



Adesione Graduale all'Unione europea: Il modello 2.0

Milena Mihajlovic, Steven Blockmans, Strahinja Subotic, Michael Emerson

SINTESI

Il Modello di Adesione Graduale (nota come *Staged Accession*) all'UE è stato pubblicato per la prima volta nell'autunno del 2021, in seguito alla pubblicazione da parte della Commissione europea della metodologia di allargamento rivista e al persistente stallo nel processo di adesione dei paesi dei Balcani occidentali. La necessità di adattare la politica di allargamento dell'UE è diventata ancora più evidente dopo l'invasione su vasta scala della Russia in Ucraina. Questo imperativo geopolitico per l'allargamento dell'UE ha generato numerose proposte, tuttavia la *Staged Accession* rimane l'unico modello in grado di fornire un percorso prevedibile per tutti i candidati presenti e futuri all'adesione, in parallelo con le riforme interne volte al corretto funzionamento di un'UE ampliata.

Dopo ampie consultazioni e l'analisi dettagliata di una serie di documenti tematici che hanno esaminato gli elementi specifici del Modello, questa versione rivista 2.0 presenta una proposta completa su come modificare l'attuale processo di adesione dell'UE. La nuova versione delinea la struttura generale del Modello di Adesione Graduale, offrendo nuove specifiche sull'approccio dell'UE "fundamentals first". Il paper espone gli "elementi

essenziali” della proposta, ritenuti dagli autori i requisiti minimi indispensabili affinché la revisione del processo di allargamento a raggiunga gli obiettivi posti dal Modello. La proposta sviscera le due fasi pre-adesione e illustra i benefici della partecipazione graduale alla vita delle istituzioni europee, nonché dell'aumento del finanziamento proposto ai paesi candidati (potenziali) come incentivi per perseguire le riforme fondamentali più difficili. L'UE deve sfruttare attentamente questo *momentum* per garantire che i paesi candidati seguano un percorso dagli esiti prevedibili e basato sul merito. Tale approccio garantirà che all'implementazione di riforme corrispondano maggiori benefici, mentre episodi di stagnazione e regressione saranno affrontati con misure appropriate, fino a raggiungere la reversibilità nel processo di integrazione. La proposta include disposizioni dettagliate sulla Fase 3 denominata “Nuovi Stati Membri” e sulla transizione alla quarta e ultima fase che prevede l'adesione convenzionale all'UE. Inoltre, vengono analizzate le idee sull'integrazione per settori (*vertical 'phasing-in'*) e sul loro possibile rapporto con l'approccio orizzontale del Modello di *Staged Accession*.

Infine, il documento esamina le proposte per innovare la governance complessiva della politica di allargamento dell'UE. Il Modello 2.0 conclude formulando importanti raccomandazioni alle istituzioni dell'UE, agli Stati membri e ai candidati, che devono essere considerate se l'UE vuole evitare di perdere un'altra occasione per ripristinare la credibilità e l'efficacia della sua politica estera di maggior successo. Tali proposte dovrebbero essere presentate entro ottobre 2023, al più tardi, come parte del prossimo “Pacchetto Allargamento” della Commissione, con l'obiettivo di un accordo nella riunione del Consiglio europeo di dicembre 2023.

Milena Mihajlović è *Programme Director* presso il Centro di politica europea (CEP), Belgrado. Steven Blockmans è Direttore del Centre for European Policy Studies (CEPS), Bruxelles. Strahinja Subotić è ricercatrice senior e *Programme Manager* presso il CEP. Michael Emerson è ricercatore senior associato al CEPS. Gli autori ringraziano Adam Łazowski per il suo contributo di esperto in materia di applicazione delle clausole di salvaguardia nella Fase 3. Inoltre, si ringraziano Dan Ilazi, Gentian Elezi, Milena Muk, Osman Topčagić, Simonida Kacarska e Srđan Majstorović per i loro preziosi commenti su una prima bozza del Template 2.0.

