

PROSPETTIVE E LIMITI DEL PROCESSO DI ALLARGAMENTO EUROPEO

Realizzato da

Stefano Fantacone (coordinatore), Marco Capone,
Elena Dell'Endice, Massimiliano Parco,
con la supervisione scientifica del Prof. Lelio Lapadre



PROSPETTIVE E LIMITI DEL PROCESSO DI ALLARGAMENTO EUROPEO

ARTICLE 11: Copyright & logo

The Client [The Left Group in the European Parliament] acquires the right to reproducing in whole or in part and in an unlimited number of copies, including distribution or communication to the public or to the European Union institutions, agencies and bodies, and to Member States' institutions of the acquired service product/result. The Client can make the service product/result available for uploading, processing, arranging, compiling, combining in hard copies and in electronic or digital format, on the internet, including social networks, as a downloadable or non-downloadable file, as well as communication through press information services, including producing a shortened, summarized or abridged versions of the services product/result. The Client has a right to use any know-how derived from the service products/result as it is necessary to make use of the results to the full extent in line with the Client's political work. The above does not infringe the moral intellectual property rights of the Service Provider. No part or element of the product may be made available for exploitation by any third party. The product must bear the name and logo of the Left group in the credits.

Indice

Parte I. Aspetti strategici, politici e istituzionali	4
Introduzione	5
Key Points	7
1. L'allargamento dell'Unione europea nel nuovo contesto geopolitico mondiale	8
1.1 Il rinnovato interesse per l'allargamento dell'Unione europea	8
1.2 Pace e sicurezza: l'influenza del conflitto ucraino sulle istanze di allargamento	11
1.3 Il modello di relazioni internazionali: l'allargamento come strumento per un nuovo posizionamento europeo	14
2. Gli allargamenti del passato	16
2.1 Il Regno Unito (Round 1)	17
2.2 Il Mediterraneo (Round 2)	18
2.3 Austria, Finlandia e Svezia (Round 3)	18
2.4 Il Big Bang (Round 4)	19
2.5 Futuri allargamenti (Round 5)	20
3. L'allargamento oggi: gli elementi di ambiguità	20
3.1 L'ambiguità strategica	20
3.2 L'ambiguità geografica	22
3.3 Il dibattito in corso e la convergenza illusoria	24
3.4 Criticità irrisolte	27
3.5 Possibili linee di azione per una strategia dell'allargamento	28
Riferimenti bibliografici	31

Parte II. Le conseguenze economiche	34
Premessa	35
4. Analisi della letteratura	37
5. L'Europa dopo l'allargamento: l'integrazione commerciale	39
6. La convergenza del reddito pro capite nell'Europa allargata e la posizione dell'Italia	42
7. L'allargamento passato e l'impatto sull'allocazione delle risorse del bilancio europeo	46
8. L'allocazione delle risorse e lo "scorporo metropolitano" come ulteriore impatto dell'allargamento	51
9. Le risorse comunitarie nella prospettiva dell'allargamento futuro: un esercizio di stima	54
Riferimenti bibliografici	59
Appendice	60

Il presente Rapporto è stato realizzato da Stefano Fantacone (coordinatore), Marco Capone, Elena Dell'Endice, Massimiliano Parco, con la supervisione scientifica del prof. Lelio Iapadre.

PARTE I

ASPETTI STRATEGICI, POLITICI E ISTITUZIONALI

Introduzione

L'Unione europea rappresenta uno dei progetti di integrazione politica più ambiziosi della storia contemporanea. Nell'arco di settant'anni, ossia dall'avvio della Comunità Economica Europea nel 1957 a oggi, l'estensione comunitaria è passata da sei paesi con 167 milioni di abitanti e una superficie di circa 1.8 milioni di km², a un'area che racchiude 27 nazioni e 451 milioni di abitanti su un territorio di 4.2 milioni di km². Il processo di allargamento sembra essere parte stessa della natura costitutiva dell'Unione europea e se le odierne candidature all'ammissione venissero accolte, la sua popolazione giungerebbe a superare i 600 milioni di abitanti, includendo oltre 30 paesi per una superficie territoriale di 5.4 milioni di km².

L'ulteriore estensione dell'area che si riconosce nei valori fondanti dell'Europa incontra però oggi nuovi vincoli, che è necessario affrontare dotandosi di strategie ben più accurate di quelle che hanno accompagnato gli allargamenti del passato. L'evoluzione politico- istituzionale dell'Unione europea si realizza infatti all'interno di uno spazio delimitato da due coordinate esterne, fra loro interdipendenti: la configurazione del sistema economico internazionale e l'assetto delle relazioni politiche mondiali. Al mutare di queste coordinate, si modifica necessariamente lo spazio all'interno del quale può realizzarsi l'allargamento europeo, con condizioni che da pacifica accettazione possono trasformarsi in reazioni ostili, anche di natura militare.

Nel sistema post seconda guerra mondiale governato dall'egemonia americana, la dimensione europea si è potuta allargare in direzione nord-ovest, completando il blocco atlantico che si contrapponeva alla sfera di influenza dell'Unione sovietica. Lo spazio politico apertosi con la caduta del muro del Berlino e la fine della Guerra Fredda, ha consentito poi all'allargamento europeo di spostarsi verso est, incorporando paesi dell'Europa centrale, orientale e balcanica; e ancora a est guardano i progetti di allargamento del futuro. Ma se il limite occidentale dell'Europa è naturalmente definito dalla sua geografia, quale sia il limite verso cui spingere il confine orientale è questione ambigua e aperta, che assume tratti di forte criticità in un ordine mondiale in cui la cooperazione garantita dall'egemonia statunitense sta lasciando il passo a una recrudescenza dei conflitti fra grandi potenze.

In un assetto politico mondiale profondamente mutato, muoversi in direzione di nuovi allargamenti non costituisce un semplice atto di continuità col passato, ma piuttosto una scelta strategica volta a riposizionare l'Europa nello scacchiere delle relazioni internazionali. Non sembra che questo cambiamento di fondo sia percepito nel dibattito sul tema, che resta viziato da forti ambiguità in merito a quali debbano essere gli obiettivi, appunto strategici, da assegnare all'allargamento. Si tratta di una criticità che si pone a monte delle conseguenze che l'ingresso di un numero sempre più ampio di paesi ha sui processi decisionali dell'Unione europea e che per questo merita di essere posta su un piano di analisi superiore, quasi preliminare, a quello più strettamente istituzionale.

Le “ambiguità strategiche” del processo di allargamento europeo vengono esaminate nel presente lavoro, articolato in tre sezioni. Nella prima si contestualizzano le istanze dell'allargamento all'interno del nuovo assetto delle relazioni internazionali, evidenziando la preminenza assunta, rispetto al passato, da obiettivi geopolitici collegati alle esigenze della sicurezza europea. Nella seconda sezione si offre una breve ricostruzione degli allargamenti succedutisi a partire dai primi anni Settanta del secolo passato, al fine di comprendere come gli aspetti geopolitici ad essi connessi siano divenuti progressivamente più complessi, fino ad arrivare alle criticità odierne. Nella terza e ultima sezione si affrontano le questioni irrisolte dell'allargamento, proponendo alcune linee di azione volte a dare al processo più definita valenza strategica.

Key Points

- L'allargamento è tornato al centro dell'agenda UE come imperativo geopolitico dopo la guerra in Ucraina, ma continua a svilupparsi su basi strategiche e geografiche ambigue, senza una chiara definizione dei confini politici e delle finalità ultime dell'Unione.
- Gli allargamenti passati e le promesse ai Balcani occidentali mostrano una dinamica ricorrente di accelerazioni e "enlargement fatigue", con impegni spesso poco strutturati che generano disillusione nei paesi candidati e incertezza all'interno dell'UE.
- I documenti programmatici del 2025 (Rapporto Gozi, Pacchetto allargamento, Rapporto AFET) convergono nel riaffermare l'importanza dell'allargamento, ma non producono ancora una strategia coerente che risolva i nodi istituzionali, definisca i confini dell'Unione e governi i trade-off tra rapidità geopolitica e rigore normativo.

1. L'allargamento dell'Unione europea nel nuovo contesto geopolitico mondiale

1.1. Il rinnovato interesse per l'allargamento dell'Unione europea

Il *Pacchetto allargamento* adottato a inizio novembre dalla Commissione conta 10 paesi candidati a una futura ammissione nell'Unione europea: Albania, Bosnia-Erzegovina, Georgia, Kosovo, Macedonia del Nord, Moldavia, Montenegro, Serbia, Turchia, Ucraina. La valutazione sui progressi compiuti in tal senso da questi paesi è estremamente disomogenea, ma la loro numerosità testimonia di come il processo di allargamento abbia negli ultimi anni riacquisito vigore. Sembrerebbe dunque venuta meno quella condizione di "*enlargement fatigue*" venutasi a determinare dopo il passaggio dell'UE da 12 a 27 membri (il cosiddetto *Big Bang* del 2007) e che nel 2014 era stata ufficialmente riconosciuta nel discorso di insediamento di Jean-Claude Juncker come presidente della Commissione europea, laddove si auspicava un periodo di "consolidamento interno" per le istituzioni comunitarie. Una presa di posizione che di fatto riconosceva come l'ingresso di alcuni dei nuovi paesi fosse stato prematuro, dati gli insufficienti progressi compiuti in riferimento a parametri chiave di ammissione quali l'accettazione dell'*acquis* comunitario, l'avanzamento delle riforme giudiziarie e la lotta alla corruzione.

Il mutato orientamento della Commissione rifletteva inoltre la disaffezione dell'opinione pubblica verso l'allargamento, dovuta tra le altre cose alle difficoltà incontrate nell'affrontare dapprima la crisi finanziaria internazionale del 2008 e poi la crisi interna dei debiti sovrani del 2011-12, eventi che portavano a vedere nell'ingresso di economie meno forti un ulteriore fattore di rischio (Economides et al. 2023).

In termini più generali, l'esperienza successiva al 2007 sembrava dimostrare l'incapacità dell'Unione di accompagnare l'allargamento del mercato unico (*widening*) con riforme capaci di far evolvere le istituzioni europee verso una effettiva integrazione tra gli stati e soprattutto verso una reale dimensione sovranazionale (*deepening*). Fatto sta che, sotto la Presidenza Junker, il ruolo del Commissario per l'allargamento, veniva declassato, riducendone il portafoglio e

vincolandolo a negoziati fondati su condizioni di ammissione più stringenti (Erebara 2014).

Superata la crisi dei debiti sovrani, la disaffezione delle istituzioni e dell'opinione pubblica verso l'allargamento si è dapprima affievolita per poi venire meno del tutto, tanto le rilevazioni dell'Eurobarometro segnalano oggi il massimo consenso storico verso la prospettiva di accogliere nuovi membri nell'Unione (Eurobarometro 2025). Un mutamento di opinioni e di atteggiamento principalmente spiegato dai mutamenti nel frattempo intervenuti nello scenario internazionale.

Un primo punto che rileva al riguardo è la nuova politica delle alleanze seguita dagli Stati Uniti a partire dalla presidenza Obama e che oggi trova un esito estremo nella Presidenza Trump. Il progressivo declassamento del ruolo strategico dell'Alleanza Atlantica ha infatti posto l'Unione europea di fronte alla necessità di ridefinire la propria posizione nello scacchiere internazionale come attore indipendente- ossia non più necessariamente al seguito degli Stati Uniti- e con una propria capacità di influenza su un'economia divenuta *globale*. L'ampliamento dei paesi membri può essere visto come uno strumento funzionale al raggiungimento di questo obiettivo.

L'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa ha poi impresso un'accelerazione alla propensione verso l'allargamento, convincendo molti degli stati membri (decisori ultimi delle politiche europee, soprattutto in tema di politica estera) sull'opportunità di assegnare ad esso espliciti obiettivi di rafforzamento geopolitico, anche nei termini di implementazione delle politiche di difesa. Emblematica, in questo senso, è stata la dichiarazione del Cancelliere tedesco, Olaf Scholz, al Bundestag nel 2022, che ha definito l'attacco russo una *Zeitenwende* ("punto di svolta") per la politica di difesa europea (Gilbert 2022). Sempre in risposta all'invasione dell'Ucraina, la Francia di Macron ha inoltre mutato alla radice la propria posizione verso l'allargamento (vedi oltre), divenendo una promotrice nell'ottica di una transizione verso un'Europa "più strategica e coesa" (Caulcutt 2024). Durante la presidenza francese al Consiglio dell'Unione europea, il Presidente Macron ha quindi proposto e lanciato la Comunità Politica Europea (CPE), piattaforma che include anche paesi non UE e che si configura come strumento geopolitico istituzionalizzato, in cui la dimensione dell'allargamento è riletta come elemento della risposta strategica all'aggressività

della Federazione Russa (che infatti, al pari della Bielorussia, è stata esclusa dagli accordi) (Dopchie e Lika 2024).

La nuova centralità assegnata ai temi della sicurezza nel processo di allargamento si riflette anche nella rapidità con cui l'Ucraina e la Moldavia sono state riconosciute ufficialmente come stati candidati: le domande di adesione sono state presentate il 28 febbraio 2022 per l'ex repubblica sovietica, subito dopo l'invasione russa, e il 3 marzo 2022 per la Moldavia. Il 23 giugno 2022 è stata concessa la candidatura ad entrambi gli stati, segnando così il percorso di candidatura più veloce nella storia dell'UE.

Peraltro, è anche importante notare come, nonostante la *fatigue* intervenuta dopo il *Big bang*, il processo di allargamento non si sia mai del tutto fermato (Bonomi 2023). Programmi di partenariato economico-politici sono stati implementati dall'Unione nei confronti dei Balcani occidentali e degli stati dell'Europa orientale, portando ad una convergenza su vaste aree di policy e a un'integrazione maggiore rispetto a dieci anni fa. Quello che oggi risulta cambiato è però la maggiore rilevanza assegnata alla componente geopolitica, che in realtà è solo una delle tre dimensioni attribuita dalla letteratura al processo di allargamento (economica, normativa e appunto geopolitica, Öhlén 2025). Da questo punto di vista, il conflitto ucraino ha reso compiuto il passaggio dell'Unione europea verso un diverso atteggiamento nei confronti dei paesi dell'Europa orientale, non più visti come il "giardino della Russia", dove limitarsi a politiche caratterizzate da "dimensione depolitizzata e da un esercizio di isomorfismo istituzionale e tecnocratico", bensì come un'area di interesse strategico in cui esercitare la propria influenza (Johansson-Nogués e Leso 2025).

La guerra in Ucraina ha dunque avuto l'effetto di rilanciare il dibattito europeo sull'allargamento, operando come potente catalizzatore nella ridefinizione delle priorità strategiche dell'Unione. Come è stato osservato, le motivazioni addotte in questa frangente risultano tuttavia fortemente condizionate da aspetti emotivi e da una dimensione retorica che stenta a trovare un'effettiva concretizzazione operativa (Buras e Morina 2025). Ciò riconosciuto, è comunque possibile ritenere che il conflitto ucraino abbia portato in superficie la necessità di confrontarsi con le implicazioni più durature e strutturali delle trasformazioni in corso nell'ordine

internazionale, tanto per le scelte europee in materia di sicurezza e stabilità, quanto per la costruzione di uno status dell'Unione come attore indipendente all'interno di un sistema internazionale in cui la dimensione conflittuale sta prevalendo su quella cooperativa.

Per queste ragioni, il tema dell'allargamento risulta oggi profondamente intrecciato con le trasformazioni geopolitiche in corso e con le fragilità e i rischi che si celano dietro a tali processi e nella prospettiva di analisi diventa fondamentale soffermarsi su due elementi:

- la percezione della pace e della stabilità in Europa, che costituisce uno dei cardini storici dell'integrazione europea e rappresenta una garanzia collettiva per il continente;
- la fine del modello di relazioni internazionali su cui si è fondata l'Europa unita, vale a dire il sistema liberale basato su istituzioni e accordi intergovernativi e orientato alla salvaguardia della sovranità degli stati.

L'odierna discussione europea sulla sicurezza e sulla geopolitica, di cui l'allargamento è parte, rappresenta appunto un tentativo di sintesi, fra la conservazione della pace e della stabilità come fondamento dell'integrazione europea, da un lato, e la necessità di ridefinire il ruolo dell'Unione alla luce del venir meno del vecchio sistema internazionale, dall'altro. La sicurezza continentale diventa cioè il punto di convergenza tra le lezioni storiche sulla pace e la risposta alle nuove sfide geopolitiche e di ordine globale.

1.2 Pace e sicurezza: l'influenza del conflitto ucraino sulle istanze di allargamento

Il ritorno della guerra sul continente europeo, a ottant'anni dalla fine del secondo conflitto mondiale, ha colpito uno degli elementi fondanti dell'Unione: la centralità della pace e della sicurezza nel suo progetto di integrazione (Nugent 2017).

