MOVIMENTO EUROPEO
CONSIGLIO ITALIANO

IL PRESIDENTE

"Getting closer to a larger and ever closer Union"

A cinque giorni dal trentunesimo anniversario della caduta del Muro di Berlino e del crollo dell'impero sovietico, la Commissione europea ha presentato il 4 novembre 2025 al Parlamento europeo e al Consiglio il **rapporto annuale sui progressi delle prospettive di una Unione europea più ampia** ("*avvicinarsi ad un'Unione più ampia*") che riguardano lo stato delle relazioni con Paesi vicini tutti desiderosi di entrare nell'Unione europea.

Essi sono dieci e cioè **Albania**, **Bosnia Erzegovina**, **Georgia**, **Kosovo**, **Macedonia del Nord**, **Moldova**, **Montenegro**, **Serbia**, **Turchia** e **Ucraina**, di cui nove hanno ottenuto lo status di candidati con la sola eccezione del Kosovo e con cui sono già iniziati i negoziati di adesione ad eccezione della Bosnia Erzegovina, della Georgia e del Kosovo.

Vi presentiamo il rapporto della Commissione europea con alcuni allegati (LINK) che vi consentono di verificare lo stato delle relazioni con questi Paesi e le prospettive temporali della loro futura adesione in una Unione più ampia (*a larger Union*) ma non necessariamente più stretta (*an ever closer Union*).

Ogni negoziato di adesione è *open-ended* perché ci sono una **data** e una **procedura per aderire** ma non si sa quale sarà l'esito finale legato alle **riforme interne**, all'**esito dei negoziati** e, soprattutto, all'**esito delle ratifiche** che richiedono l'unanimità degli Stati membri e l'accordo del Paese candidato.

Sappiamo che ci sono due Paesi vicini che avevano presentato domanda di adesione (**Confederazione elvetica** e **Islanda**) per ora congelata anche se si è riaperto al loro interno un embrionale dibattito nazionale su questo tema, che i cittadini della **Norvegia** hanno respinto per due volte nel 1972 e nel 1994 per referendum la decisione di aderire all'Unione europea e che si è riaperta dopo la Brexit la cooperazione con il **Regno Unito** principalmente sui temi della difesa e della sicurezza nel quadro del gruppo dei Paesi volenterosi per il sostegno all'Ucraina prima e dopo il cessate il fuoco e un accordo di pace.

Non entriamo qui nel merito dello stato delle relazioni con questi Paesi ricordando che la Commissione europea ha proposto ed il Consiglio europeo ha accettato che il processo di allargamento sia basato sul **metodo del merito** e cioè che i Paesi candidati dovranno allinearsi ai **valori** e alla **legislazione** dell'Unione europea prima di completare il processo

00186 ROMA - VIA ANGELO BRUNETTI, 60 - TEL.: 06-36001705 - FAX: 06-87755731
e-mail: presidente@movimentoeuropeo.it - sito: www.movimentoeuropeo.it

di adesione e sottoporre i singoli trattati alle ratifiche nazionali che avverranno in molti casi per referendum.

Questo metodo diverge da quello applicato in **sei precedenti ampliamenti** - con l'eccezione delle singole adesioni della Grecia nel 1981 e della Croazia nel 2013 - con la Danimarca, l'Irlanda ed il Regno Unito nel 1973, con il Portogallo e la Spagna nel 1986, con l'Austria, la Finlandia e la Svezia nel 1995, soprattutto con i Paesi dell'Europa centrale (i tre Baltici e il gruppo di Visegrad insieme alla Slovenia, a Cipro e a Malta) nel 2005 e con la Bulgaria e la Romania nel 2007 quando le adesioni avvennero collettivamente con quello che fu chiamato nel 2005 il *big bang* perché i governi respinsero la proposta della Commissione di usare il **metodo della regata** (*regatta method*) e cioè l'adesione per merito.

Vogliamo sollecitare invece le vostre riflessioni su **tre questioni** che riteniamo essenziali per il futuro dell'Unione europea e, più in generale, per quello della cooperazione e della sicurezza sul continente e delle relazioni con quella che Romano Prodi chiamò "*la politica di prossimità*" secondo una logica di saggezza e di suddivisione geopolitica che il Consiglio europeo ignorò irresponsabilmente sostituendola con una confusa "*politica di vicinato*".