INDICE

Sintesi	1
I. Introduzione	3
II. Struttura complessiva e base giuridica del Modello	5
III. Fasi pre-adesione e benefici	8
III. 1 Partecipazione istituzionale	8
III. 2 Aumento dei fondi pre-adesione	10
III. 2.1 Dinamiche proposte per l'introduzione di fondi pre-adesione aumentati	11
III. 2.2 Design proposto degli strumenti di finanziamento	12
III. 3 Meccanismi di reversibilità nel processo di adesione	13
IV. Fasi di adesione e regimi speciali	15
IV.1 Garantire la funzionalità del processo decisionale dell'ue attraverso la fase 3	15
IV.2 Proteggere i valori fondamentali dell'ue nella fase 3	16
V. Collegamenti con l'integrazione settoriale graduale	18
VI. La governance dell'UE per le politiche di allargamento	20
VI. 1 Votazione a maggioranza qualificata nella politica di allargamento?	20
VI. 2 Risoluzione delle dispute bilaterali	20
VI. 3 Monitoraggio del processo da parte della Commissione Europea	21
VII. Conclusioni	22
Appendice 1: panoramica delle modifiche apportate al modello 2.0 rispetto al modello originale	24
Bibliografia	26

I. INTRODUZIONE

Il [Modello di Staged Accession all'UE](#) è stato pubblicato per la prima volta nell'autunno del 2021, nel contesto dell'annuncio della Commissione europea sulla Metodologia di Allargamento Rivista (Revised Enlargement Methodology REM) e del persistente stallo nel processo di adesione dei paesi dei Balcani Occidentali (Western Balkans WB). Il Modello ha proposto un processo a quattro stadi, in cui ciascuno stadio offre maggiori benefici per i paesi candidati come ricompensa per un miglioramento nei livelli di preparazione all'adesione. L'obiettivo complessivo era quello di creare un processo di adesione più prevedibile e incentivante, rafforzando l'approccio basato sul merito e garantendo la piena adesione come risultato finale. Inoltre, il Modello era - e rimane - l'unica proposta che apre la strada per la prossima fase di allargamento senza condizionarla al completamento delle riforme interne dell'UE. Infine, il Modello è stato elaborato con l'obiettivo non solo di agevolare, ma anche di garantire che i paesi candidati diventino membri effettivi dell'UE, senza il rischio che uno step intermedio diventi una "waiting room" permanente per gli stati pre-adesione, alla maggior parte dei quali è stata promessa una via tangibile verso la piena *membership* 20 anni fa. Questa proposta unica, che combina le prospettive degli attuali membri e dei candidati, è il risultato del lavoro di un team misto di esperti sia dell'UE che dei Balcani occidentali.

Riconoscendo che la REM ha prodotto cambiamenti insufficienti per ravvivare significativamente la politica di allargamento e contribuire ad accelerare le riforme nei paesi candidati, il Modello di Staged Accession ha ripreso l'approccio per settori (i cosiddetti *cluster*) proposto dalla REM, che organizza i capitoli negoziali in gruppi di politiche che mirano a garantire una migliore coerenza delle riforme nei negoziati di adesione. Il [Modello ha rafforzato](#) le intenzioni di base della REM di fornire maggiore credibilità e una guida politica più forte, così come di garantire un processo più dinamico e prevedibile. Utilizzando le [parole stesse](#) della Commissione, il Modello ha offerto un modo per "fornire maggiore chiarezza su cosa l'UE si aspetta dai paesi che percorrono il processo di allargamento nelle diverse fasi dell'iter."

La necessità di ravvivare il processo pre-adesione è diventata ancora più evidente dopo l'invasione su vasta scala della Russia in Ucraina. La guerra ai confini dell'UE ha scatenato quello che il cancelliere tedesco Scholz ha definito un "Zeitenwende" (punto di svolta) in vari settori politici e ha drasticamente intensificato l'imperativo geopolitico per l'allargamento dell'UE, suscitando numerosi proclami e proposte di alto livello da parte degli ufficiali degli Stati membri, così come decisioni del Consiglio europeo sulle quali in precedenza è stato quasi impossibile trovare un accordo politico. c. In particolare, le prospettive di adesione sono state aperte per tutti e tre i paesi candidati dell'Europa orientale, con l'Ucraina e la Moldavia che hanno ottenuto lo status di candidato. Dalla consapevolezza che l'allargamento rimane lo strumento più efficace nelle mani dell'UE per garantire pace, prosperità e democrazia sul continente, è emersa la necessità di adattare la politica per l'integrazione graduale di nuovi e fragili aspiranti. In questo contesto, l'Adesione Graduale emerge come il modello olistico maggiormente in grado di fornire un percorso prevedibile per tutti i candidati presenti e futuri per l'adesione all'UE¹. Inoltre, la nuova predisposizione favorevole nei confronti di una migliore metodologia di allargamento, causata dalla guerra in Ucraina, crea anche un impatto positivo per le prospettive di adesione dei paesi dei Balcani occidentali.