Il rifiuto dell'opzione bellica è stato forse il principale valore assunto dall'opinione pubblica europea nella costruzione delle istituzioni comunitarie, come dimostrato emblematicamente dall'evoluzione intervenuta nei rapporti franco-tedeschi. Se per secoli la rivalità tra Francia e Germania ha alimentato i principali conflitti europei, oggi l'eventualità di uno scontro risulta impensabile anche grazie al

processo di integrazione. Un parallelo si può ugualmente tracciare per il Regno Unito: nonostante la Brexit, il livello di interconnessione costruito nel periodo dell'appartenenza all'Unione rende l'ipotesi di una guerra inverosimile, segnando il successo della pacificazione promossa dal progetto europeo.

Ma ci sono altri casi in cui il progetto di integrazione europeo ha avuto un effetto di stabilizzazione, pacificazione e riconciliazione storica, contribuendo a sanare le rivalità tra ex nemici come Germania e Polonia; a gestire la presenza di minoranze transfrontaliere, come gli ungheresi in Romania o Slovacchia e i russi negli Stati baltici; a risolvere controversie di confine, ad esempio tra la Germania e i suoi vicini orientali, oppure tra Slovenia e Croazia. Attraverso l'integrazione e altre misure, l'UE ha inoltre contribuito a stabilizzare le relazioni tra Grecia e Turchia negli anni '80 e '90, e a rafforzare la posizione di Cipro rispetto alla Turchia negli anni 2000 e 2010. L'Irlanda ha utilizzato la sua appartenenza alla Comunità Europea per acquisire una maggiore parità con la Gran Bretagna negli anni '70 e '80 e sfruttato l'appartenenza all'Unione europea per favorire il processo di pace in Irlanda del Nord negli anni '90 (Anghel e Jones 2024).

Sebbene questi fatti appaiano ormai acquisiti, è bene ricordare che il lungo predominio della guerra nelle relazioni intraeuropee ha rappresentato la normalità per quasi duemila anni e che l'odierno ambiente di pace è il risultato diretto e straordinario della costruzione europea. Proprio per questo, l'aggressione russa all'Ucraina ha avuto un impatto così dirompente sull'opinione pubblica e sulle istituzioni europee, mostrando come una delle conquiste più profonde e identitarie del processo di integrazione, la conservazione della pace, possa incontrare un limite di estensione territoriale, laddove entri in contrasto con un cambiamento delle preferenze politiche di una potenza confinante (in questo caso la Federazione Russa). Un tale limite deve oggi essere necessariamente nel valutare la desiderabilità e la sostenibilità di ulteriori allargamenti.

Rimanendo nell'ambito della sicurezza, un altro aspetto che deve essere considerato è il permanere della dipendenza dell'Europa dalla protezione statunitense, riemerso in tutta evidenza proprio con il conflitto ucraino. L'apparente allontanamento degli Stati Uniti dall'Europa non deve essere infatti assimilato a un disinteresse geopolitico nei confronti del vecchio continente, dal momento che gli Stati Uniti hanno ancora ragioni strategiche per contenere l'espansionismo russo attraverso l'alleanza con i paesi europei. In questo

contesto, quello che interessa è capire come la nuova politica statunitense possa influire sulle determinanti del processo di allargamento, tanto nel verso di una sua accelerazione, quanto in quello di un suo rallentamento.

Vale qui, innanzitutto, la deterrenza nucleare americana, che continua ad essere indispensabile per due dei paesi fondatori dell'UE, ovvero Italia e Germania. Questo strumento, ormai vestigia della guerra fredda, ha oggi la funzione di tenere e far dipendere strettamente questi paesi dagli Stati Uniti per quanto riguarda la difesa (Cantone 2025). Quello che vale in particolar modo per l'Italia e la Germania, può essere esteso per tutti i paesi NATO d'Europa che oggi beneficiano dell'ombrello atomico USA. Il progressivo disallineamento fra Europa e Stati Uniti non prevede l'abbandono di tali garanzie. Inoltre, da parte statunitense rimane la volontà, e la necessità, di avere la supremazia e il controllo sull'*intelligence*, che viene puntualmente offerta agli alleati.

Da parte statunitense è però subentrata la consapevolezza (o forse la volontà) di non poter mantenere una posizione egemonica sul mondo, che fra e altre cose comporta la necessità di offrire gratuitamente beni pubblici come la difesa. Allo stesso tempo, gli Stati Uniti vogliono però conservare le strutture su cui si basava la loro egemonia, cercando di riadattarle al nuovo e mutevole contesto internazionale, fondato sulla competizione muscolare fra le principali potenze. La principale richiesta USA all'Europa è perciò quella di provvedere autonomamente alle componenti meno strategiche del proprio settore della difesa, come l'armamentario comune o la formazione di militari, lasciando la componente decisionale oltre oceano, dove è sempre stata. Inoltre, il rifornimento militare che Washington chiede a Bruxelles (e alle altre capitali europee) di finanziare in proprio, diviene anch'esso uno strumento strategico, in quanto gli accordi su cui l'amministrazione Trump cerca di spingere sono di forniture a favore di aziende americane. In questo senso va letto lo svolgimento del summit dell'Aia tenutosi a giugno 2025, e il successivo dibattito.

Se l'allargamento diventa per l'Unione anche uno strumento di sicurezza, bisognerà quindi verificare se esso debba essere accompagnato dalla ricerca di una maggiore indipendenza dalle forniture militari statunitensi: passaggio, evidentemente, tutt'altro che banale.

1.3 Il modello di relazioni internazionali: l'allargamento come strumento per un nuovo posizionamento europeo

Il processo di integrazione europeo nasce in seno al sistema internazionale di Bretton Woods, segnato dal liberismo economico, da uno stretto legame con le istituzioni internazionali, e, più in generale, dall'idea che queste stesse istituzioni internazionali potessero favorire, dal commercio alle dispute tra stati, una risoluzione dei conflitti pacifica e fondata sul diritto internazionale (Tocci 2021). All'interno di un tale sistema, l'economia occidentale costituiva il prodotto di rapporti di forza basati sull'egemonia statunitense, che garantivano stabilità ai commerci e sicurezza interna ed esterna (Guerrieri e Padoan 2024). La Comunità Economica Europea, da cui l'attuale UE nasce, è stata profondamente modellata, nelle sue istituzioni e nei suoi valori, su questa idea di sistema internazionale. Il progressivo esaurirsi del sistema egemonico statunitense pone oggi l'Unione europea di fronte all'esigenza di ridefinire la propria posizione internazionale, rafforzando la coesione interna e dotandosi di strumenti politici, economici e di sicurezza adeguati a tutelare, in autonomia, i propri interessi e valori, dato il quadro mondiale in profonda trasformazione.

Sono proprio queste motivazioni, che potremmo definire "identitarie", a spiegare perché, dopo l'invasione russa, l'Alto Rappresentante per la Politica Estera dell'UE Josep Borrell (2022) abbia parlato della necessità di un "risveglio geopolitico" dell'Unione. Le principali sfide dell'attuale fase di transizione internazionale riguardano infatti i beni pubblici alla base della struttura europea: la libertà degli scambi, pilastro dell'economia export-led di molti Stati membri, e la sicurezza collettiva, proprio quelli storicamente garantiti dall'ordine internazionale costruito con gli Stati Uniti. Il graduale disallineamento degli interessi transatlantici — iniziato con la presidenza Obama e acuitosi con le successive amministrazioni — ha accentuato il divario di priorità tra Europa e Stati Uniti, con il cosiddetto "pivot to Asia" e il ritorno al protezionismo economico da parte di Washington che si sono tradotti in una minore attenzione strategica verso l'Europa e in crescenti richieste agli alleati europei. Attribuire questa trasformazione esclusivamente a una singola amministrazione sarebbe riduttivo; al contrario, il cambiamento riflette una revisione bipartisan e strutturale della

politica estera americana, che impone all'Europa una ridefinizione del proprio ruolo internazionale.

Questa nuova fase storica è stata definita dagli studiosi come la “svolta geoeconomica” delle relazioni internazionali (Eckert 2024). All'interno di questo scenario caratterizzato da incertezza e crescente competizione sui mercati globali, non più interpretati come contesto a somma positiva, ma come terreno di scontro tra blocchi per il controllo di risorse, energia e *supply chain* strategiche, la sicurezza e la capacità di agire autonomamente in ambito geopolitico diventano per l'Unione priorità imprescindibili. Cionondimeno, come abbiamo visto, la guerra in Ucraina ha confermato quanto le prospettive di sicurezza europea continuino a essere strettamente intrecciate alla protezione fornita dagli Stati Uniti, soprattutto sul piano della deterrenza. Il crescente divario tra l'ambizione strategica dell'UE e la sua reale capacità di difesa autonoma costituisce dunque oggi uno dei punti centrali nel dibattito politico e istituzionale europeo.

Già da qualche anno questa evoluzione ha avuto un impatto significativo sull'Unione europea, evidenziando la necessità di adottare un nuovo paradigma: quello dell'*autonomia strategica aperta* (Gherke, 2022; Biscop, 2025). In questi termini, l'autonomia strategica indica la capacità dell'UE di prendere decisioni indipendenti sulle questioni cruciali, senza una dipendenza eccessiva da altri attori, ma mantenendo la flessibilità di collaborare con partner affidabili nei settori strategici quali difesa, energia, tecnologia e materie prime. Il principio non corrisponde a una logica autarchica, bensì mira a trovare un punto di equilibrio tra autosufficienza e cooperazione internazionale. Tale autonomia si fonda sulla credibilità e coerenza delle scelte europee, permettendo all'UE di difendere efficacemente i propri interessi e di rafforzare il suo ruolo globale di fronte alle attuali sfide geopolitiche ed economiche. Come precisato dalla Commissione Europea (2020), la dimensione “aperta” di questa strategia sottolinea l'impegno collaborativo verso l'esterno e la volontà di rimanere fedele alla tradizione di promotore del commercio internazionale, senza rinunciare alla capacità di rispondere alle crescenti sfide legate alla geopoliticizzazione delle relazioni internazionali.

Rafforzandone la sfera di influenza, l'allargamento può in linea di principio facilitare l'Unione europea nel raggiungimento dell'*autonomia strategica aperta*, ma la capacità di imprimere una direzione chiara al proprio ruolo internazionale e a sostenere con autorità i propri obiettivi geopolitici non può essere disgiunta dalla definizione di una politica estera comune. Esito che continua ad apparire molto lontano, anche in presenza dell'ampio accordo raggiunto sul sostegno all'Ucraina (Buras e Morina 2025).

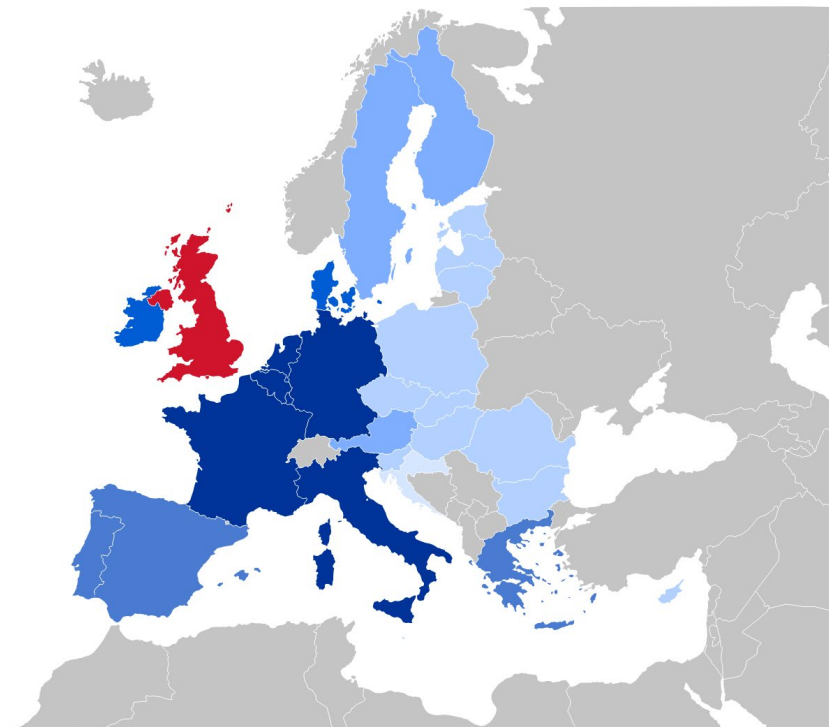
Più in generale, non sembra appropriato abbracciare l'allargamento come strumento geopolitico che abbia un fine in sé, rimanendo piuttosto necessario verificarne tanto la fattibilità, quanto l'efficienza rispetto agli obiettivi esteri dell'Unione. Questo anche ricordando come in passato l'allargamento sia stato invece portato avanti dagli stati europei con un focus prevalente sui riflessi attesi all'interno dell'Unione e prestando insufficiente attenzione alle ripercussioni sulle relazioni internazionali.

2. Gli allargamenti del passato

L'analisi fin qui svolta suggerisce come la rilevanza assunta dai temi geopolitici stia trasformando il processo di allargamento in uno strumento funzionale a obiettivi principalmente identitari e securitari, relegando in secondo piano gli aspetti economici tradizionalmente dominanti nel percorso di integrazione europea (Osypchuk e Raik 2023). Una simile osservazione va però meglio specificata, recuperando una prospettiva storica dell'allargamento, in modo da comprendere non solo le logiche economiche che hanno prevalso nella seconda metà del Novecento, ma anche i fattori politici, strategici e di sicurezza che hanno contribuito a definire ogni fase di espansione dell'UE. Recuperare questa dimensione consente di interpretare l'allargamento come processo multilivello, dove l'azione degli attori europei è influenzata sia da condizioni interne che da dinamiche internazionali, offrendo una lettura più completa del ruolo che la geopolitica ha già avuto nei precedenti allargamenti e le effettive differenze riscontrabili con la situazione odierna.

Allargamento UE

■ Fondatori ■ Round 1 ■ Round 2 ■ Round 3 ■ Round 4 ■ Round 5 ■ Brexit ■ Non UE



17

2.1 Il Regno Unito (Round 1)

Il primo round di allargamento del 1973 di Regno Unito, Irlanda e Danimarca ha avuto una forte componente geopolitica per tutto il processo di negoziati fino all'accesso stesso (Nugent 2017). La prima e la seconda richiesta del Regno Unito¹ vennero bloccate dalla Francia per motivazioni geopolitiche. È interessante notare qui che già in quegli anni, le motivazioni dietro al blocco di De Gaulle alle richieste di ingresso dello UK erano legate al timore che il forte legame transatlantico con gli Stati Uniti avrebbe comportato un'ingerenza eccessiva di questi ultimi negli affari europei. Anche i motivi che portarono poi all'ingresso di questi stati oltre al fattore economico di accedere al mercato inglese e all'ingresso di uno stato contributore netto, avevano una forte rilevanza geostrategica. L'ingresso di un'altra superpotenza era visto come un argine alla crescente

¹ La decisione di entrare era prevalentemente del Regno Unito. Danimarca e Irlanda erano profondamente legate economicamente a quest'ultima, la decisione di entrare era quindi motivata da ciò.

competizione franco-tedesca. In generale, la presa di coscienza di queste tre potenze del loro ridotto ruolo come attori globali, comportò il loro avvicinamento, seppur con attriti e diffidenze reciproche, nel progetto europeo (Volkers e Fornara 2025).

2.2 Il Mediterraneo (Round 2)

Il cosiddetto allargamento del sud o Mediterraneo, in cui entrarono Grecia prima (1981), Spagna e Portogallo poi (1986) portò all'unificazione dell'Europa occidentale. Questa valenza geostrategica dell'allargamento costituì un motivo cardine che fece superare agli stati membri le forti riserve presenti su questi stati candidati. Tutti e tre, infatti, presentavano forti criticità dal punto di vista economico e politico: uscivano da dittature più o meno lunghe, e avevano economie deboli, prevalentemente agricole. I dubbi degli stati della CEE erano forti sulla possibilità di un'efficace integrazione. Le motivazioni strategiche furono dirimenti in questo senso. La buona volontà dei candidati a adeguarsi all'*acquis* comunitario fu presa come garanzia e stimolo per arrivare ad una stabilizzazione politica dell'Europa meridionale, oltre alla già citata unificazione dell'Europa occidentale. La stabilità di quella regione, e il suo inserimento definitivo del blocco occidentale con l'ingresso di questi stati nella NATO, garantiva uno sbocco unito e strutturato sul mediterraneo, quadrante strategico nel periodo della Guerra Fredda.

2.3 Austria, Finlandia e Svezia (Round 3)

Quando nel 1995 entrarono Austria, Finlandia e Svezia, fu invece la dimensione economica ad essere al centro del dibattito. All'indomani di Maastricht e della "fine della storia" con il crollo dell'Unione Sovietica, la globalizzazione di stampo euro-americano sembrava in procinto di sublimare, andando oltre la dimensione dei blocchi in cui era stata confinata per mezzo secolo, per approdare alla sua escatologica e determinata meta, che i cultori del libero mercato le avevano previsto, ovvero la sua dimensione globale. La fine della polarizzazione ideologica e geopolitica tra Occidente e Oriente consentì l'integrazione nell'Unione europea dei tre nuovi stati, che fino ad allora avevano rappresentato un'area di neutralità nel contesto della guerra fredda. Ciò che sfuggì all'epoca, nel clima di generale positività per la presunta vittoria di un modello di sviluppo

(che sembrava confermato dalla positiva congiuntura economica e dall'ingresso di uno stato comunista, la Cina, in questa struttura economica), fu che l'allargamento europeo verso est faceva affidamento su congiuntura storica tutt'altro che scontata o immutabile.

