ISSN 2384-9169
Anticipazione Fascicolo n. 4 - 2026
rivista.eurojus.it

# L'allargamento dell'Unione e la maledizione di *Van Gend*

di PIETRO MANZINI*

SOMMARIO: 1. Un "ordinamento giuridico di nuovo genere" che non riesce ad abbandonare il "campo del diritto internazionale". – 2. L'allargamento tra geopolitica, questioni identitarie e tensioni istituzionali. – 3. L'allargamento conduce alla disunione dei popoli europei?

## 1. Un "ordinamento giuridico di nuovo genere" che non riesce ad abbandonare il "campo del diritto internazionale".

Nella narrazione dell'Unione europea si trovano due asserzioni che coloro che auspicano (come chi scrive) "un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa" ripetono da anni come un mantra profetico, ma che si stanno rivelando una maledizione.

La prima è la celeberrima divinazione di Schuman, secondo la quale «l'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto». Da quando fu pronunciata nel Salon de l'Horloge del Quai d'Orsay sono passati tre quarti di secolo e tantissime realizzazioni concrete sono state effettuate, importanti e durature, ma l'Europa non è ancora stata fatta e non è nemmeno all'orizzonte. La dichiarazione di Schuman, più che una profezia, sembra ormai illustrare il paradosso di Zenone, con un'Europa destinata a perseguire costantemente l'unione, avvicinandola sempre di più, ma senza poterla mai raggiungere.

La seconda asserzione che si sta rivelando una sorta di maledizione è molto meno nota rispetto a quella di Schuman, ma è parte imprescindibile del bagaglio culturale di tutti i giuristi europeisti; si tratta di quella espressa dalla Corte di giustizia nella sentenza *Van Gend en Loos*, secondo la quale «la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale»[1]. Il buono di questa affermazione sta nel fatto che consente di cavarsela elegantemente quando si cerca di definire l'Unione nel mondo post Westfalia: l'Unione non è né uno Stato né una organizzazione internazionale – si risponde con convinzione – è un "ordinamento giuridico di nuovo genere"; dichiarazione che, nella sua ineffabile genericità, non può essere sbagliata. Il brutto invece sta nel fatto che questo "ordinamento di nuovo genere" è situato "nel campo del diritto internazionale". E da lì non riesce ad uscire.

* Professore ordinario di diritto dell'Unione europea, Università di Bologna – *Alma Mater Studiorum*.
[1] Sentenza del 5 febbraio 1963, causa 26/62, *Van Gend en Loos*, Racc. p. 22.

Per una sorta di *bias,* ossia di sistematica distorsione cognitiva, l'Unione sembra atteggiarsi, per *default*, come un'organizzazione internazionale, seppure *sui generis,* piuttosto che come un soggetto politico unitario analogo ad uno Stato, ovviamente anch'esso *sui generis*. Laddove ciò sia determinato dai suoi limiti funzionali e istituzionali questo è comprensibile, ma il problema è che il "*bias* internazionalistico" compare anche quando comportarsi da organizzazione internazionale invece che da soggetto politico unitario non appare necessario ed è, inoltre, controproducente.

Un esempio molto recente è l'offerta fatta dalla Presidente Von der Leyen al Primo Ministro canadese Carney, durante la presentazione dello "stato dell'Unione" (16 settembre 2026), di accogliere il Canada quale "membro associato" dell'Unione[2]. Perché evocare l'impegnativa idea di *membership*, invece che optare per uno strumento sicuro e duttile come un classico trattato internazionale idoneo a regolare i comuni interessi tra Unione europea e Canada? È possibile avere stretti e proficui rapporti con l'Unione senza dovervi necessariamente appartenere? Ecco il "*bias* internazionalistico": se l'Unione si pensasse soggetto politico unitario proporrebbe trattati, dato che invece si pensa un'organizzazione internazionale offre *membership*.

Nello specifico, poi, la posizione di "membro associato" risulta piuttosto eccentrica e a rischio di collocarsi rapidamente nel vasto insieme di improduttivi sottilizzi giuridici per i quali il *Berleymont* è altamente specializzato[3]. Come noto, tale posizione non è prevista dai trattati, ed è stata proposta dal c.d. *Group of Twelve*, nel suo rapporto intitolato *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21th Century*[4] presentato nel settembre 2023.