La **prima questione** riguarda un tema di cui si discute in Europa - a livello politico, istituzionale ed accademico - da almeno cinquanta anni sulla alternativa fra **approfondimento** (*deepening*) e **allargamento** (*enlarging*) a cui fu legata da **Willy Brandt** e **Leo Tindemans** all'inizio degli anni settanta l'idea dell'**Europa a due o più velocità**, poi l'**articolo 82 del Progetto Spinelli** del 1984, quindi l'idea di **Jacques Delors** e **François Mitterrand** dei **cerchi concentrici** dopo la caduta del Muro di Berlino ed infine il **Documento Penelope di Romano Prodi** nel 2002 ben diverse dalla *Europe à la carte* proposta da **Louis Armand** nel 1965 ripresa da **Mario Draghi** a Oviedo e nobilitata con l'ossimoro del "*federalismo pragmatico*" (LINK).

L'allargamento ha sempre preceduto l'approfondimento nel senso che né la Commissione europea nel suo ruolo di iniziativa né il Consiglio ed il Consiglio europeo in rappresentanza dei governi dei Paesi membri hanno messo mano ad una revisione degli aspetti istituzionali dei trattati prima delle adesioni come è avvenuto ad esempio nel 1973 con il primo allargamento a Danimarca, Irlanda e Regno Unito a trattati invariati e nel 2005 con il *big bang* di dieci nuove adesioni ma anche nelle altre quattro adesioni collettive.

Il **Trattato di Lisbona** è entrato in vigore nel 2009 con una revisione che non ha affrontato il tema degli effetti dell'allargamento (**modalità di voto nel Consiglio**, **potere di veto**,

composizione della Commissione europea, procedura per il rispetto dello stato di diritto, definizione degli interessi strategici dell'Unione europea, primato del diritto europeo e cooperazione leale, poteri del Parlamento europeo) insieme alla revisione delle politiche.

Al contrario dell'approfondimento sono state introdotte o accettate progressivamente delle eccezioni (*opting out* di diritto e di fatto*)* su alcuni aspetti essenziali del funzionamento dell'Unione europea che riguardano l'euro e la politica monetaria, la cittadinanza, la Carta dei diritti fondamentali, la libera circolazione delle persone nello spazio che era di Schengen, il riconoscimento del primato del diritto europeo, la composizione della Commissione europea con decisioni politicamente o giuridicamente vincolanti che contrastano con l'idea dell'approfondimento e con l'obiettivo di una Unione sempre più stretta.

Nel rapporto del 4 novembre 2025 la Commissione europea ignora l'alternativa fra l'approfondimento e l'allargamento dichiarando semplicemente che *"is working on pre-enlargement policy reviews and reforms, which assess the impact of enlargement on key policy areas"* e ignorando il fatto che il Consiglio europeo le aveva affidato nel giugno 2024 il mandato di presentare a giugno 2025 un rapporto sulla revisione delle politiche (*policies*) – ma non delle istituzioni (*politics*) - in vista dell'allargamento.

Noi riteniamo che il Parlamento europeo - nell'esprimere i suoi orientamenti politici ma non vincolanti sul rapporto della Commissione europea del 4 novembre 2025 e in vista delle proposte annunciate dalla stessa Commissione europea sulla revisione delle politiche e sulle riforme per valutare l'impatto dell'allargamento sul funzionamento dell'Unione europea – debba reiterare la sua convinzione che una famiglia europea più ampia esiga delle regole di convivenza più rigorose accolte dagli Stati membri e dai Paesi candidati.

In questo spirito noi riteniamo che debba essere ripresa l'idea avanzata nella Convenzione sul futuro dell'Europa del 2002-2003 di un ***"trattato-preambolo"*** sulla democrazia europea da sottoporre all'approvazione di assise inter-parlamentari formate da rappresentanti suddivisi per culture politiche e non per delegazioni nazionali e aperte alla democrazia rappresentativa dei Paesi candidati - perché non bastano le conferenze intergovernative bilaterali che si sono svolte dal 2024 - con l'obiettivo di una ratifica contestuale alle elezioni europee nella primavera del 2029 o per via parlamentare o per via referendaria.

Ad esso deve essere associato l'impegno ad avviare subito dopo le elezioni europee un processo costituente la cui conclusione sia parallela alla fine dei negoziati di adesione e di

avvio dei processi di ratifica rilanciando l'idea di un **metodo di integrazione a cerchi concentrici** se non tutti gli Stati membri e i Paesi candidati accetteranno l'obiettivo di una "*unione sempre più stretta*".