2.4 Il Big Bang (Round 4)

Il quarto allargamento del 2004 e del 2007 rappresenta uno spartiacque nella storia degli allargamenti dell'Unione, sia per una questione meramente numerica, sia per la diversa storia politico-economica dei 15 nuovi membri. Questo portò ad una serie di importanti riserve da parte degli stati già appartenenti all'Unione europea in merito alla possibilità di integrare efficacemente dei paesi che non erano abituati ad un'economia di mercato e ad un sistema liberal democratico. Le riserve rimandavano al rischio che queste differenze si rivelassero cruciali ed insostenibili in sede europea. Considerazioni geopolitiche determinarono l'uscita dallo stallo, e il superamento delle diffidenze per gli stati dell'Europa centro-orientale. I fattori da prendere in esame sono qui principalmente due: l'accettazione necessitata da parte della Federazione Russa del passaggio all'Unione europea di paesi prima rientranti nel Patto di Varsavia e lo scoppio delle guerre in Jugoslavia. La Federazione Russa era ancora in fase di riassetto dopo il crollo del regime sovietico e in quel momento storico vedeva con favore un allargamento europeo, ritenendo di poter beneficiare da un miglioramento delle condizioni economiche dei paesi con cui avrebbe comunque continuato ad avere forti relazioni economiche. Quello che mancò da parte europea in tale contesto fu proprio la prospettiva strategica di medio periodo. Non venne presa in considerazione il fatto che la Russia si trovasse in una fase di stabilizzazione, e che solo per questo si comportasse in modo meno assertiva rispetto ai tempi dell'Unione Sovietica (Hill 2000). Questo soprattutto in riferimento alla configurazione securitaria europea, con un ampliamento della NATO a paesi che erano stati sotto l'influenza sovietica e che temevano per la loro sicurezza (Rumer e Sokolsky 2019). Ciò a discapito di altri strumenti di cooperazione e gestione della sicurezza del continente, come l'OSCE (Hill 2000). Al tempo stesso, lo scoppio delle guerre in Jugoslavia fece temere alle élites europee la possibilità di spillover ad altri paesi ex-comunisti, rafforzando così il favore per un rapido ingresso nell'Unione dei paesi ex-sovietici e contribuendo

al superamento dell'empasse decisionale (Anghel e Jones 2024). L'ingresso avvenne scaglionato in due tranches nel 2004, il più corposo, e nel 2007 Bulgaria e Romania. Le riserve sulla possibilità di un'efficace integrazione si risolsero con il principio di differenziazione. Gli stati che entrarono nel 2004/2007 poterono godere dei benefici solo gradualmente di pari passo con un costante processo di riforme interne ed adeguamento.

2.5 Futuri allargamenti (Round 5)

Nel frattempo, quando il ciclo di allargamento in corso non era ancora concluso e le sue implicazioni non erano state pienamente valutate, l'Unione europea aveva già avviato la preparazione del round successivo. Con la dichiarazione di Salonicco del 2003, l'Unione estese ai Balcani occidentali una promessa esplicita di integrazione, presentata come prospettiva naturale di lungo periodo.

Questa scelta, pur sembrando in controtendenza rispetto alla dinamica tradizionale – non più soltanto Stati che chiedevano l'adesione, ma l'Unione che si proponeva come orizzonte di approdo – si configurò tuttavia come un impegno in larga misura “passivo”. Nonostante la messa in campo di strumenti economici dedicati, l'assenza di una visione di medio termine contribuì a generare, nelle élite europee, una crescente disillusione circa l'efficacia di questo allargamento, alimentando la fase di “enlargement fatigue” richiamata in precedenza. Le accelerate e le frenate impresse dagli Stati membri e dalle istituzioni al processo di allargamento riflettevano, e al tempo stesso accentuavano, problemi strutturali che continuano a emergere nei principali documenti programmatici, con effetti diretti sull'impostazione del dibattito odierno, come vedremo meglio nella prossima parte.

3. L'allargamento oggi: gli elementi di ambiguità

3.1 L'ambiguità strategica

Gli eventi bellici nella regione ucraina e gli sviluppi geopolitici di lungo periodo nello spazio post-sovietico e balcanico hanno riportato la questione dell'allargamento al centro dell'agenda europea. Tuttavia, questo rilancio cela una contraddizione profonda: mentre l'Unione afferma pubblicamente l'importanza

geopolitica dell'allargamento, le sue strutture decisionali, i suoi meccanismi normativi, la sua pianificazione geografica e strategica rimangono profondamente ambigui. Ci troviamo qui di fronte all'ambiguità di fondo che accompagna fin dall'inizio il processo di allargamento: quale sia la dimensione strategica da assegnare alla scelta di ammettere- o non ammettere- nuovi paesi all'interno dell'Unione europea.

Da questo punto di vista, l'allargamento è affetto da un vizio di origine, dal momento che il Trattato di Roma del 1957 si limita a riconoscere a "qualsiasi stato europeo" la possibilità di fare richiesta di adesione. In assenza di altre indicazioni prescrittive, che da allora non sono mai intervenute, il processo di allargamento è quindi strettamente di tipo responsivo, nel senso che l'UE non può formalmente invitare uno stato a candidarsi, ma può solamente rispondere alle richieste di adesione di altri paesi. Ciò significa che l'allargamento non può costituire un atto di programmazione strategica attiva da parte dell'UE.

L'allargamento resta così subordinato alle volontà nazionali dei possibili candidati (un paese può candidarsi, oppure no, a seconda della sua leadership e della sua opinione pubblica), alle preferenze dei singoli stati membri (ognuno mantiene sovranità sulle proprie preferenze riguardo a chi possa entrare nell'Unione e può bloccare tramite veto l'apertura o la chiusura di negoziati) e non da ultimo all'influenza di attori esterni (gli USA, la Russia, la Turchia, la Cina esercitano influenza sulle decisioni di candidatura e adesione).

Questo intreccio di volontà nazionali, preferenze di stati membri e influenze esterne rimane largamente non codificato nei meccanismi formali dell'UE. Di conseguenza, il processo di allargamento non segue una logica programmata e strategica, bensì rimane una successione di decisioni frammentate, spesso contingenti e condizionato da veti o slanci opportunistici di singoli stati. Ad esempio si pensi alla Francia che ha bloccato i negoziati con Albania e Macedonia del Nord nel 2019 per ragioni di politica interna; o alla Georgia che ha sospeso i negoziati nel 2024 per frustrazione verso l'UE.

Nel tentativo di compensare questa "vuoto strategico", l'UE ha sviluppato criteri normativi per dare una veste oggettiva e trasparente all'allargamento, ferma restando la natura responsiva di quest'ultimo. Con i Criteri di Copenaghen del 1993 sono così stati stabiliti i requisiti minimi che uno stato deve avere per poter

aderire: stabilità democratica, *rule of law*, tutela dei diritti umani, economia di mercato funzionante, e capacità di implementare l'*acquis* comunitario. Il problema di questi criteri è che con essi si dà una dimensione normativa dell'adesione (quali valori e istituzioni un paese deve possedere), che rimane però priva di una dimensione strategica (quale ruolo il paese avrà nella geopolitica europea, e come l'allargamento serve gli obiettivi strategici complessivi dell'Unione). Ciò crea inevitabili frizioni e soprattutto inefficienze nel processo decisionale, dal momento un paese candidato potrebbe soddisfare tutti i Criteri di Copenaghen, ma la sua adesione potrebbe comunque essere strategicamente sconsigliabile per ragioni geopolitiche. Inversamente, un paese potrebbe rappresentare un'alleanza strategica cruciale (per contenere una minaccia, per rafforzare la sicurezza), ma potrebbe non soddisfare pienamente i criteri normativi.

Dare al processo di allargamento una veste apparentemente "tecnica" e "apolitica", non costituisce quindi una soluzione, in quanto il processo è nella realtà profondamente politico e tale da determinare l'identità dell'UE sulla scena internazionale.

3.2 L'ambiguità geografica

Anche dal punto di vista geografico, la generica formulazione del Trattato di Roma si porta dietro delle conseguenze per la situazione attuale. In questo caso, la criticità si trova nella formulazione del concetto di "paese europeo", che non ha mai posseduto una base naturale o quantitativamente valutabile. È invece il risultato di processi e scelte politiche contingenti in momenti storici diversi. Durante i decenni della guerra fredda, il contesto internazionale rendeva meno gravoso il compito dei leader europei di affrontare questa questione definitoria: la presenza della cortina di ferro nella parte centro-orientale del continente escludeva a priori un possibile ingresso dei paesi dell'Est europeo, rendendo la discussione sui confini quasi accademica. Inoltre l'allargamento aveva allora una chiara funzione geopolitica – ridefinire la CEE e stabilire un "noi" contrapposto a un "altro" (i paesi comunisti, inclusi quelli che saranno in seguito ridefiniti come "europei" senza eccessive esitazioni). Con la fine della guerra fredda, questa tutto sommato comoda ambiguità è diventata un nodo strutturale: l'UE ha dovuto affrontare richieste di adesione da paesi che fino a qualche anno prima rappresentavano "l'altro" mondo geopolitico ed ideologico. E qui, l'assenza di una

definizione chiara del limite geografico dell'Unione è diventata una fonte ricorrente di conflitto e incertezza.

Manca in sostanza una discussione politica che affronti in modo esplicito e trasparente la questione sul dove finisca l'Europa, a cui conseguirebbero decisioni di esclusione che sono politicamente difficili e simbolicamente delicate. È più facile procedere caso per caso, lasciando la questione indeterminata. Anche perché questa "ambiguità geografica" permette all'UE di usare l'allargamento come leva negoziale: paesi che procedono più velocemente sulle riforme possono essere ricompensati con progressi concreti nei negoziati, mentre paesi che arretrano vedono rallentare il processo. L'ambiguità geografica costituisce cioè una risorsa tattica, che in una prospettiva di più lungo periodo ha però effetti destabilizzanti per i paesi candidati che, lasciati in un limbo decisionale, possono sviluppare un euroscetticismo ed essere per questo spinti a cercare alternative geopolitiche.

Analoghi limiti si riscontrano per le dinamiche decisionali interne per cui, in assenza di una logica programmatica sottostante, i singoli stati membri usano il veto come strumento di politica interna piuttosto che come difesa di principi strategici condivisi. Situazioni del genere hanno fatto perdere credibilità al processo di allargamento che è sembrato uno strumento di contesa politica interna piuttosto che un'esigenza strutturata dell'Unione.

L'ambiguità geografica, ma anche strategica, ha anche influenzato e influenza tuttora il modo in cui l'UE comunica il suo allargamento verso l'esterno. Viene mantenuta una sorta di "magnetività indeterminata" verso l'esterno, con l'Unione che rimane "aperta in linea di principio" ai paesi europei, senza dover escludere formalmente nessuno. Questo alimenta un'immagine dell'UE come progetto universale e inclusivo, basato sui principi della democrazia e dei diritti, una vera e propria forma di *soft power* con cui rendere attraente il modello europeo non solo economicamente, ma anche simbolicamente. Un tentativo non pienamente riuscito, perché l'UE fatica comunque a comunicare una visione coerente del suo allargamento, con i paesi candidati che non sanno fino a che punto poter credere alle promesse ricevute e le nazioni terze (in particolare la Federazione Russa, ma anche la Turchia, la Cina e gli stessi Stati Uniti) sfruttano attivamente questa incertezza.

3.3. Il dibattito in corso e la convergenza illusoria

Abbiamo fin qui evidenziato come il processo di allargamento sia viziato da ambiguità strategiche e geografiche di fondo, che non sembrano però trovare pieno accoglimento nel dibattito in corso. L'analisi dei tre documenti chiave del 2025, il Rapporto Gozi (ottobre), il Pacchetto allargamento della Commissione (novembre) e il Rapporto AFET (novembre) rivela a tal riguardo non tanto una strategia coerente, quanto una convergenza illusoria su parole chiave (merito, riforma, geopolitica) che mascherano divisioni profonde su priorità, confini geografici, tempi e capacità reali di esecuzione. Queste criticità sono centrali per capire le limitazioni nell'odierno approccio all'allargamento.

Il Report Gozi e il problema istituzionale; diagnosi e soluzioni.

Il Report Gozi di ottobre 2025 rappresenta il tentativo più dettagliato del Parlamento Europeo di affrontare ciò che rimane sottinteso o sfuggente negli altri documenti: il problema della scalabilità istituzionale di un'Unione allargata. Viene in particolare argomentato

che un'Unione allargata a 30+ membri, con le attuali strutture decisionali, composizioni e meccanismi di voto, non potrà funzionare efficacemente. La diagnosi è articolata attorno a tre "sfide":

1. *The Efficiency Challenge* Come rendere il Parlamento, il Consiglio e la Commissione efficienti e rappresentativi con una membership così ampia? Come evitare che il processo decisionale diventi ancora più lento e farraginoso?
2. *The Power and Resources Challenge* Come finanziare un allargamento senza sacrificare politiche, programmi e priorità attuali? Il rapporto cita dati impressionanti (uno scenario di allargamento sostanziale potrebbe aggiungere USD 10 trilioni al PIL dell'UE entro 2035), ma anche avvertimenti sui costi di redistribuzione interna.
3. *The Democracy Challenge* Come mantenere legittimità democratica e accountability quando il numero di attori aumenta esponenzialmente? Come garantire che il Parlamento rimanga rappresentativo senza diventare una camera politicamente ingovernabile?

Le soluzioni proposte sono sia "flessibili" (utilizzo di passerelle, *enhanced cooperation*, PESCO) che strutturali (riforme dei Trattati, abolizione dell'unanimità

in aree specifiche, ridefinizione del voto qualificato). Tuttavia, proprio questa propositività rivela il vero problema di fondo: il fatto che il Rapporto debba proporre così tante soluzioni, con sfumature di fattibilità e gradi di ambizione diversi, sottolinea come non esista attualmente un accordo condiviso su cosa sia necessario fare.

Inoltre, il Rapporto Gozi identifica un'aporia critica: se le riforme istituzionali sono davvero prerequisiti dell'allargamento, e se queste riforme richiedono l'unanimità o comunque il consenso di tutti i 27 Stati membri (o peggio, richiedono emendamenti dei trattati con ratifica degli Stati), allora il processo di allargamento potrebbe stagnare indefinitamente nel limbo della riforma costituzionale mai completata.

All'interno di questa impostazione, il Rapporto non affronta il problema dei confini geografici, procedendo come se il numero di candidati (10) sia già fissato e il numero futuro (30+) sia solo una questione di "scaling up" delle istituzioni attuali. Ma il vero problema non è solo "come funzionare con 30 invece di 27", bensì "fino a quando dobbiamo crescere? Fino a 35? 40? 50?". Senza rispondere a questa domanda, le riforme istituzionali proposte rimangono vaghe su una dimensione fondamentale.

Il Pacchetto della Commissione. Il Pacchetto allargamento 2025 della Commissione (COM (2025) 0690) riconosce implicitamente il vincolo istituzionale su cui si concentra il Rapporto Gozi, laddove afferma che "l'accelerazione di riforma negli Stati candidati deve corrispondere a un parallelo processo di riforme dentro l'UE". Tuttavia, il Pacchetto non affronta il fatto che questo "parallelo" rimanga vago e privo di una chiara sequenza temporale o di meccanismi di coordinamento. Come avviene il parallelo? Chi ne è responsabile? Quali sono i *trigger* che attivano le riforme dell'UE? Cosa accade se le riforme dell'UE non procedono al ritmo delle riforme nei candidati, o viceversa? Il Pacchetto non risponde a queste domande.

Piuttosto che affrontare queste questioni trasversali, la Commissione procede con valutazioni paese-per-paese, secondo i Criteri di Copenaghen, risultando in un'analisi tecnica dettagliata e diagnostica per ognuno dei 10 candidati. In questa valutazione paese-specifica, scompaiono due questioni critiche che dovrebbero

essere centrali a una strategia complessiva: quali sono i trade-off tra accelerare l'allargamento (per ragioni geopolitiche, specialmente per Ucraina e Moldova) e mantenere il rigore normativo (merito, democrazia, stato di diritto)? Quando il primo entra in conflitto con il secondo, quale prevale? Il Pacchetto della Commissione, così, registra i sintomi (candidati che arretrano su democrazia, divergenze nei progressi, tempi dilatati) ma non affronta la questione di fondo (la mancanza di una strategia istituzionale, geografica e politica coerente che possa guidare e dare senso a queste valutazioni).

Anche il Pacchetto rimane inoltre silenzioso sulla questione dei confini: non spiega se questi 10 siano "definitivi" o se altri candidati verranno aggiunti. Mantiene così l'ambiguità di cui abbiamo parlato.