L'ipotesi di questo gruppo di esperti è di individuare, tra il cerchio di relazioni stabilito dalla Comunità politica europea – altro oggetto giuridico non-identificato – e i confini della *membership* europea vera e propria, un cerchio intermedio di paesi affezionati alle idee di democrazia e di Stato di diritto (in effetti, ormai pochi). I membri associati – scrivono i Dodici esperti - non sarebbero vincolati all'«unione sempre più stretta» e a un'ulteriore integrazione, né parteciperebbero a una più profonda integrazione politica in altri settori, quali la giustizia e gli affari interni o la cittadinanza dell'UE. Tuttavia, il requisito fondamentale per la qualifica di "membro associato" dell'Unione sarebbe l'impegno a rispettare i principi e i valori comuni dell'UE, tra cui la democrazia e lo Stato di diritto. L'ambito principale di partecipazione sarebbe il mercato unico. Dal punto di vista istituzionale, i membri associati non sarebbero rappresentati al Parlamento europeo né alla Commissione, ma avrebbero diritto di parola senza diritto di voto in seno al Consiglio e si vedrebbe loro offerta l'adesione in qualità di membri associati alle agenzie UE pertinenti. Essi rientrerebbero nella giurisdizione della Corte di giustizia

---

[2] «*I would like to work with you on opening the door for Canada to be the first associate member of the EU. We share one ocean, one set of values, one way of seeing the world. And we will now build our shared future as well (...)*», ha scandito la Presidente.

[3] Opportunamente Roberto Baratta, la qualifica come «volutamente ossimorica». L'A. ritiene che, entro certi limiti, la figura del membro associato potrebbe essere riconducibile all'art 217 TFUE, ma riconosce che, a trattati invariati, l'accordo di associazione previsto da tale norma non può trasformarsi in una sorta *membership*. Per accoglierla, dunque, occorrerebbe procedere ad una modifica dei trattati conformemente all'art. 48 TUE. V. R. BARATTA, *La tensione concettuale della condizione di "Stato membro associato"*, in *Blog DUE, Quaderni AISDUE*, 3, 2026, p. 1 ss.

[4] *Rapporto del gruppo di lavoro franco-tedesco sulla riforma istituzionale della UE, Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21th Century*, Parigi-Berlino ,18 settembre 2023.

dell'Unione europea. Infine, i membri associati verserebbero contributi al bilancio dell'UE, ma in misura minore (ad esempio, per i costi istituzionali comuni), con benefici ridotti (ad esempio, nessun accesso ai fondi di coesione e agricoli)[5].

Ora, non è chiaro se la Presidente Von der Leyen intenda la figura del "membro associato" esattamente con i contorni disegnati dal *Group of Twelve*, ma, nel caso, almeno le seguenti sarebbero le questioni aperte. Primo, qual è lo Stato sovrano che accetta di farsi conferire la patente di "soggetto rispettoso della democrazia e dello Stato di diritto" dall'Unione? E la giurisdizione della Corte si estenderebbe anche sul rispetto dei valori dell'Unione da parte del membro associato? Secondo, se l'ambito principale della partecipazione all'Unione del membro associato è il mercato unico, dov'è la differenza con lo Spazio economico europeo, che esiste dal 1994? Terzo, il Consiglio europeo non è già sufficientemente variegato e improduttivo così com'è, senza aggiungervi ulteriori membri senza diritto di voto? Quarto, chi paga una *fee,* seppure ridotta, per questa sorta di *membership junior*, senza ottenere né potere decisorio, né accesso ai fondi, e sottoposizione alla giurisdizione della Corte?

Non è un caso che il Primo Ministro Carney abbia educatamente lasciato cadere l'invito[6].

## 2. L'allargamento tra geopolitica, questioni identitarie e tensioni istituzionali.

Ma veniamo al caso più evidente in cui le parole della Corte in *Van Gend* sembrano un anatema, ossia il processo di allargamento. Al riguardo il *bias* internazionalistico si è riflesso sull'interpretazione dell'art. 49 del TUE che, come ben noto, fissa le condizioni per l'adesione. Ad oggi, questa norma sembra essere stata intesa come uno strumento di geopolitica. L'allargamento ad est effettuato tra il 2004 e il 2007, che ha portato all'ingresso nell'Unione di dodici nuovi membri, è stato principalmente voluto per stabilizzare gli Stati formatisi nei Balcani a seguito della disgregazione del blocco sovietico ed attrarli nell'orbita politica ed economica dell'Unione.