La **seconda questione** riguarda le condizioni e le raccomandazioni per preparare l'Unione europea ad adattarsi per accogliere una "*famiglia più larga*" sapendo che si tratta di condizioni che riguardano nello stesso tempo gli Stati membri ed i Paesi candidati i quali sono chiamati a rispettare non solo i cosiddetti "*criteri di Copenaghen*" che concernono lo **stato di diritto**, i **diritti fondamentali** e il **funzionamento delle istituzioni democratiche** in un sistema che si fonda sulle **garanzie per la società civile**, una **efficace pubblica amministrazione** ed un **apparato giudiziario indipendente** ma anche sulla **libertà di espressione** e sulla **lotta alla corruzione** insieme alla **piena integrazione nell'*acquis communautaire***.

Il rapporto della Commissione europea del 4 novembre 2025 elenca tutti gli elementi fondamentali che appaiono necessari per condurre a buon fine i negoziati di adesione e per facilitare la ratifica dei trattati da parte degli Stati membri e dei Paesi candidati ma **nessuna analisi viene fatta sul precedente grande allargamento** che fu realizzato venti anni fa e che richiederebbe una **valutazione approfondita dei benefici e dei problemi** emersi durante quei negoziati di adesione e dell'**allontanamento progressivo** da parte delle classi politiche e delle opinioni pubbliche, invece dell'**avvicinamento** che viene ora auspicato, in questi venti difficili anni dell'integrazione europea.

Sarebbe utile che il Parlamento europeo affidasse ad una **rete di *think tank*** il compito di effettuare questa analisi e questa valutazione per tradurla poi in una **risoluzione politica** indirizzata alla Commissione europea, al Consiglio e ai parlamenti nazionali.

La **terza questione** riguarda la proposta della Commissione europea di rafforzare la **politica di comunicazione** sui benefici e sulle sfide per una Unione ampliata con l'obiettivo di combattere la **manipolazione dell'informazione**, le **interferenze straniere** e la **disinformazione** con un'azione di sostegno anche rivolta agli Stati membri.

Evidentemente ciò non basta e rischia di essere una goccia nel mare degli orientamenti delle opinioni pubbliche europee se non ci sarà un coinvolgimento dell'insieme delle società a cominciare dal **mondo della politica** dove l'interdipendenza e il dialogo sono ancora largamente inadeguati se si considera la presenza frammentata dei Paesi candidati nelle Fondazioni europee dei partiti (LINK), il fatto che il Parlamento europeo non abbia ancora istituito delegazioni con la Bosnia, la Georgia e il Kosovo e, soprattutto, il **ruolo ininfluente dei partiti europei** nella formazione della coscienza dei cittadini

europei come è previsto dall'art. 10 del Trattato sull'Unione europea che dovrebbe essere esercitato negli Stati membri ed anche nei Paesi candidati.

In questo quadro vale la pena di ricordare che rappresentanti dei Paesi candidati parteciparono attivamente come osservatori alla Convenzione sul futuro dell'Europa incaricata di redigere un progetto di costituzione europea e che ciò non è invece avvenuto né nella Conferenza sul futuro dell'Europa né nei panel transnazionali di carattere tematico né nella piattaforma digitale aperta alla società civile durante la Conferenza ed ora riaperta dalla Commissione europea.

Si tratta di strumenti che avrebbero facilitato e faciliterebbero dialoghi bilaterali e multilaterali e che avvengono per ora limitatamente alle sole relazioni intergovernative negli incontri semestrali della inconsistente Comunità Politica Europea e a livello parlamentare ed intergovernativo nell'ambito del Consiglio d'Europa di cui non è membro solo il Kosovo.

Se si vogliono rafforzare le relazioni di prossimità e la cooperazione regionale a tutti i livelli per gettare le basi di una famiglia europea allargata è necessario essere più coraggiosi e innovativi introducendo azioni e programmi rivolti alle società civili dei Paesi candidati nel nuovo *Global Europe Instrument* che dovrà essere rivisto e rafforzato nel Quadro Finanziario Pluriennale che dovrà entrare in vigore dal 2028.

Roma, 10 novembre 2025

Pier Virgilio Dastoli