Il Rapporto AFET. Il Rapporto AFET tenta di sintetizzare geopolitica, merito normativo e istituzionalità dell'allargamento, ma in modo che talvolta cela più di quanto riveli. Il documento riafferma che l'allargamento è uno strumento geopolitico essenziale, soprattutto dato il conflitto in Ucraina e la minaccia russa, ribadisce che il merito deve rimanere principio cardine dell'allargamento, e incorpora esplicitamente le raccomandazioni del Rapporto Gozi quando chiede abolizione dell'unanimità nei passaggi intermedi dell'allargamento, votazione a maggioranza qualificata in aree specifiche, e coinvolgimento anticipato dei candidati nelle istituzioni dell'UE. Il tono del Rapporto AFET è anche più ambizioso di quello della Commissione: riconosce esplicitamente che l'UE deve riformarsi, e che questa riforma è parte della strategia di allargamento, non qualcosa di separato. Ciò rappresenta un progresso rispetto al Pacchetto della Commissione. Tuttavia, il Rapporto AFET cela una tensione irrisolta tra tre dimensioni che dovrebbero guidare l'allargamento:

- dimensione geopolitica: l'allargamento è urgente per ragioni di sicurezza (guerra, Russia). Tempi lunghi significano vulnerabilità, opportunità per attori rivali, e rischio di perdita di credibilità dell'UE verso i candidati.
- dimensione meritocratica: il rigore normativo su democrazia, stato di diritto, diritti è non-negoziabile. Se l'UE abbassa gli standard per ragioni geopolitiche, perde la sua ragion d'essere normativa e la credibilità verso i propri cittadini.

- dimensione istituzionale: le riforme interne richieste per gestire un'Unione allargata sono profonde, complesse, e richiedono tempo. Non possono essere precipitate.

3.4. Criticità irrisolte

Osservando i tre documenti nel loro insieme, emerge in sostanza un *pattern* ricorrente. Ciascuno dei tre documenti affronta un aspetto del problema, ma nessuno affronta la totalità. Il risultato è una convergenza illusoria: I tre documenti sembrano parlare la stessa lingua (merito, efficienza, geopolitica), ma rimangono in realtà frammentati su questioni fondamentali come:

- dove finisce geograficamente l'allargamento?
- come si risolvono i conflitti tra merito, urgenza geopolitica e capacità istituzionale?
- quale è la visione strategica complessiva dell'UE riguardo al suo ruolo futuro?

La mancata esplicitazione di tali scelte rischia di rivelarsi insostenibile all'interno di un assetto delle relazioni internazionali che ha perso stabilità e che è divenuto più esposto alla risoluzione conflittuale delle controversie. Sembra piuttosto opportuno elaborare un approccio più strutturato, definire a priori i criteri di appartenenza all'Unione – non solo normativi- individuando chiaramente quali Stati possano essere integrati e quali debbano restare al di fuori dei confini comunitari.

I tre documenti analizzati convergono nell'indicare l'allargamento come "geopoliticamente prioritario", così come nell'affermare che "il merito deve essere preservato" e che "le riforme istituzionali sono necessarie". Ma cosa accade quando questi tre imperativi entrano in conflitto? Non viene data una risposta chiara.

Consideriamo un esempio concreto: se la Serbia continua ad arretrare su democrazia e stato di diritto (questione meritocratica), ma la sua stabilità è cruciale per la sicurezza dei Balcani occidentali e per contenere l'influenza russa nella regione (questione geopolitica), cosa prevale nella scelta sull'allargamento? L'UE ha oscillato tra condizionalità rigida e pragmatismo, ma senza una regola codificata che guidi questa scelta, ogni decisione rimane contingente ed esposta a critiche di incoerenza.

Questa assenza di gerarchia non è neutrale: significa implicitamente che la contingenza prevale sulla programmazione, e che ogni decisione rimane soggetta a negoziazione tra i 27 Stati membri e alle loro interpretazioni diverse delle priorità. Una condizione incompatibile col raggiungimento di una dimensione globale dell'Europa, almeno nelle forme che vengono oggi presentate ed auspiccate dalle istituzioni comunitarie.

Punti di criticità emergono anche laddove i documenti insistono sul fatto che le riforme interne dell'UE debbano procedere "in parallelo" con l'allargamento. Ma questo è logicamente e praticamente problematico: le riforme interne dell'UE (specialmente quelle costituzionali, come quelle proposte nel Rapporto Gozi) richiedono tempo, consenso tra i 27 Stati, ratifica nazionale, e processi decisionali complessi. Se l'allargamento è urgente per ragioni geopolitiche (come nel caso dell'Ucraina), come può essere subordinato al completamento delle riforme interne? Nei fatti si tende a decidere caso per caso e da ciò derivano forti incertezze, perché per cui da una parte non è chiaro come l'UE stia governando il processo di allargamento, dall'altra i paesi candidati non hanno percezione sui tempi della loro eventuale ammissione.

Si cade qui in una terza criticità, data da come l'ambiguità strategica europea sia attivamente sfruttata dagli attori esterni. L'assenza di una chiara direzione di marcia sull'allargamento lascia infatti i paesi candidati vulnerabili a influenze esterne, compromettendo gli obiettivi di autonomia strategica aperta che l'Europa si è data. L'ambiguità strategica europea non è quindi solo una debolezza amministrativa o politica interna, ma un vero e proprio fattore di vulnerabilità geopolitica.

3.5. Possibili linee di azione per una strategia dell'allargamento

L'analisi di questi tre documenti del 2025 rivela che l'UE non ha ancora affrontato direttamente l'ambiguità strategica che caratterizza l'allargamento da decenni. I tre documenti procedono come se una strategia coerente già esistesse, quando in realtà rimane frammentata su dimensioni geografiche, istituzionali, normative e geopolitiche. L'assenza di una strategia chiara e codificata per superare tale ambiguità paralizza il processo decisione dell'Ue e la rende vulnerabile alle

pressioni esterne. L'avanzamento del dibattito necessita di definire una strategia dell'allargamento che risponda a tre domande fondamentali:

Domanda 1: Dove finisce geograficamente l'Europa e quindi l'allargamento?

Attualmente, nessuno dei tre documenti risponde direttamente. Ciò crea incertezza, vulnerabilità strategica, e opportunità per attori rivali di occupare spazi lasciati vuoti. Questa discussione dovrebbe portare a decisioni su:

- la Turchia: rimane candidata, o viene definitivamente esclusa? Questo caso è particolarmente sensibile in quanto la Turchia rappresenta un alleato strategico ma anche un competitor.
- Armenia, Azerbaijan: sono parte della visione geografica dell'UE, o rimangono nel "Vicinato Orientale" senza prospettiva di adesione?
- l'Ucraina e Moldova: quale è il ruolo geopolitico riservato loro? Full membership, o status speciale?

Queste non sono domande tecniche. Sono scelte strategiche fondamentali che ridefiniranno l'identità e il ruolo dell'Unione europea sulla scena internazionale. Come l'avvertimento storico osservava, l'UE deve abbandonare la "ambiguità creativa" per una chiarezza esplicita, anche se questo significa dovere spiegare perché alcuni stati non possono essere inclusi.

Domanda 2: Come bilanciare merito, urgenza geopolitica e capacità istituzionale quando entrano in conflitto?

I tre documenti affermano che questi tre imperativi devono coesistere, ma non forniscono una gerarchia quando entrano in conflitto. Questa assenza di gerarchia esplicita è essa stessa una scelta strategica (implicitamente, si privilegia la contingenza rispetto alla programmazione). L'UE dovrebbe invece codificare:

- in quali circostanze il merito può essere modulato: Ad esempio, in situazioni di crisi geopolitica acuta (come una guerra nel territorio europeo), può l'UE offrire "status provvisori" con pieni diritti raggiunti solo quando le condizioni lo permettono?
- in quali circostanze l'urgenza geopolitica non può attendere riforme istituzionali complete: Come dovrebbe bilanciare l'UE la necessità di agire

rapidamente (per proteggere alleati o contenere minacce) e la necessità di riformarsi internamente (per gestire l'allargamento in modo efficiente)?

- quali sono i trade-off non-negoziabili: Quali principi l'UE non è disposta a compromettere, nemmeno per ragioni geopolitiche? (Ad esempio: il primato del diritto, la democrazia pluralista, i diritti umani rimangono sempre non-negoziabili?)

Domanda 3: Come l'allargamento si integra nella strategia complessiva di autonomia strategica europea?

Questo è il vero assente nei tre documenti. L'allargamento non è un fine a se stesso; dovrebbe servire un obiettivo strategico più ampio: rafforzare l'autonomia strategica dell'UE in un contesto di crescente competizione geopolitica con la Russia, la Cina, e di crescente incertezza sulle alleanze transatlantiche. Ma se l'allargamento rimane ambiguo su confini, tempi e condizioni, come può contribuire a questo obiettivo? L'autonomia strategica richiede:

- frontiere stabili: Confini geografici e politici chiari. L'ambiguità sui confini dell'allargamento equivale a ambiguità sull'identità stessa dell'Unione.
- una visione chiara di ciò che l'Unione intende difendere e promuovere: Democrazia, diritti umani, mercato unico, governance multilaterale. Se l'allargamento compromette questi principi (per ragioni geopolitiche), allora riduce la coerenza della strategia di autonomia strategica dell'UE.

Riferimenti bibliografici

- Anghel, Veronica, e Erik Jones. 2024. «The Geopolitics of EU Enlargement: From Club to Commons». *Survival* 66 (4): 101–14.
<https://doi.org/10.1080/00396338.2024.2380203>.
- Biscop, Sven, e Beatriz Cózar Murillo. 2024. *PESCO: The Last Chance*. Policy Brief No. 341. EGMONT POLICY BRIEF. Egmont Institute.
https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2024/04/SBiscop_BCozarMurillo-_Policy_Brief_341.pdf?type=pdf.
- Bonomi, Matteo. 2023. «Beyond ‘Enlargement Fatigue’: A View from Rome». In *Enlargement and the Future of Europe*, a cura di Michael Kaeding, Johannes Pollak, e Paul Schmidt. Springer Nature Switzerland. https://doi.org/10.1007/978-3-031-43234-7_15.
- Borrell, Josep. 2022. «Europe in the Interregnum: Our Geopolitical Awakening after Ukraine». marzo 24. https://www.eeas.europa.eu/eeas/europe-interregnum-our-geopolitical-awakening-after-ukraine_en#top.
- Buras, Piotr, e Engjellushe Morina. 2025. *Catch-27: Il pensiero contraddittorio sull'allargamento dell'UE*. settembre 5.
- Cantone, Sergio. 2025. «Difesa perché Germania, Italia e Giappone dipendono ancora dalla deterrenza nucleare degli Usa Eu». *Euronews* (Bruxelles, BE), marzo 18.
- Caulcutt, Clea. 2024. «Macron warns Europe ‘can die’ in alarmist speech on protectionism, geopolitical threats». *POLITICO*, aprile 25.
- Commissione Europea. 2020. «Europe’s Moment: Repair and Prepare for the Next Generation». maggio 27.
- Commissione Europea. 2025. «COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS». Aprile 11.
- Consiglio Europeo. 2025. «Riunione del Consiglio europeo (23 ottobre 2025) – Conclusioni». ottobre 23.

- Dopchie, Robert, e Liridon Lika. 2024. «The EU Enlargement Strategy in the Western Balkans: Assessing the Implications Amidst the War in Ukraine». *European Foreign Affairs Review* 29 (Issue 2): 159–76. <https://doi.org/10.54648/EERR2024007>.
- Eckert, Sandra. 2024. «Business Power and the Geoeconomic Turn in the Single European Market». *JCMS: Journal of Common Market Studies* 62 (4): 973–92. <https://doi.org/10.1111/jcms.13604>.
- Economides, Spyros, Kevin Featherstone, e Tom Hunter. 2024. «The Changing Discourses of EU Enlargement: A Longitudinal Analysis of National Parliamentary Debates». *JCMS: Journal of Common Market Studies* 62 (1): 168–85. <https://doi.org/10.1111/jcms.13484>.
- Fouéré, Erwan. 2019. «Macron's "Non" to EU enlargement». *CEPS*, ottobre 22, 1.
- Gehrke, Tobias. 2022. «EU Open Strategic Autonomy and the Trappings of Geoeconomics». *European Foreign Affairs Review* 27 (Special Issue): 61–78. <https://doi.org/10.54648/EERR2022012>.
- Guerrieri, Paolo, e Pier Carlo Padoan. 2024. *Europa Sovrana. Le tre sfide di un mondo nuovo*. Anticorpi 87. La Terza.
- Johansson-Nogués, Elisabeth, e Francesca Leso. 2025. «Geopolitical EU? The EU's Wartime Assistance to Ukraine». *JCMS: Journal of Common Market Studies* 63 (1): 127–42. <https://doi.org/10.1111/jcms.13613>.
- Nugent, Neill. 2017. *The Government and Politics of the European Union*. 8th ed. The European Union Series. Palgrave.
- Öhlén, Mats. 2025. «Future EU Enlargements—Opportunities and Dilemmas». In *The Depth and Size of the European Union in a Time of War*, a cura di Per Ekman, Björn Lundqvist, Anna Michalski, e Lars Oxelheim. Springer Nature Switzerland. https://doi.org/10.1007/978-3-031-83441-7_2.
- Osypchuk, Anna, e Kristi Raik. 2023. «The EU's Geopolitical Enlargement – Ukraine's Accession Will Make the EU a Stronger Security Actor». *Joint Brief* 30 (novembre): 7.
- Parlamento Europeo, reg. 2025a. *Committee on Foreign Affairs Ordinary meeting Presentation of the 2025 Enlargement Package by Marta Kos, Commissioner for Enlargement*. SPAAK 3C50. 14:04:34.

https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/afet-committee-meeting_20251104-1300-COMMITTEE-AFET.

Parlamento Europeo. 2025b. *REPORT on the Institutional Consequences of the EU Enlargement Negotiations*. Motion for European Parliament Resolution 2025/2041(INI). European Parliament.

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2025-0177_EN.html#_section1.

Tocci, Nathalie. 2021. *European Strategic Autonomy: What It Is, Why We Need It, How to Achieve It*. Con un contributo di Istituto Affari Internazionali. Istituto Affari Internazionali (IAI).

Volkers, Sam, e Francesco Bernabeu Fornara. 2025. *Geopolitical Europe: A Historical Perspective – Part I*. maggio 7.

PARTE II

LE CONSEGUENZE ECONOMICHE

Premessa

Nel precedente paper sono state analizzate le motivazioni politiche che guidano il processo di allargamento europeo e sono state considerate le complessità che ne derivano per gli assetti istituzionali dell'Ue, nonché per le relazioni con i paesi terzi. In questo secondo lavoro spostiamo l'attenzione sull'impatto economico dell'allargamento, ma occorre preliminarmente sottolineare che, anche adottando questa prospettiva di analisi, la dimensione politica del processo conserva la sua preminenza. I costi e i benefici derivanti dall'ammissione di nuovi paesi nel perimetro dell'Unione sono infatti necessariamente asimmetrici e possono essere accettati da parte di chi è già membro solo sulla base di valutazioni di natura politica, perché limitarsi al solo calcolo economico non farebbe emergere chiare convenienze economiche.

Semplificando la questione, nel momento in cui nuovi paesi sono ammessi nell'Unione, a essi viene offerto da parte dei paesi già membri il bene pubblico rappresentato da un mercato già integrato, con libertà di scambi e di movimenti di capitale, e con livelli di domanda elevati. I nuovi paesi, tipicamente caratterizzati da livelli di reddito pro-capite e di consumo inferiori alla media europea, hanno un immediato vantaggio economico nell'entrare a far parte di questo mercato unico, a condizione di saper affrontare gli squilibri che possono derivare dal riposizionamento del proprio sistema produttivo, così come dall'allineamento del sistema dei prezzi a quello prevalente nell'Unione. Per i paesi già membri, il vantaggio economico direttamente generato dai nuovi entranti ha di contro un rilievo marginale o finanche nullo, dal momento che essi poco aggiungono inizialmente alle dimensioni del mercato. Vantaggi possono successivamente generarsi attraverso l'integrazione fra sistemi produttivi, ma questo tipo di effetti può necessitare di tempi lunghi per dispiegarsi. Nella fase di transizione non può inoltre escludersi, è anzi probabile, che la concorrenza esercitata dai nuovi entranti attraverso il più basso costo del lavoro ponga i vecchi membri di fronte alla necessità di avviare processi di ristrutturazione produttiva anche repentini e, soprattutto, socialmente costosi. È appunto qui che la valenza politica del processo assume preminenza, portando i paesi membri ad accettare e promuovere l'allargamento. D'altronde il progetto europeo, nato dalle ceneri della Seconda guerra mondiale, va per sua natura oltre la sfera economica, rappresentata dall'integrazione dei mercati, e ha avuto fin dall'inizio grandi

ambizioni politiche, anche se i diversi interessi nazionali e i rapporti di potere che ne derivano continuano a frenarne l'evoluzione verso un vero e proprio modello federale.