Sennonché l'art. 49 non è uno strumento di geopolitica. Esso dovrebbe essere inteso come la norma che fissa stabilmente e inderogabilmente i confini dell'Unione. Le due condizioni da esso poste vanno sommate, non algebricamente, ma idealmente. Si è Stati "europei" non tanto e non solo se si è collocati nel continente europeo, i cui confini sono peraltro incerti, ma se si condividono e si promuovono i valori europei, vale a dire quelli indicati dall'art. 2. Sono europei quegli Stati che si ispirano «eredità culturali, religiose e umanistiche d'Europa, da cui si sono sviluppati i valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili della persona, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza e dello Stato di diritto»[7]. L'Europa è un'idea di civiltà, non un'espressione geografica.

Beninteso, ciò non vuole dire che l'Unione debba rinunciare a giocare un ruolo geopolitico sullo scacchiere internazionale, ma vuole piuttosto significare che, dal punto di vista giuridico, tale obiettivo può e deve essere perseguito attraverso trattati internazionali e/o gli innumerevoli strumenti di *soft law* propri delle relazioni diplomatiche, non mediante l'allargamento dei confini dell'Unione. Che lo strumento dell'estensione dei confini sia inutile

[5] V. *Rapporto del gruppo di lavoro franco-tedesco sulla riforma istituzionale della UE*, cit. p. 35.
[6] I rapporti UE- Canada sono stati approfonditi in modo positivo senza adesione, più o meno, limitata, v. G. GAVIN, C. GUS, *EU and Canada to announce sweeping new partnership pact*, in *Politico*, 30 settembre 2026.
[7] V. Preambolo del Trattato UE.

sproporzionato per i fini di geopolitica sembrano averlo compreso anche gli Stati Uniti di Donald Trump: dopo aver minacciato l'annessione forzosa della Groenlandia perché "serviva" agli interessi geostrategici statunitensi, si è giunti ad un accordo internazionale soddisfacente per entrambi le parti[8].

La prudenza e l'attenzione con le quali si dovrebbe utilizzare l'art. 49 è confermata anche dai problemi che ogni allargamento pone all'ordinamento dell'Unione. Questi sono almeno di tre ordini.

Il primo è di tipo identitario. L'operazione consistente nel creare "un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa", intensificando la solidarietà tra gli stessi e al contempo "rispettandone la storia la cultura e le tradizioni" è già abbastanza impervia da non avere bisogno di periodici scossoni derivanti dall'immissione nello spazio pubblico europeo di nuovi Stati e diverse, storie, culture e tradizioni. Come è possibile creare un *demos* europeo, se non unico, almeno abbastanza omogeneo, se questo *demos*, ogni due o tre lustri, viene allargato e diluito? Puntare almeno tendenzialmente all'unità tra popoli vuole dire individuare miti fondatori comuni, istituire un dibattito pubblico europeo, praticare lingue e memorie riconoscibili e familiari a tutti gli europei. Con gli allargamenti gli eventuali sforzi in questa direzione, già rari e deboli, appaiono degni di Sisifo.

Il secondo tipo di problemi riguarda il rispetto dei valori di cui all'art. 2. La questione è collegata al primo problema perché la tutela e la promozione di questi valori rappresenta un tema identitario per l'Unione, ma è giuridicamente e politicamente più specifica. Talvolta i nuovi Stati, laddove non abbiano alle spalle una consolidata esperienza di democrazia (il che sinora è accaduto sempre), disattendono questi valori, provocando forti tensioni diplomatiche e istituzionali nell'Unione. In particolare i casi di Ungheria e Polonia dovrebbero avere insegnato qualcosa. Come noto, l'art. 7 del TUE non è in concreto attivabile, ma anche se lo fosse non è certo opportuno che l'ordinamento comune sia ripetutamente sottoposto agli *stress* derivanti da procedure aventi ad oggetto la violazione o il rischio di violazione dei valori fondativi dell'Unione. Né d'altro canto, ci si può aspettare che il legislatore ordinario o la Corte di giustizia riescano sempre ad assorbire con soluzioni non traumatiche il *vulnus* che tali violazioni producono all'ordinamento[9].

Infine, il terzo problema riguarda il drastico mutamento delle dinamiche istituzionali, politiche ed economiche dell'Unione, in particolare laddove i nuovi Stati membri siano di dimensioni importanti[10]. Ad esempio, se tra qualche anno aderisse l'Ucraina, non solo le

---

[8] *Agreement Between The Government Of The United States Of America And The Government Of The Kingdom Of Denmark Together With The Government Of Greenland*, 22 settembre 2026, disponibile al seguente indirizzo *online*: https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2026/09/agreement-between-the-government-of-the-united-states-of-america-and-the-government-of-the-kingdom-of-denmark-together-with-the-government-of-greenland-to-amend-and-supplement-the-agreement-of-27-apri/.