Va anche sottolineato che, pur volendosi limitare a considerare l'integrazione di nuovi paesi nella sua forma più essenziale, consistente nella rimozione delle barriere agli scambi e ai movimenti di capitale, l'aspetto politico conserva comunque un ruolo centrale. La semplice rimozione dei controlli alle frontiere non basta infatti ad assicurare una piena integrazione dei mercati, dal momento che gli scambi di merci e servizi sono influenzati dalla presenza di regole interne a ciascun paese, sia quelle esplicitamente configurate in modo discriminatorio al fine di favorire i produttori nazionali, sia quelle che, pur non essendo formalmente discriminatorie, esercitano un effetto restrittivo per via della loro eterogeneità tra i diversi paesi. Il processo di costruzione e allargamento del mercato unico europeo richiede cioè un lavoro di armonizzazione – o almeno di reciproco riconoscimento – delle regole e degli standard produttivi nazionali. Occorre qui ricordare un assunto fondamentale della teoria dell'integrazione economica, che ci ricorda come il libero scambio non sia uno stato di natura, ma una forma di governo multilaterale delle relazioni fra singoli paesi, che presuppone la costruzione di regole e di istituzioni. In questo senso l'Unione europea rappresenta un caso emblematico di integrazione profonda, che va appunto al di là di quanto richiesto per la sola formazione di un'area di libero scambio, contemplando l'assegnazione di competenze politiche sovranazionali a istituzioni comuni. Un processo che, evidentemente, non può aver luogo se non in presenza di una forte convergenza politica.

Tutto ciò premesso, un'analisi prettamente economica del processo di allargamento deve considerare due aspetti principali. Il primo attiene agli effetti sugli scambi, dal momento che l'allargamento comporta la rimozione delle barriere doganali. In punto di teoria, ciò migliora l'allocazione delle risorse fra paesi membri, rende più efficienti le specializzazioni produttive e genera effetti di creazione di commercio intra-area (*trade creation*). Si tratta di un effetto che, sia pur con tempi diversi, dovrebbe beneficiare tutti i paesi dell'Unione e portare quindi a un complessivo aumento del benessere sociale. Il secondo aspetto va riferito al processo di convergenza, per cui i nuovi membri, con redditi iniziali più bassi, tendono a beneficiare di tassi di crescita più elevati fino appunto a convergere sui valori di reddito pro-capite dei vecchi membri. In questo caso

l'effetto è per definizione asimmetrico, ma si può ritenere che nel tempo la crescita del reddito dei nuovi membri generi effetti di domanda positivi che si diffondono all'intera Unione.

Un terzo aspetto da valutare deriva poi dalle politiche redistributive attuate attraverso il bilancio comune europeo. L'allargamento modifica infatti a favore dei nuovi membri i parametri attraverso cui queste risorse vengono assegnate e ciò può comportare una riduzione dei finanziamenti di cui vengono a disporre i vecchi membri.

Questi tre aspetti sono di seguito considerati, dando in primo luogo conto dei risultati rinvenibili in letteratura. Si passa poi ad esaminare come sia variata l'integrazione commerciale con l'allargamento e quale sia stata la dinamica di convergenza all'interno dell'Unione allargata. Alcune considerazioni specifiche vengono in merito fatte sulla posizione dell'Italia. Infine, si offre un'ampia disamina su come la distribuzione delle risorse comunitarie sia stata influenzata dall'allargamento. Un apposito esercizio di stima controfattuale dà conto di come la prospettiva di un ulteriore allargamento possa portare a ridurre, anche in misura consistente, i finanziamenti del bilancio comunitario alle regioni italiane.

4. Analisi della letteratura

La natura asimmetrica del processo di allargamento trova conferma nei risultati della letteratura, che concordano nell'individuare un impatto positivo per i nuovi entranti, mentre per i paesi già membri la valutazione degli effetti economici rimane più controversa. In questo contesto, emerge la questione cruciale: se e in che misura i fattori di attrazione (la convenienza a rimanere all'interno dell'Unione) continuino a prevalere su quelli di frammentazione (la spinta ad abbandonare l'Unione). Tale prospettiva, proposta da Guerrieri e Padoan (2024), sottolinea come l'allargamento non possa essere valutato solo in termini di esiti economici immediati, ma principalmente in riferimento alla capacità di trovare un equilibrio che renda il processo di integrazione sostenibile nel tempo.

Entrando in maggior dettaglio, secondo un contributo recente (Beyer, Li e Weber, 2025), l'aumento del PIL pro capite dei nuovi Stati membri generato dall'allargamento sarebbe stato compreso tra il 30 e il 40 per cento e si sarebbe

concretizzato attraverso i consueti processi di *productivity catch-up* e *capital deepening*. Risultati analoghi emergono anche in Grassi (2024), che stima per i nuovi membri una crescita addizionale del 32% nei quindici anni successivi all'adesione, per due terzi spiegata da una maggiore accumulazione di capitale, a sua volta riconducibile all'afflusso di investimenti diretti esteri (IDE), saliti al 3,6% del PIL tra il 2004 e il 2007. Un ulteriore fattore di accelerazione della crescita è rappresentato dall'accesso ai trasferimenti dal bilancio dell'UE e ai Fondi di coesione (Beyer, Li e Weber, 2025). Specifici benefici economici legati all'aumento degli scambi commerciali e dall'apertura del mercato del lavoro sono identificati in Baas e Becker, 2010. Fa da controcanto a questa evidenza positiva il fatto che, come indicato in Garmel, Maliar e Maliar (2007), nel lungo periodo gli investitori dei paesi già membri UE diventano proprietari di circa tre quarti del capitale dei nuovi aderenti, per i quali l'adesione comporterebbe quindi una perdita di controllo sul processo di accumulazione.

Venendo ai paesi già membri dell'UE, gli effetti economici dell'allargamento risultano indeterminati e variano significativamente a seconda dei diversi contesti nazionali. Impatti di segno negativo sono rilevati a fronte della concorrenza di prezzo esercitata dai nuovi membri, con conseguente depressione dei salari e aumento della disoccupazione (ad esempio Niebuhr, 2008; Lafourcade e Paluzie, 2011). Risultanze diverse emergono peraltro a seconda che l'analisi sia condotta a livello nazionale o territoriale. Gli studi a livello nazionale evidenziano effetti positivi ma contenuti sul PIL pro capite o non statisticamente significativi. Beyer, Li e Weber (2025) stimano una crescita di circa il 10% in media nel 2022 per i paesi UE-15, ad eccezione della Grecia, che registra invece una contrazione. I benefici, secondo i suddetti autori, derivano dall'espansione del mercato unico dell'UE. Questo sembra aver consentito alle imprese di espandere la produzione e di ottenere guadagni in termini di efficienza. Grassi (2024) non rileva di contro un effetto significativo sul PIL pro capite per questo gruppo di paesi.

Passando agli studi con dati a livello regionale, emerge che gli effetti sul PIL pro-capite sono eterogenei. Per interpretare tale eterogeneità territoriale, un utile riferimento teorico è fornito dalla New Economic Geography (NEG). Questo filone evidenzia come i processi di integrazione economica tendano a generare effetti più intensi nelle regioni di confine rispetto a quelle centrali, in virtù di meccanismi di agglomerazione e riallocazione dell'attività produttiva (Krugman, 1991; Krugman e Venables, 1990; Hanson, 2005; Bosker e Garretsen, 2010). Sulla

base di questi presupposti teorici, Wassman (2015) non riscontra effetti statisticamente significativi considerando l'intero pool di regioni confinanti con i paesi orientali di nuova ammissione. Tuttavia, disaggregando l'analisi, emerge che per le regioni tedesche e austriache gli effetti sul reddito pro capite sono positivi mentre per il Friuli-Venezia Giulia, l'unica regione italiana di confine con i paesi dell'allargamento, gli impatti sarebbero stati di segno negativo. Rimanendo nel campo dell'analisi regionale, Braakmann e Vogel (2009) esaminano i risultati delle imprese di servizi tedesche situate nella regione di confine orientale nel periodo a cavallo con l'allargamento del 2004. Lo studio sostiene che l'adesione dei PECO abbia comportato una diminuzione di circa l'1% del fatturato e della redditività delle grandi imprese e nessuna variazione significativa sull'export. Per le piccole imprese, invece, si osserva un aumento annuale del fatturato del 2,7% sia nel 2004 che nel 2005, e una diminuzione annuale della redditività di 1,8 e 2,6 punti percentuali rispettivamente nel 2004 e nel 2005. L'ipotesi interpretativa suggerita è che le piccole imprese si sarebbero espanse verso est, aumentando così il fatturato ma riducendo la redditività a causa dei costi iniziali di ingresso nei nuovi mercati. Nel complesso, anche questi risultati non fanno emergere un chiaro effetto positivo dell'allargamento sui paesi già membri.

5. L'Europa dopo l'allargamento: l'integrazione commerciale

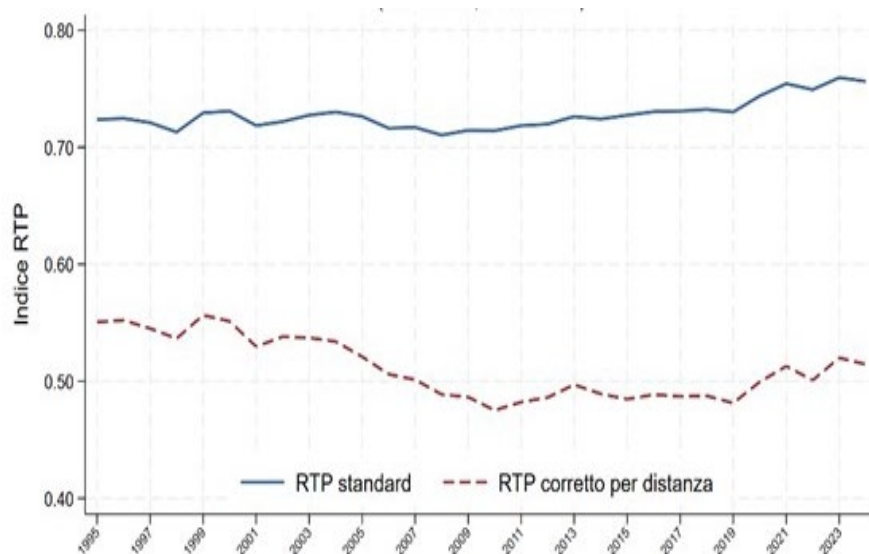
Il prevalere di effetti asimmetrici quali quelli identificati dalla letteratura non sembra aver pregiudicato l'approfondimento dell'integrazione commerciale europea. Nella teoria tradizionale delle unioni doganali i benefici dell'integrazione regionale coincidono con quelli tipicamente attribuiti al libero scambio e scaturiscono in primo luogo dal miglioramento nell'allocazione settoriale delle risorse fra singoli paesi membri. Si tratta, in particolare, di effetti di *creazione di commercio*, che derivano dalla sostituzione di fornitori domestici con fornitori più efficienti collocati in altre economie dell'area. Come appunto prescritto dalla teoria dei vantaggi comparati, un simile approfondimento delle specializzazioni beneficia ogni singolo paese e favorisce un aumento generalizzato sia degli scambi, sia del benessere sociale. A questi benefici si contrappongono i costi che possono derivare da fenomeni di *diversione di commercio*, ovvero dalla concentrazione degli scambi all'interno dell'unione doganale, tale da portare alla

rinuncia di forniture provenienti da produttori esterni, anche qualora questi ultimi siano più efficienti dei produttori interni. Ciò per il fatto che l'abbattimento delle barriere agli scambi ha un carattere discriminatorio e quindi non si applica ai Paesi esterni all'unione doganale. All'aumento dei flussi commerciali intra-area può quindi corrispondere una riduzione dei flussi extra-area, senza che sia possibile determinare a priori quale sia l'effetto finale in termini di accrescimento del benessere collettivo.

Nell'esperienza europea si ritiene che gli effetti di creazione di commercio siano stati superiori agli effetti di diversione. Ciò si può spiegare con il carattere profondo dell'integrazione europea (sopra richiamato) e con gli investimenti esteri sollecitati dall'allargamento, che hanno generato intensi scambi di beni intermedi necessari per il funzionamento delle reti produttive in cui sono stati via via inseriti i nuovi membri dell'Unione europea. Ai fini della nostra analisi l'aspetto che più rileva è il fatto che la maggiore integrazione all'interno dell'Unione europea non abbia pregiudicato gli scambi con i Paesi terzi, se non in casi limitati ed episodici. Il processo di allargamento dell'Unione è stato infatti accompagnato da un impegno rilevante ad abbassare le barriere agli scambi anche con i Paesi terzi, sia nel contesto degli accordi multilaterali gestiti dall'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), sia negoziando accordi bilaterali con diversi partner extra-europei. In sostanza, ci sarebbe stata creazione di commercio senza che si verificassero effetti di diversione.

Un'evidenza in tal senso può essere tratta dal grafico 1. Si considera un *Indice di preferenze commerciali rivelate* (IPCR), che misura in maniera omogenea – in una scala da -1 a +1 – l'intensità degli scambi di merci (esportazioni + importazioni) tra un insieme di Paesi, calcolata rispetto al loro peso nel commercio mondiale. La soglia di neutralità geografica degli scambi, corrispondente a un IPCR pari a zero, si raggiungerebbe nell'ipotesi astratta di un mondo privo di barriere naturali e politiche, in cui la distanza geografica non sarebbe un ostacolo agli scambi e il commercio intra-regionale avrebbe un'importanza esattamente uguale a quella della regione considerata per il resto del mondo. Valori positivi segnalano di contro che l'incidenza degli scambi intra-regionali tra i Paesi selezionati è maggiore della loro importanza nel commercio mondiale. Dal momento che Paesi vicini tendono ad avere un IPCR positivo per mere ragioni geografiche, l'indice è presentato anche nella forma corretta per la distanza chilometrica.

Grafico 1. Indice di preferenza commerciale rivelata intra-regionali (IPCR)



Fonte: elaborazioni proprie su dati OCSE-BIMTS e CEPII.

L'indice standard evidenzia come il grado di integrazione all'interno del mercato sia molto elevato, ma al contempo come non vi siano significativi mutamenti nel tempo. I valori si collocano su un trend lievemente crescente a partire dal 2008, ma questo è presumibilmente legato al dispiegarsi della crisi finanziaria internazionale, che avrebbe favorito un modesto aumento del grado di integrazione intra-europeo. Un incremento più consistente si osserva in nel periodo Covid, a conferma del fatto che il trend dell'integrazione europea tende ad aumentare in risposta a shock di natura esogena, piuttosto che come effetto del processo di allargamento. Un'evidenza che emerge in modo ancora più netta dall'esame dell'Indice corretto che, oltre a essere collocato come atteso su valore più bassi, registra a fine periodo un livello inferiore a quello iniziale. Nel complesso, trova conferma l'ipotesi per cui l'allargamento non sarebbe stato realizzato a detrimento degli scambi con i paesi esterni all'area. Si tratta di un aspetto fondamentale perché si può ritenere che proprio la maggiore domanda proveniente dall'esterno dell'area abbia creato le condizioni espansive che hanno permesso, soprattutto nei paesi già membri, di assorbire i costi dell'allargamento. Un elemento che, nel nuovo contesto determinato dalle politiche statunitensi, potrebbe fortemente indebolirsi nel corso dei prossimi anni.

6. La convergenza del reddito pro capite nell'Europa allargata e la posizione dell'Italia

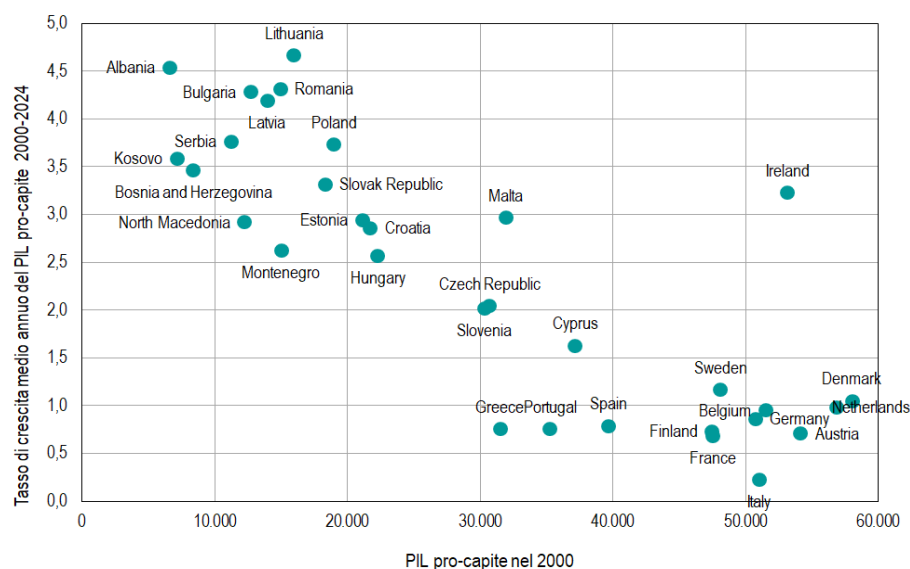
Un secondo impatto dell'allargamento si osserva in merito alla convergenza economica che è andata realizzandosi fra nuovi e vecchi membri. Nel grafico 2 si illustra a tal riguardo la relazione intercorsa nel periodo 2020-24 fra il tasso medio di crescita dei singoli paesi (asse delle ordinate) e il livello iniziale di reddito pro-capite. L'ipotesi della convergenza vuole che, una volta inseriti all'interno di un'unione doganale, i paesi con reddito iniziale più basso crescano a tassi più elevati della media, riducendo progressivamente la distanza dalle economie più prospere. Da questo punto di vista, l'evidenza disponibile si presta a un'interpretazione univoca: tutti i paesi dell'allargamento, che nel 2000 partivano da un livello del reddito pro-capite molto più basso di quello dei Paesi dell'UE-15 hanno fatto registrare nel periodo 2000-2024 tassi di crescita medi annui nettamente superiori alla media. È interessante anche notare come la convergenza coinvolge anche i Paesi dei Balcani occidentali, malgrado non siano ancora entrati nell'Unione. Si tratta presumibilmente degli effetti anticipati generati dalla prospettiva dell'allargamento, attivati anche dalle riforme strutturali concordate nell'ambito degli *Accordi di stabilizzazione e associazione*. Di contro e come atteso sulla base dell'ipotesi della convergenza, più bassi sono stati i tassi di crescita dei membri originari, con l'eccezione dell'Irlanda, le cui dinamiche di sviluppo sono sostenute dal suo ruolo di piattaforma di insediamento delle sedi di imprese multinazionali attratte dal trattamento fiscale di favore

In questo quadro di convergenza, spicca il caso dell'Italia che, partendo da un livello iniziale di reddito pro-capite relativamente elevato, analogo a quello della Germania, è di gran lunga il Paese con il tasso di crescita più basso tra tutti quelli considerati. Il dispiegarsi degli effetti dell'allargamento coincide dunque con un periodo di forte indebolimento della posizione relativa del nostro paese. Il grafico 3 mostra più in dettaglio il declino dell'economia italiana che, partendo appunto da un livello iniziale vicino a quello della Germania nel 2000 e superiore di un quarto alla media UE-27, ha fatto registrare una rapida tendenza negativa, che l'ha portata nel 2015 al di sotto della media. Il declino è continuato negli anni successivi e un'inversione sembra essersi determinata solo nel periodo post-

pandemico, in coincidenza con il temporaneo allentamento delle politiche di bilancio. Nel 2024 il reddito pro-capite italiano risultava comunque ancora inferiore alla media UE.

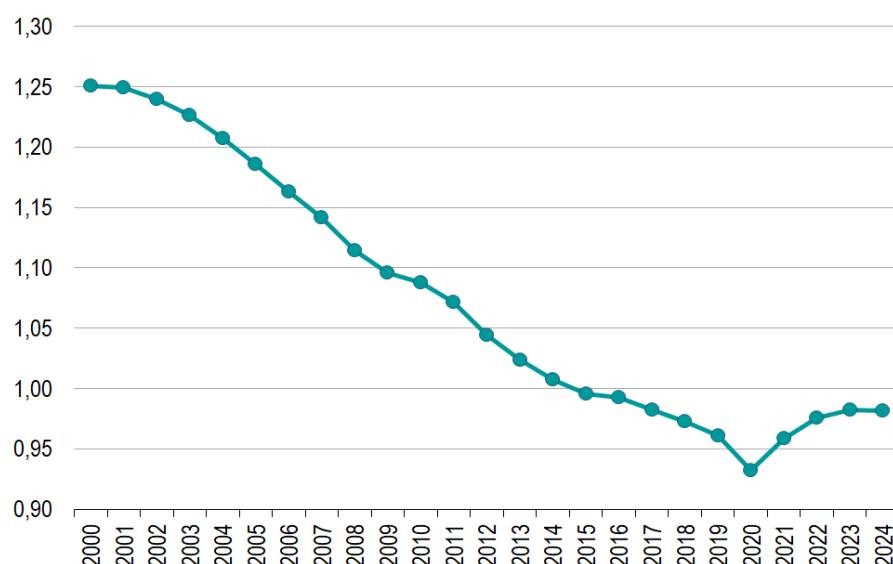
Grafico 2. La convergenza in Europa 2000-2004

(PIL pro capite a prezzi costanti in dollari internazionali a parità di potere d'acquisto)



Fonte: Fondo Monetario Internazionale, World Economic Outlook database, April 2025.

Grafico 3. Italia: reddito pro capite in rapporto alla media UE-27

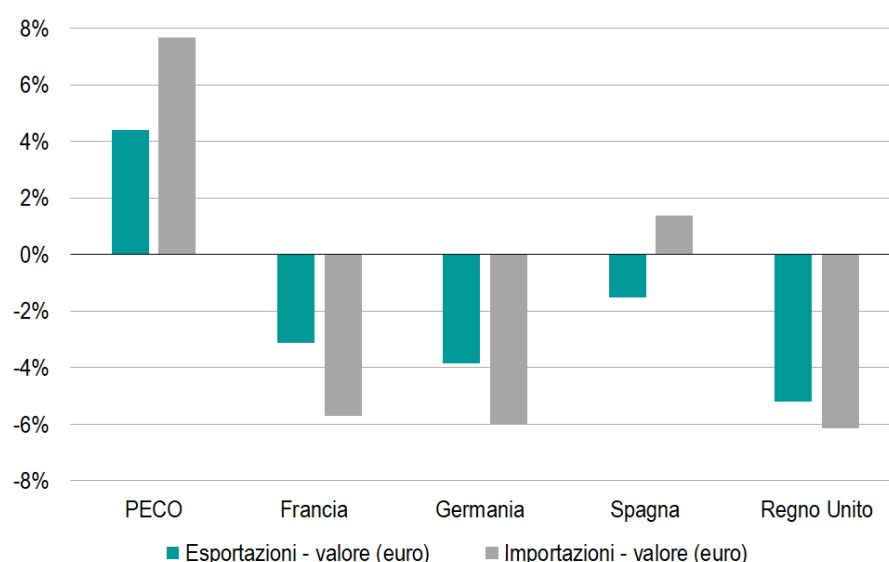


Fonte: Istat.

Sarebbe naturalmente improprio attribuire al processo di allargamento le difficoltà che hanno segnato l'economia italiana, dal momento che nel periodo in esame sono intervenuti shock di ampie dimensioni quali la crisi finanziaria internazionale e la successiva crisi dei debiti sovrani. Sono inoltre note le carenze strutturali della nostra economia in termini di bassa produttività e di basso tasso di innovazione del modello produttivo. Allo stesso tempo, l'allargamento potrebbe non aver portato alla nostra economia benefici di particolare rilievo, come ad esempio è avvenuto per la Germania, che ha operato una forte integrazione industriale con i paesi dell'est Europa.

Come, dunque, si rapporta effettivamente l'Italia con il processo di allargamento fin qui realizzato? Una risposta a questa domanda può essere data analizzando quale grado abbia raggiunto l'integrazione commerciale fra l'Italia e i nuovi membri. Nel grafico 4 si illustra come siano variati tra il 2003 e il 2024 i pesi sul nostro commercio estero dei paesi PECO, operando un confronto con quanto avvenuto nei quattro altri principali paesi europei (Germania, Francia, Spagna e Regno Unito). Come si osserva, la rilevanza delle economie PECO è aumentata, di 7,7 punti per le esportazioni e di 4,4 punti per le importazioni. Al contempo, i pesi dei quattro grandi paesi sono diminuiti, con la parziale eccezione della

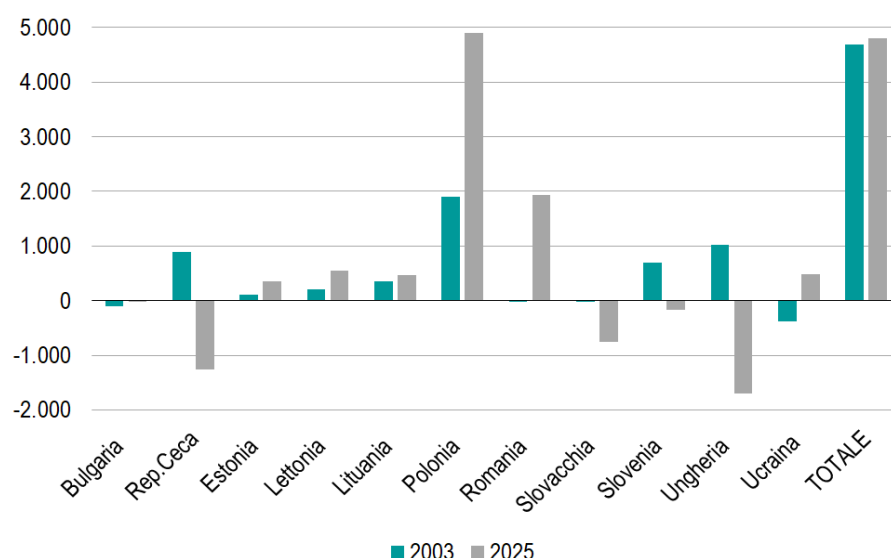
Grafico 4. Variazione tra le quote di import ed export dal 2003 al 2025



Fonte: Istat.

Spagna da cui proviene, rispetto al 2003, l'1,4% in più delle nostre importazioni. A questo aumento di peso corrisponde una sostanziale invarianza del saldo commerciale, che nel 2025 si è attestato a 4,8 miliardi di euro, rispetto ai 4,7 miliardi del 2003 (grafico 5). Nel periodo è però intervenuta una ricomposizione del saldo, in particolare con un ampliamento del surplus verso la Polonia (da 1,9 a 4,9 miliardi) e uno scivolamento in deficit con l'Ungheria, la Repubblica Ceca e la Slovacchia.

Grafico 5. Saldo della bilancia commerciale nei PECO, 2003 e 2025
(milioni di euro)



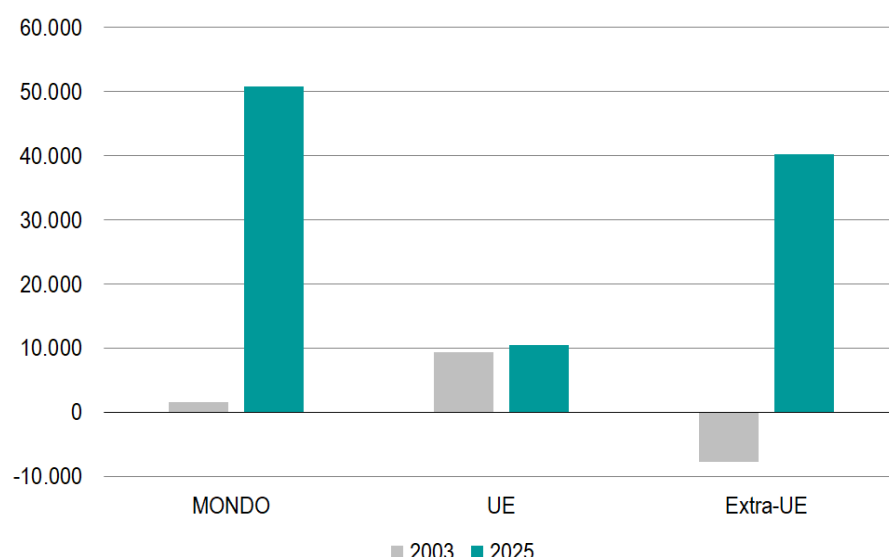
Fonte: Istat.

Per la nostra analisi, di particolare interesse è osservare come questa accresciuta integrazione con i paesi PECO si sia verificata in un contesto venutosi a caratterizzare per un accresciuta proiezione dell'Italia verso i paesi extra- Ue. Di ciò si dà conto nel grafico 6, che mostra come tra il 2003 e il 2025 il surplus commerciale italiano sia aumentato da 1,6 a 51 miliardi e come questo incremento sia interamente attribuibile agli scambi extra Ue, con un saldo passato da un deficit di 7,7 miliardi e un avanzo di 40 miliardi. Da questo punto di vista, l'allargamento verso est ha dato esiti che sia pur non nulli non sembrano quindi aver rivestito una primaria importanza per le dinamiche generali dei nostri scambi con l'estero e della nostra economia. Allo stesso tempo, questo dato conferma come fra gli aspetti virtuosi dell'allargamento vi sia il fatto di non aver

compromesso l'apertura verso i mercati terzi, elemento che risultato particolarmente rilevante per l'economia italiana.

Grafico 6. Saldo della bilancia commerciale, 2002 e 2025

(milioni di euro)

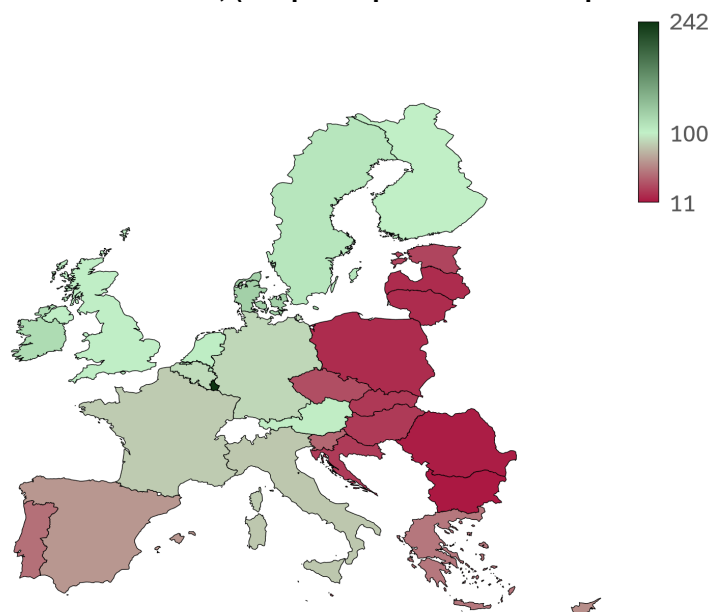


Fonte: Istat.

7. L'allargamento passato e l'impatto sull'allocazione delle risorse del bilancio comunitario

L'allargamento del 2004 ha profondamente alterato la gestione e l'allocazione dei fondi strutturali comunitari, finalizzati a ridurre le disparità territoriali nell'Unione europea. A differenza dei precedenti allargamenti, il 'Big Bang' ha infatti cambiato radicalmente la relazione dei paesi con questo strumento, poiché i PECO presentavano condizioni economiche molto più deboli di quelle medie dei paesi membri. Come si osserva dalla mappa 1, le differenze di PIL pro capite all'interno dell'UE a 15 membri erano significative, ma nettamente inferiori rispetto a quelle con i PECO: Portogallo e Grecia, i paesi più arretrati, raggiungevano comunque il 70% della media UE, mentre i PECO si attestavano intorno al 35% - la metà del livello greco - in quel periodo.

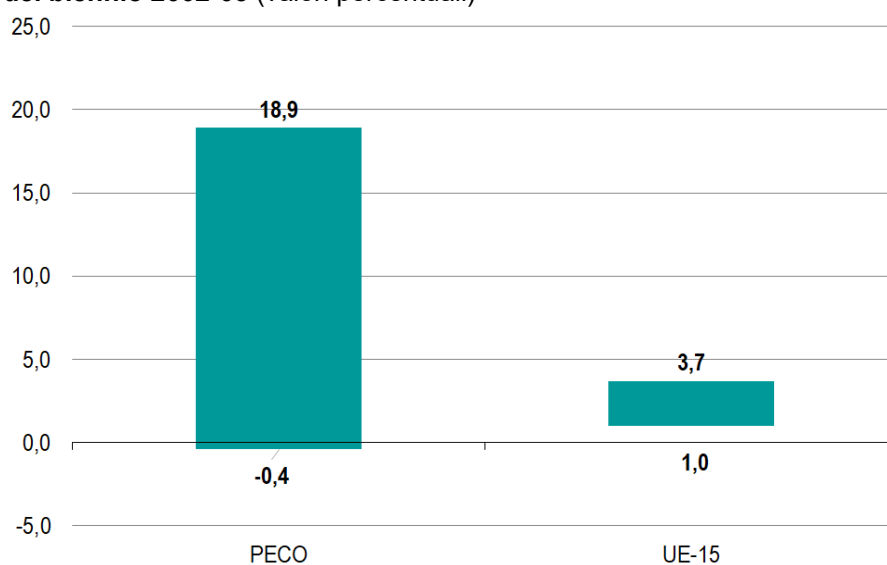
**Mappa 1. Scostamenti del PIL pro capite rispetto alla media
UE15: biennio 2002-03, (PIL pro-capite dell'UE a 15 paesi = 100)**



Fonte: elaborazione CER su dati della Commissione Europea ed Eurostat.

47

**Grafico 7. Tassi d'inflazione massimi e minimi per la media
del biennio 2002-03 (valori percentuali)**

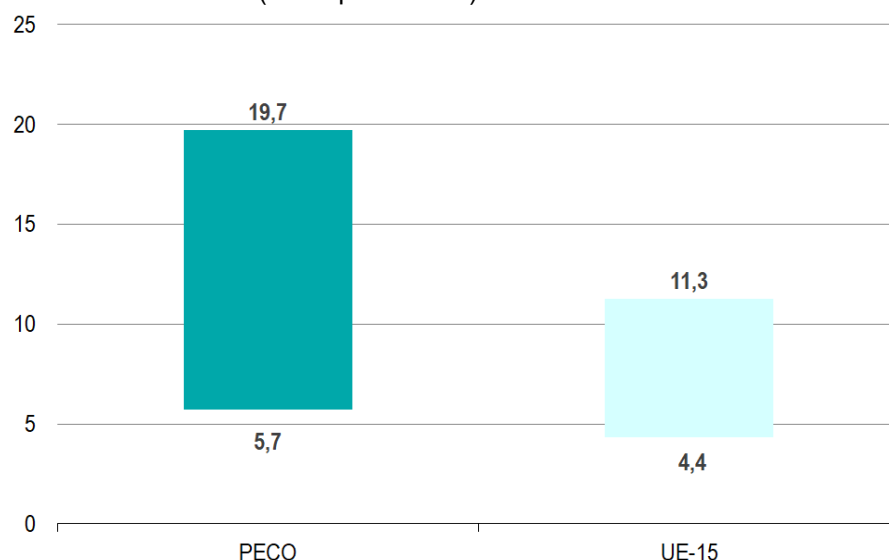


Fonte: elaborazione CER su dati Eurostat.