[9] Ci si riferisce ovviamente al c.d. regolamento sullo Stato di diritto, ossia il Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, in GUUE L 433I del 22.12.2020, pp. 1-10, nonché alla ormai ampia ed estesamente commentata giurisprudenza della Corte sulla applicazione dell'art. TUE, sulla quale da ultimo si rinvia a L.S. ROSSI, *The Autonomous Role of Article 2 TEU Constitutionalising the EU Values,* in *Swedish Institute for European Policy Studies*, *European policy analysis*, 2026.

[10] Sul tema v. S. GOULARD, *Grande da morire, Come evitare l'esplosione dell'Europa*, Bologna, 2025, pp.151, nonché, sotto un profilo più giuridico, L. SCHIANO DI PEPE, *Le spinte verso l'allargamento e le riforme istituzionali,* in S. POLI, S. MARINAI (a cura di), *L'Unione europea sulla scena internazionale: sfide e trasformazioni sul piano interno ed esterno*, *Atti del VI Convegno Nazionale AISDUE*, Napoli, 2025, p. 51 ss.

decisioni all'unanimità sarebbero ancora più difficili di quanto lo sono ora, ma anche quelle a maggioranza qualificata sarebbero impattate in maniera significativa. In seno al Consiglio, l'Ucraina otterrebbe una quota percentuale di voti di circa il 7,79%, analoga quella della Polonia (che dovrebbe attestarsi a 7,44%)[11]. L'asse Varsavia-Kiev, da solo, rappresenterebbe oltre il 15% della popolazione dell'Unione, una percentuale paragonabile a quella della Francia. Di conseguenza, l'entità e la destinazione delle poste di bilancio (si pensi alla PAC e ai fondi di coesione) e le scelte in materia di sicurezza dell'Unione saranno assai condizionate dai paesi del fianco orientale. Contestualmente, diminuirebbe la capacità di influenza e di *leadership* dei quattro paesi più popolosi (Germania, Francia, Italia e Spagna). Oggi questi Stati detengono insieme circa il 58% delle quote-voto e di conseguenza sono collettivamente in grado di trovare abbastanza agevolmente il consenso di altri undici Stati per raggiungere le soglie fissate dall'art. 16 del TUE. Con l'ingresso dell'Ucraina la loro percentuale aggregata scenderebbe a circa il 53,5%. Dunque i grandi paesi del blocco occidentale non avranno più la stessa capacità di condizionare la legislazione europea e dovranno necessariamente cercare alleanze più ampie e più difficili. Effetti altrettanto importanti si produrrebbero in relazione alla formazione delle c.d. minoranze di blocco. L'Ucraina diventerebbe una pedina fondamentale per formare o distruggere queste minoranze. Ad esempio, una coalizione formata da Germania, Ucraina, Polonia e Romania passerebbe la soglia del 35% (sarebbe pari a 35,84%) della popolazione, riuscendo a bloccare da sola qualsiasi decisione, pur non includendo né la Francia né l'Italia. Al contrario, per l'asse franco-italiano-spagnolo diventerebbe molto più difficile bloccare decisioni sgradite senza l'appoggio esplicito dell'Europa dell'Est.

Non devono esserci fraintendimenti. L'Ucraina sta opponendo un'eroica resistenza all'illegale aggressione russa e chi scrive appoggia completamente ogni sforzo europeo di sostengo della sua difesa, ma questo sostengo, una volta finita la guerra, potrebbe trasformarsi in ampi e comprensivi accordi internazionali tra UE e Ucraina, piuttosto che nell'adesione di quest'ultima, che comunque non dovrebbe essere esclusa nel lungo periodo.

### 3. L'allargamento conduce alla disunione dei popoli europei?

Rispetto a quanto sopra ci sembra che l'attuale processo di allargamento esprima di nuovo il *bias* internazionalistico dell'Unione, la quale continua ad atteggiarsi come una organizzazione internazionale e non come un soggetto politico unitario.

Come è noto, i paesi astrattamente candidati sono dieci, di cui quattro sono ad uno stadio del processo di adesione piuttosto avanzato (Montenegro, Ucraina, Moldova e Albania), tre ancora nelle fasi iniziali (Kosovo, Macedonia del Nord, e Bosnia-Erzegovina) e altri tre sostanzialmente in situazione di stallo (Turchia, Georgia e Serbia).