La differenza di condizioni tra i PECO e l'UE15 emerge anche da altri indicatori di riferimento. Come mostra sempre i grafici 7 e 8, nei tassi di disoccupazione e

inflazione nel periodo pre-allargamento, i valori “peggiori” risultavano comunque circa la metà rispetto al valore migliore dei PECO. L'ingresso di paesi con indicatori economici tanto distanti da quelli che erano allora i valori medi europei ha inevitabilmente impattato sulla distribuzione delle risorse comunitarie, ma anche sulla definizione degli obiettivi da perseguire. Per la sua profondità, l'impatto dell'allargamento del 2004 sul bilancio comunitario merita di essere richiamato con qualche dettaglio, al fine di meglio analizzare le possibili conseguenze del futuro ingresso dei nuovi paesi.

Grafico 8. Tasso di disoccupazione massimo e minimo per la media del biennio 2002-03 (valori percentuali)



Fonte: elaborazione CER su dati Eurostat.

Il grande allargamento verso est si concretizzò a metà della programmazione 2000-2006, creando la necessità di inserire i dieci nuovi paesi nel quadro finanziario in corso. Il principale meccanismo di transizione finanziaria per i nuovi Stati membri fu il "*phasing-in*" che richiese ai nuovi entranti erano tenuti a contribuire pienamente al bilancio UE fin dal primo anno di adesione, mentre l'accesso alle due principali voci di spesa, Politica Agricola Comune (PAC) e la Politica di Coesione, fu progressivo. Per la PAC, il periodo transitorio si concluse soltanto nel 2013 (dieci anni dopo l'adesione), mentre per la coesione la transizione fu più breve, de facto limitata al periodo 2004-2006. Per compensare

lo squilibrio iniziale tra contributi versati e risorse ricevute, la Commissione prevede la restituzione di somme forfettarie, degressive e temporanee. Complessivamente, nel triennio 2004-2006, i dieci nuovi Stati membri ricevettero soltanto €25,6 miliardi di fondi strutturali, il 10,9% del totale allocato per l'intera Agenda 2000 (€237,6 miliardi), ma con quote in progressivo e consistente aumento, dall'8% nel 2004 al 27% nel 2006. L'allocazione fu effettuata non secondo i criteri applicati ai vecchi Stati membri, ma seguendo principalmente la ripartizione dell'assistenza pre-adesione (PHARE, ISPA, SAPARD), risultando in trattamenti molto differenziati tra i diversi nuovi entranti.

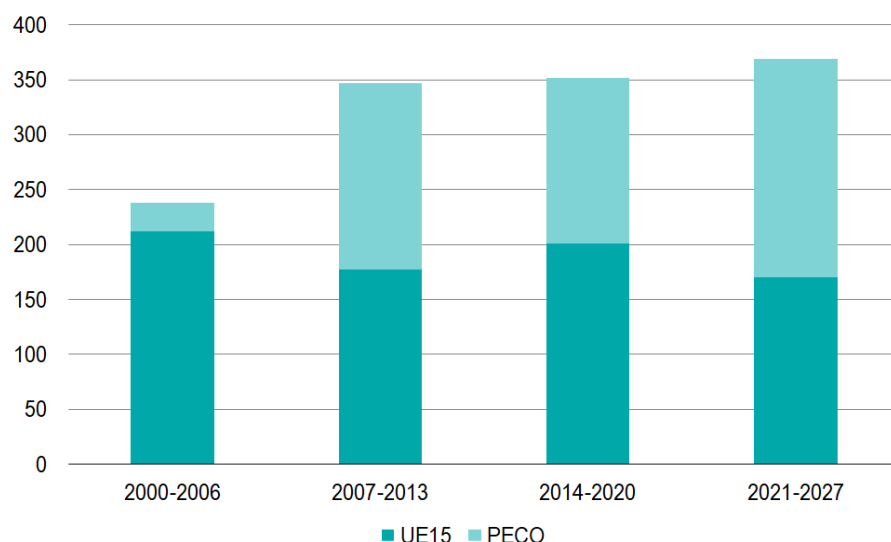
La messa a regime si produsse con il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2007-2013, il primo in cui i nuovi Stati membri furono pienamente integrati nella Politica di Coesione. Su un totale di €347 miliardi, €177 miliardi, pari al 51% dell'intera dotazione, furono allocati ai dieci nuovi PECO. Il baricentro delle risorse si spostò così strutturalmente dal Sud Europa verso Est: la sola Polonia ricevette €67,3 miliardi, contro i €35,2 miliardi della Spagna e i €28,8 miliardi dell'Italia, mentre paesi come Portogallo e Grecia videro ridursi sensibilmente le proprie quote. L'intensità degli aiuti, misurata in percentuale del GNI, raggiunse picchi del 3,8% per l'Ungheria e del 3,3% per Estonia e Lettonia.

Nel successivo QFP 2014-2020 (il primo ad avere un budget complessivo inferiore a quello precedente, riflettendo il clima di austerità prevalente negli anni della crisi del debito sovrano), la dotazione per la politica di coesione si attestò a €351,8 miliardi (leggermente superiore in termini nominali al ciclo precedente, ma inferiore in termini reali). In questo contesto di fatto restrittivo, la quota destinata ai nuovi Stati crebbe ulteriormente, raggiungendo il 57%, a ulteriore conferma dello spostamento strutturale del baricentro verso Est: l'intensità degli aiuti per i paesi EU12 (i PECO più Cipro e Malta) aumentò a 264 €/abitante/anno, mentre per i paesi EU15 si ridusse da 65 a 52 €/abitante/anno.

Venendo alla situazione odierna, il QFP 2021-2027 si apre in un contesto radicalmente diverso da tutti i cicli precedenti, con la pandemia da COVID-19 che colpisce l'Unione nel pieno della fase negoziale, imprimendo una svolta storica alla politica di bilancio europea. Accanto al quadro ordinario dotato di €369 miliardi per la coesione, in lieve riduzione reale rispetto al ciclo precedente, viene

istituito lo strumento straordinario Next Generation EU (NGEU), con una dotazione aggiuntiva di €807 miliardi. Sul fronte dell'allocazione geografica, i PECO rimangono comunque i principali beneficiari delle risorse ordinarie: la Polonia si conferma primo ricevitore assoluto con €76 miliardi di FESR e FSE, anche se in leggera flessione rispetto agli €82,5 miliardi del ciclo precedente, segnale della convergenza economica polacca. L'Italia consolida il secondo posto con €42,7 miliardi, invariata rispetto al 2014-2020, mentre la Spagna recupera terreno con €34,9 miliardi, dopo la riduzione subita nel ciclo precedente grazie al rientro di alcune regioni nelle categorie più basse a seguito degli effetti prolungati della crisi del 2008.

Grafico 9. Ripartizione di Fondi strutturali nella successione temporale dei QFP



Fonte: elaborazione CER su dati Eurostat.

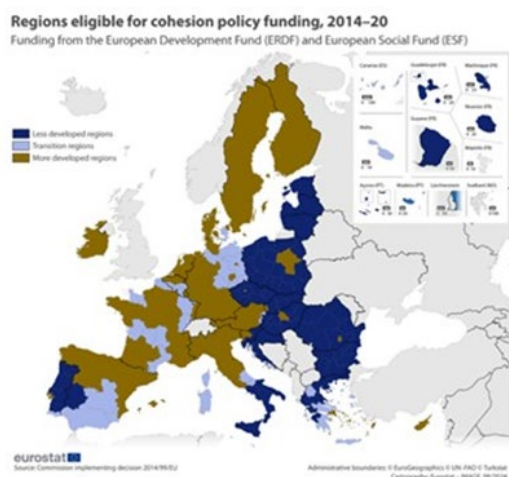
Infine, le proposte, ad oggi, per il QFP 2028-2034 puntano a una semplificazione dell'architettura dei sussidi comunitari, mantenendo sostanzialmente invariata la dotazione complessiva rispetto al ciclo precedente, al netto degli impegni residui del NGEU. Tuttavia, come avverte Viesti (2026), l'imminente allargamento verso Est ripropone un rischio già sperimentato nel 2004: in assenza di un aumento proporzionale delle risorse comuni, la necessità di integrare nuovi Stati membri strutturalmente più poveri si tradurrà inevitabilmente in una compressione delle quote destinate alle aree più deboli dei paesi UE-15, a cominciare dal Mezzogiorno italiano.

8. L'allocazione delle risorse e lo “scorporo metropolitano” come ulteriore effetto dell'allargamento

La centralità della classificazione NUTS 2 come chiave di accesso alle risorse ha prodotto, nel tempo, incentivi che la teoria economica definisce come “comportamenti opportunistici”. Le regioni NUTS sono unità statistiche costruite a partire dalle corrispondenti unità amministrative dei singoli paesi. Se un'unità amministrativa ha dimensioni compatibili con la soglia demografica richiesta dalla classificazione NUTS, diventa automaticamente la corrispondente unità NUTS. Se invece non esistono unità amministrative della giusta dimensione, il paese deve raggruppare più unità contigue per costruire una "regione non amministrativa" fittizia che rientri nei criteri NUTS. Questo passaggio è regolamentato da due vincoli (Regolamento CE 2066/2016): di frequenza, ovvero la regione fittizia può essere modificata solo ogni tre anni; di condizione tecnica, per il quale l'eventuale cambiamento deve ridurre la deviazione standard rispetto alla media europea; deve cioè aumentare l'omogeneità del sistema.

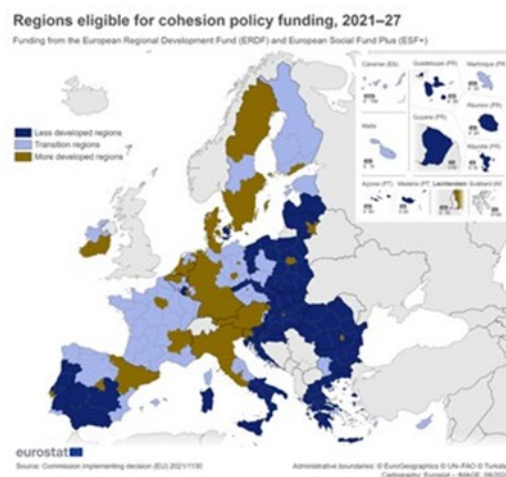
51

Mappa 2. Classificazione NUTS2 per il QFP 2014-2020



Fonte: Eurostat.

Mappa 3. Classificazione NUTS2 per il QFP 2021-2027



Fonte: Eurostat.

Come documentato da Zdrail e Kraftová (2023), alcuni dei nuovi membri hanno modificato le proprie classificazioni amministrative con l'esplicito fine di ricevere un maggior numero di risorse comunitarie. Nello specifico, all'inizio del 2018, Ungheria, Polonia e Lituania hanno proceduto allo scorporo delle rispettive capitali (Budapest, Varsavia e Vilnius) dalle regioni NUTS 2 preesistenti, avvalendosi del Regolamento CE 2066/2016 come base giuridica. L'operazione, formalmente conforme alle norme vigenti, è stata concepita con una precisa logica finanziaria: le nuove regioni metropolitane (HU11, PL91, LT01), tutte con PIL pro capite superiore al 100% della media UE, sono rientrate nel novero delle regioni "più sviluppate", mentre le aree periferiche residuali (HU12, PL92, LT02), con PIL pro capite inferiore al 75% della media UE, hanno acquisito lo status di regioni "meno sviluppate", accedendo così alla categoria più generosa di finanziamento comunitario (mappe 2 e 3).

Il meccanismo che ha reso questa operazione finanziariamente vantaggiosa è la Berlin Formula, introdotta nel 1999 (parte dell'Agenda 2000) e rimasta sostanzialmente invariata nei cicli successivi, che calcola l'allocazione individuale iniziale (IIA) per le regioni meno sviluppate secondo la formula:

$$IIA = (GDPpc_{EU} - GDPpc_R) \times c$$

Dove c è il coefficiente di prosperità nazionale, che per il QFP 2021-2027 vale 2,85 per i paesi con RNL pro capite inferiore all'82% della media UE, la fascia in cui rientrano tutti e tre i paesi in questione. In termini pratici, per una regione meno sviluppata di un paese povero, il sostegno annuo pro-capite può raggiungere i 209,96 €, contro i 15,20 € fissi per una regione più sviluppata. Poiché l'allocazione totale di ciascuna regione si ottiene moltiplicando questo valore per la popolazione e per i sette anni del ciclo (a cui si aggiungono eventuali premi per disoccupazione, giovani e altre fragilità strutturali) spostare milioni di persone dalla categoria "più sviluppata" a quella "meno sviluppata" si traduce in un incremento di miliardi di euro nell'allocazione nazionale complessiva di FESR e FSE.

I risultati quantitativi confermano la portata dell'operazione. Confrontando le stime pre-riforma elaborate dalla Corte dei Conti europea nel 2019 con le allocazioni effettive del QFP 2021-2027, emerge che l'Ungheria ha ottenuto il **+14,8%** di

risorse aggiuntive rispetto alle aspettative (pari a oltre l'1,5% del PIL annuale), la Lituania il **+10,7%** (+0,79% del PIL) e la Polonia il **+3,6%**. Per converso, la stragrande maggioranza degli altri Stati membri ha registrato allocazioni inferiori alle attese: Croazia (-7,4%), Slovenia (-22,3%), Spagna (-7,4%), Cipro (-23,7%). Si tratta, come notano gli autori, di un classico gioco a somma zero.

Tavola 1. Confronto tra l'allocazione di FESR e FSE prima e dopo la modifica dei confini regionali NUTS 2 (in milioni di EUR)

Paese	Stima	Effettivo	Differenza
Austria	1.205	931	-22,74%
Belgio	2.335	2.120	-9,21%
Bulgaria	8.231	8.166	-0,79%
Cechia	13.261	13.127	-1,01%
Croazia	7.921	7.339	-7,35%
Cipro	641	489	-23,71%
Danimarca	394	261	-33,76%
Estonia	2.143	2.146	0,14%
Finlandia	1.669	1.493	-10,55%
Francia	16.848	15.745	-6,55%
Germania	16.551	16.520	-0,19%
Grecia	16.430	17.297	5,28%
Irlanda	1.029	904	-12,15%
Italia	42.422	41.150	-3,00%
Lettonia	3.309	3.204	-3,17%
Lituania	4.156	4.600	10,68%
Lussemburgo	42	30	-28,57%
Malta	436	448	2,75%
Paesi Bassi	1.225	920	-24,90%
Polonia	59.597	61.730	3,58%
Portogallo	19.157	18.694	-2,42%
Romania	25.708	25.309	-1,55%
Slovacchia	10.826	10.521	-2,82%
Slovenia	2.466	1.915	-22,34%
Spagna	37.461	34.693	-7,39%
Svezia	2.067	1.570	-24,04%
Ungheria	17.428	18.867	8,26%

Fonte: elaborazione CER su dati della Corte dei conti europea.

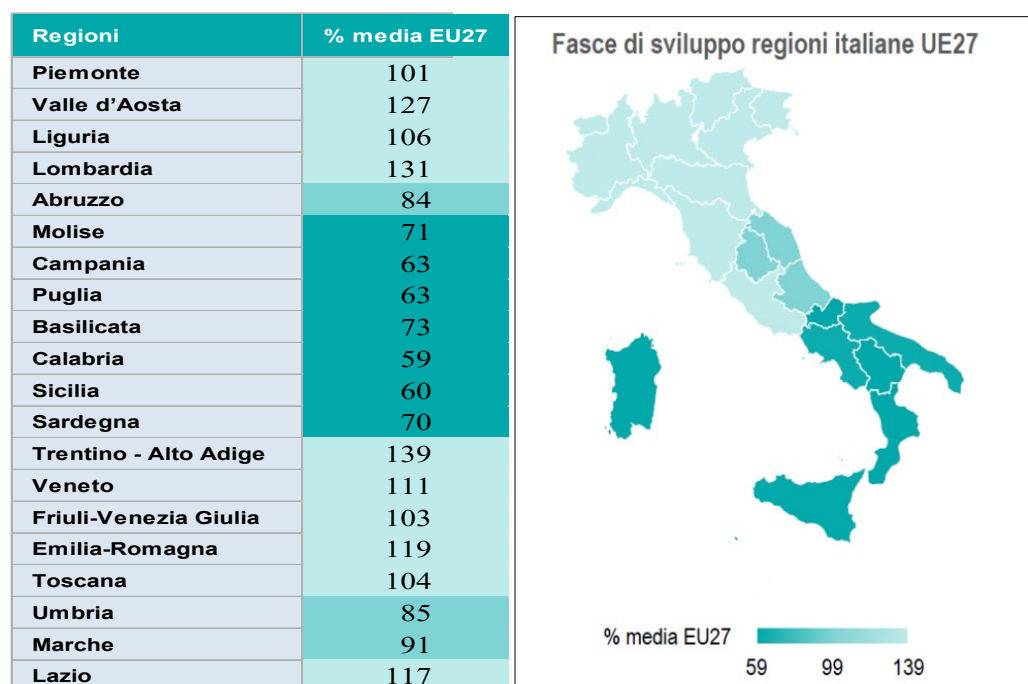
Il caso solleva una questione di fondo che va oltre il dato finanziario. Da un lato, lo “scorporo metropolitano” può essere difeso sul piano della coerenza con gli obiettivi della politica di coesione: se le disparità intra-regionali tra capitale e periferia sono reali e crescenti, allora un trattamento differenziato è senz’altro funzionale alla riduzione dei divari. Dall’altro lato, tuttavia, l’intervento modifica unilateralmente i parametri del meccanismo di allocazione, che per regolamento rientra nella competenza esclusiva del legislatore europeo, non degli Stati membri. Si determina cioè una sorta di appropriazione indiretta della leva finanziaria comunitaria. Zdrail e Kraftová definiscono esplicitamente questo comportamento come l’apertura del “vaso di Pandora”: Bulgaria, Romania e Lettonia già soddisfano i requisiti tecnici per replicare lo stesso schema nel ciclo post-2027, mentre la Croazia ha già riformato i propri confini NUTS 2 nel 2021 con dichiarate finalità di massimizzare i finanziamenti comunitari. Tutti fattori che inevitabilmente eserciteranno la loro influenza sulla distribuzione delle risorse all’interno del prossimo Quadro finanziario comunitario.

9. Le risorse comunitarie nella prospettiva dell’allargamento futuro: un esercizio di stima

Il prospettato ingresso di altri Stati membri con un PIL pro capite compreso tra il 30 e il 50 per cento della media UE abbassa ulteriormente il valore di ammissibilità ai programmi comunitari di coesione, come puntualmente evidenziato nel *Ninth Cohesion Report*². Con diretto riferimento all’Italia, ricordiamo che nella configurazione attuale (QFP 2021-2027) sono presenti 7 regioni “meno sviluppate”, con PIL pro capite inferiore al 75% della media europea (Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna) e 3 regioni in “in transizione”, con un Pil pro-capite compreso tra il 75% e il 100% della media europea (Abruzzo, Umbria, Marche) (tavola 2).

² European Commission, *Ninth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, (2024): https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion9/9CR_Report_FINAL.pdf

Tavola 2. La distribuzione delle Regioni italiane per PIL pro-capite: media Ue27 = 100



Fonte: elaborazioni CER su dati EUROSTAT.

Stante questa situazione di partenza e considerando l'impatto che l'allargamento esercita sulla classificazione delle regioni e dunque sulla distribuzione delle risorse comunitarie, presentiamo di seguito delle stime che consentono di valutare il riposizionamento che i territori potrebbero trovarsi a fronteggiare al momento dell'ingresso dei nuovi paesi. Ipotizziamo dapprima l'ammissione di 9 paesi, per poi escludere dal computo l'Ucraina e considerare dunque solo 8 paesi. Escludiamo invece la Turchia, stato candidato, ma le cui prospettive di un ingresso sono ormai considerate impraticabili dalle autorità europee. Le nostre stime assumono inoltre che non vi sia alcun *phase-in* per gli stati candidati. Infine, non essendo ancora note le dimensioni del QFP 2028-2034, l'esercizio da noi proposto ha natura controfattuale, ossia considera il QFP 2021-2027 e verifica come sarebbe cambiata la distribuzione delle risorse nel caso i 9 paesi in esame fossero già stati membri. Per un dettaglio maggiore si rimanda alla nota metodologica in appendice.

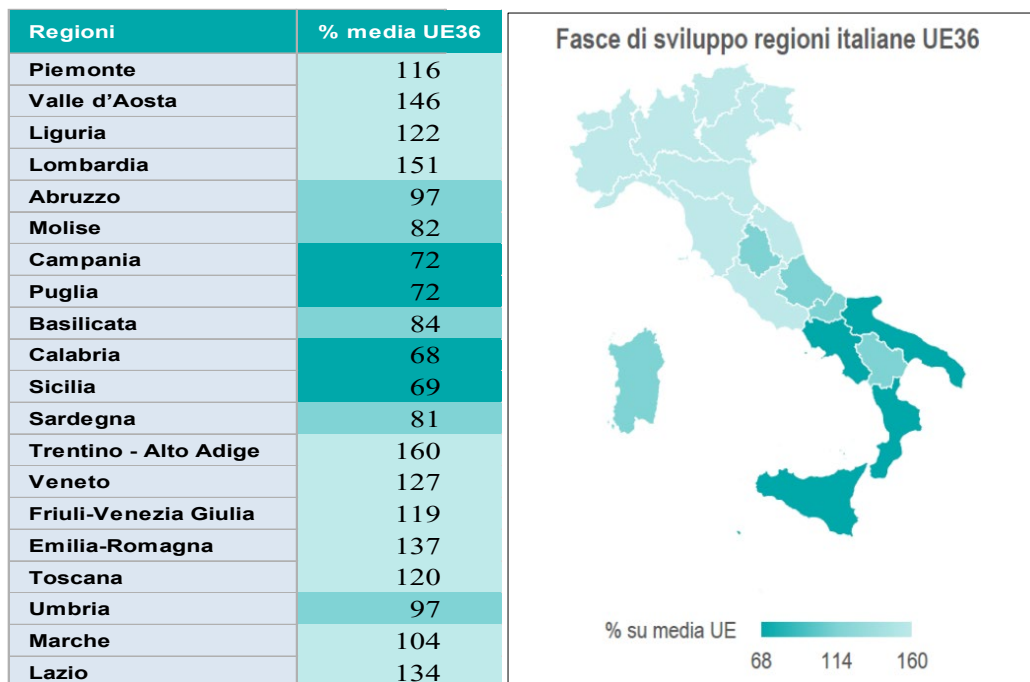
L'esercizio mostra innanzitutto come con l'ingresso degli stati dell'Est Europa e dei Balcani occidentali le Marche transiterebbero nella classe delle regioni "più

sviluppate”, mentre Basilicata, Molise e Sardegna salirebbero nel gruppo delle regioni “in transizione”. A ciò corrisponde una consistente perdita di risorse nel confronto con la situazione attuale. Nel dettaglio, sarebbero 10 le regioni italiane a subire un ridimensionamento dei fondi comunitari, con perdite superiori 58% delle dotazioni odierne in Molise, Basilicata e Sardegna, nell’ordine del 48% in Umbria e Marche e ricomprese nell’intervallo 29-32% in Sicilia, Calabria, Puglia e Campania.

Con l’esclusione dell’Ucraina dalle elaborazioni le perdite attese per regioni italiane sono più limitate. L’unica regione a cambiare classe sarebbe la Basilicata, che passerebbe “in transizione” (tavola 5) e continuerebbe a registrare una riduzione di risorse nell’ordine del 50%. Per le altre regioni, le perdite resterebbero comprese fra il 10,8% della Calabria e il 19,8% dell’Abruzzo (tavola 6).

Nel complesso, l’evidenza sembra suggerire come sia prioritario per il nostro Paese collocare il futuro allargamento in un quadro di aumento delle risorse comunitarie, che sia quantomeno tale da limitare le perdite in cui incorrerebbero le regioni italiane. Un esito che però, come suggerito da Viesti (2026), sia da Brugel (2024), non sembra essere il più probabile.

Tavola 3. La distribuzione delle Regioni italiane per PIL pro-capite: media Ue36 = 100



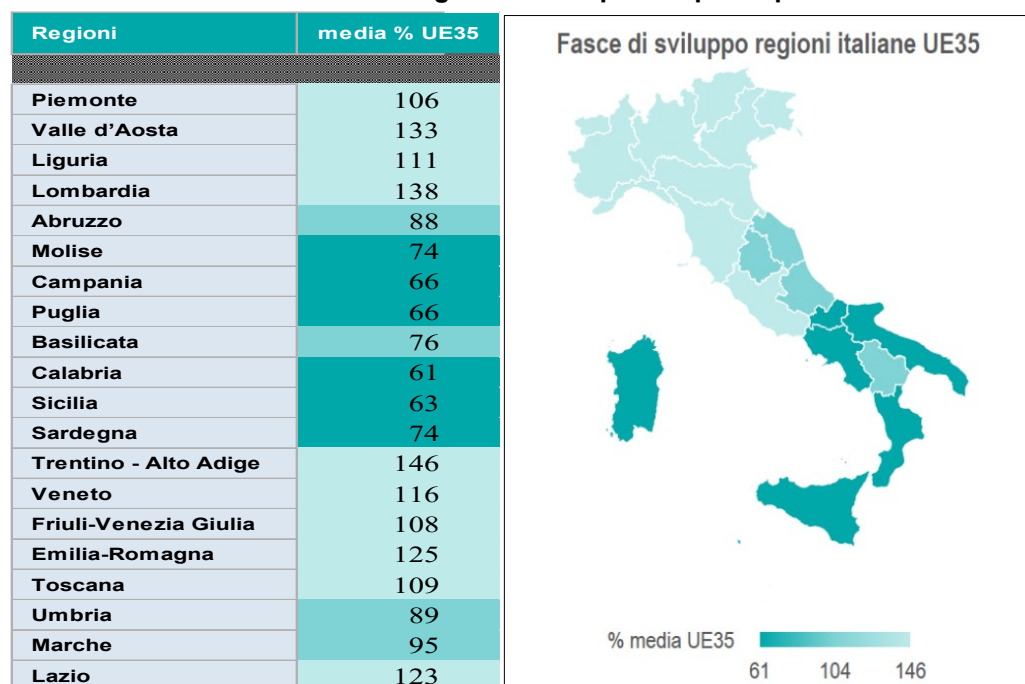
Fonte: elaborazioni CER su dati EUROSTAT.

Tavola 4. Stima controfattuale delle risorse assegnate alle Regioni italiane nel QFP 2021-27: scostamenti rispetto alle dotazioni effettive, ipotesi Ue35

Regioni	UE36-UE27
Piemonte	n.a
Valle d'Aosta	n.a
Liguria	n.a
Lombardia	n.a
Abruzzo	-50,22%
Molise	-58,54%
Campania	-31,85%
Puglia	-31,66%
Basilicata	-58,64%
Calabria	-28,61%
Sicilia	-29,41%
Sardegna	-58,06%
Trentino - Alto Adige	n.a
Veneto	n.a
Friuli-Venezia Giulia	n.a
Emilia-Romagna	n.a
Toscana	n.a
Umbria	-48,22%
Marche	-47,66%
Lazio	n.a

Fonte: elaborazioni CER su dati EUROSTAT.

Tavola 5. La distribuzione delle Regioni italiane per PIL pro-capite: media Ue35 = 100



Fonte: elaborazioni CER su dati EUROSTAT.

Tavola 6. Stima controfattuale delle risorse assegnate alle Regioni italiane nel QFP 2021-27: scostamenti rispetto alle dotazioni effettive, ipotesi Ue35

Regioni	UE35-UE27
Piemonte	n.a
Valle d'Aosta	n.a
Liguria	n.a
Lombardia	n.a
Abruzzo	-19,16%
Molise	-15,40%
Campania	-12,01%
Puglia	-11,94%
Basilicata	-48,99%
Calabria	-10,79%
Sicilia	-11,09%
Sardegna	-15,03%
Trentino - Alto Adige	n.a
Veneto	n.a
Friuli-Venezia Giulia	n.a
Emilia-Romagna	n.a
Toscana	n.a
Umbria	-17,71%
Marche	-22,61%
Lazio	n.a

Fonte: elaborazioni CER su dati EUROSTAT.

Riferimenti bibliografici

- Bosker, M., Garretsen, H. (2010). New Economic Geography and regional integration effects.
- Grassi, B. (2024). The EU Miracle: When 75 Million Reach High Income.
- Guerrieri, P., Padoan, P. C. (2024). Europa sovrana. Le tre sfide di un mondo nuovo.
- Beyer, R., Li C., Weber, S. (2025). Economic Benefits from Deep Integration: 20 years after the 2004 EU Enlargement.
- Campos, N.F., Coricelli, F., Moretti, L., (2018). Institutional integration and economic growth in Europe.
- Braakmann, N., Vogel, A., (2009) The impact of the 2004 EU-enlargement on enterprise performance and exports of service enterprises in the German eastern border region.
- Garmel K., Maliar L., Maliar S., (2007). EU eastern enlargement and foreign investment: Implications from a neoclassical growth model.
- Wassmann, P. (2015). The Economic Effect of the EU Eastern Enlargement in 2004 on Border Regions in the Old Member States.
- Niebuhr, A. (2008). The impact of EU enlargement on European border regions.
- Lafourcade, M., Paluzie, E. (2011). European integration, FDI and the geography of trade.
- Krugman, P., (1991). Increasing Returns and Economic Geography
- Krugman, P., Venables, A., (1990). Integration and the Competitiveness of Peripheral Industry.
- Hanson, G. (2005). Market potential, increasing returns and geographic concentration.
- Baas, T., Bruecker, H. (2010). Macroeconomic impact of Eastern enlargement on Germany and UK: evidence from a CGE model.
- Viesti, G. (2026). La proposta di bilancio 2028-2034 dell'Unione Europea. La fine delle politiche di coesione?
- Darvas e Mejino-Lopez (2024) What enlargement could imply for the European Union's budget

Appendice

Nota metodologica

Fonti normative

Le formule utilizzate per il calcolo delle allocazioni dei fondi di coesione (FESR+FSE+) sono tratte dal ****REGOLAMENTO (UE) 2021/1060 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO** del 24 giugno 2021 recante disposizioni comuni relative al **Quadro finanziario pluriennale 2021-2027**, in particolare **Allegato XXVI** (“Metodo di allocazione delle dotazioni finanziarie per le regioni ammissibili”).

Banche dati utilizzate

- **PIL pro capite regionale in SPA/PPS:** dataset Eurostat nama_10r_2gdp (PIL a prezzi correnti per regioni NUTS 2, Milioni di euro, PPP EU27 del 2020), anni 2015-2017.
- **Popolazione regionale:** dataset Eurostat nama_10r_popgdp (Popolazione al 1° gennaio delle regioni NUTS 2, anni 2015-2017).
- **PIL e popolazione stati candidati:** dati World Bank (PIL PPP current international \$ e Population total, anni 2015-2017) per Albania, Bosnia-Erzegovina, Georgia, Kosovo, Macedonia del Nord, Moldavia, Montenegro, Serbia, Ucraina.

Dataset analizzati

Il calcolo considera tutti le 281 **regioni NUTS 2** dell'UE27 più i 9 stati candidati (Albania, Bosnia-Erzegovina, Georgia, Kosovo, Macedonia del Nord, Moldavia, Montenegro, Serbia, Ucraina), per un totale di **EU36**. Per ciascuno stato candidato è stato assunto un unico “regione NUTS 2” equivalente al territorio nazionale. Il PIL pro capite medio europeo è stato calcolato come media pesata 2015-2017 per UE27 e per EU36.

Formule applicate per categoria di sviluppo

1. **Regioni meno sviluppate (PIL < 75% media UE) – Art. 108, par. 2, lett. a):**
a) Importo assoluto annuo:

$$\text{Importo}_i = \text{Popolazione}_i \times (\text{PIL}_{\text{media,UE}} - \text{PIL}_{\text{pc},i})$$

b) Dotazione finanziaria:

$$D_i = \text{Importo}_i \times \alpha \times 7$$

dove α = percentuale per RNL dello Stato membro:

- i) <82% media UE: **2,85%**;
- ii) 82-99% media UE: **1,25%** (Italia);
- iii) >99% media UE: **0,75%**.

2. **Regioni in transizione (75-100% media UE) – Art. 108, par. 2, lett. b):**

Intensità A_i con interpolazione lineare:

$$A_i = A_{max} + \frac{r_i - 75}{25} \times (15,2 - A_{max})$$

dove A_{max} = 60% dell'intensità teorica di una regione al 75% (calcolata come sopra);

$$D_i = A_i \times \text{Popolazione}_i \times 7$$

3. **Regioni più sviluppate (>100% media UE) – Art. 108, par. 2, lett. c):**

Approssimazione con intensità base:

$$D_i = 15,2 \times \text{Popolazione}_i \times 7$$

(senza i 7 criteri ponderati per mancanza di dati disaggregati sui candidati).

Assunzioni e limitazioni

- **Senza premi:** i calcoli riportano solo le **dotazioni iniziali** (“calcolo grezzo”) escluse correzioni, premi per densità di popolazione, safety net nazionali, o altri aggiustamenti ex post.
- **Italia:** percentuale fissa **1,25%** (RNL fascia 82-99% media UE27).
- Tutti i calcoli sono replicabili in Excel con le formule sopra indicate e i dataset citati.