Anche per questi paesi l'ingresso dell'Unione non è dettato dall'accertamento della loro completa e irrevocabile adesione ai valori europei ma è guidato da ragioni geopolitiche[12] rappresentate dalla volontà di creare o rafforzare l'influenza europea nell'area dei Balcani. Lo si ribadisce, il problema non sta in questo (legittimo) obiettivo geostrategico, ma nello

[11] Presento questa proiezione elaborata da Gemini AI, che afferma di averla calcolata su una popolazione stimata dell'Ucraina di circa 38 milioni di abitanti rapportata all'attuale popolazione complessiva dell'UE (stimata da Eurostat in 452 milioni di abitanti), portando il totale a 490 milioni.

[12] V. al riguardo le osservazioni di G. GAVIN, *EU is drawing up membership action plans for most promising candidates*, in *Politico*, 27 settembre 2026.

strumento con il quale lo si persegue: l'adesione all'Unione in luogo di accordi internazionali funzionalizzati all'obiettivo stesso.

A peggiorare le cose per un certo periodo di tempo è circolata tra i palazzi di Rue de la Loi un'idea di allargamento ancora più distorsiva della funzione dell'art. 49, definita come "*reverse enlargement"*, ossia allargamento inverso. Per dare una risposta immediata alla situazione dell'Ucraina si è ipotizzato di invertire l'ordine del processo: anzitutto una rapida adesione formale del Paese all'Unione, e solo successivamente l'attuazione delle riforme e l'allineamento economico e legislativo. L'Ucraina, ma potenzialmente anche gli altri candidati, sarebbero dunque diventati immediatamente membri effettivi, anche se dotati di alcuni "diritti limitati" (ad esempio, senza pieno accesso a certe politiche) fintantoché l'allineamento non fosse completato.

Fortunatamente l'idea non ha prosperato perché la maggioranza degli Stati membri si è resa conto degli effetti dirompenti sia sul piano istituzionale che su quello economico e sociale di una procedura di adesione così affrettata. Ma forse anche perché si è compreso che l'Ucraina ha bisogno di sostengo finanziario, logistico e in armi per la sua difesa, e a tale fine, l'adesione formale all'Unione cambiava molto poco. Si è pertanto affermata un'altra strategia di allargamento, definita "integrazione graduale", che segue una logica molto diversa da quella del *reverse enlargement*. L'ingresso nell'Unione dello Stato candidato avverrebbe per *step* successivi, partendo da specifici settori del mercato unico e dai programmi europei, man mano che determinati obiettivi intermedi vengono raggiunti. Solo nello *step* finale il candidato sarebbe ammesso alla partecipazione al processo decisorio e raggiungerebbe lo *status* di membro con pieni diritti. Ci pare che questa soluzione sia migliore di quella precedentemente prospettata, prevedendo che l'integrazione di diversi Stati, con le conseguenti complicazioni politiche e istituzionali, avvenga fuori dal perimetro dell'Unione e non al suo interno. Tuttavia il *bias* internazionalistico rimane ben presente.

Un'ultima notazione. Per ragioni geopolitiche si potrà forse indurre, prima la Commissione, poi il Parlamento europeo ed infine i governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio ad approvare gli allargamenti. Ma, come si ricorderà, ai sensi dell'art. 49, secondo paragrafo, l'adesione avviene concretamente attraverso un accordo tra lo Stato richiedente e i ventisette Stati membri, la cui conclusione è sottoposta alla ratifica da parte di tutti gli Stati contraenti, conformemente alle rispettive norme costituzionali. L'allargamento perciò deve passare per un voto parlamentare e probabilmente anche superare diversi *referenda* popolari. In queste sedi le ragioni geostrategiche tendono ad avere scarso peso, mentre prevalgano temi quali le migrazioni incontrollate dai nuovi Stati membri, la pressione sul welfare sanitario dei nuovi cittadini, l'eccesso di studenti stranieri nelle scuole pubbliche o i rischi di riduzione della disponibilità di case popolari. C'è dunque il pericolo che il *demos* europeo rifiuti l'allargamento, con la triste conseguenza di dover assistere, non all'unione, ma alla disunione dei popoli europei. Sarebbe l'ultimo più doloroso effetto della maledizione di *Van Gend*.