Da quando è stato pubblicato, il Modello di *Staged Accession* è stato ampiamente discusso sia all'interno dell'UE che nei Balcani occidentali. I diversi *stakeholders* hanno sollevato domande e preoccupazioni specifiche riguardanti singoli elementi della proposta. Queste discussioni hanno portato alla pubblicazione di due *paper* consecutivi, [uno](#) dei quali ha affrontato le preoccupazioni degli attori dell'UE, mentre [l'altro](#) ha affrontato quelle degli interlocutori dei Balcani occidentali. Ciò ha anche portato alla consapevolezza che numerosi segmenti della proposta necessitavano di ulteriori analisi e dettagli prima di poter essere tradotti concretamente in politiche. Di conseguenza, è stata sviluppata una serie di [paper tematici](#), ciascuno dei quali affronta uno specifico segmento della proposta originale e argomenti complementari importanti, come ad esempio il modo in cui è possibile trattare le dispute bilaterali nelle politiche di allargamento e le relazioni del Modello con le iniziative esistenti di cooperazione regionale. Tutte le discussioni e i *paper* tematici pubblicati sono stati incorporati in questo documento, che presenta il nuovo Modello di *Staged Accession*

Considerando che le idee degli autori sono significativamente maturate dalla pubblicazione della proposta iniziale, il Template 2.0 presenta un testo rivisto e consolidato, senza necessariamente spiegare ogni modifica della proposta originale (una tabella che offre una panoramica delle modifiche è fornita nell'Allegato 1).

Diversi aspetti del Modello sono già stati ufficialmente proposti per una possibile implementazione politica. A seguito dell'[appello](#) del Presidente del Consiglio europeo Charles Michel per introdurre "un'integrazione graduale e a tappe, anche mentre il processo di adesione è in corso", nel giugno 2022, il Consiglio europeo ha [invitato](#) la

¹ La ricerca che ha ispirato il Modello 2.0 si è concentrata sui Paesi (potenziali) candidati dei Balcani occidentali. Sebbene il documento riconosca chiaramente la rilevanza delle proposte dei Paesi candidati, le analisi approfondite (ad esempio quelle relative all'impatto sul bilancio) non sono state effettuate per questi Paesi e meritano quindi ulteriori ricerche e analisi.

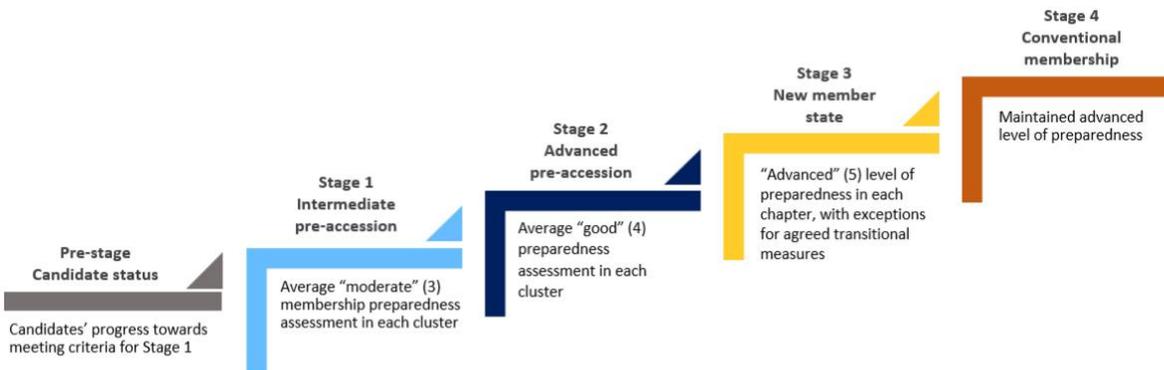
Commissione, l'Alto Rappresentante e il Consiglio “a promuovere ulteriormente l'integrazione graduale tra l'Unione europea e la regione dei Balcani Occidentali già durante il processo di allargamento stesso in modo reversibile e basato sul merito.” Diversi documenti non ufficiali degli Stati membri dell'UE hanno ripetuto idee simili², culminando nel [supporto esplicito](#) all'integrazione graduale dei Balcani occidentali nell'UE da parte della Presidenza spagnola del Consiglio dell'UE nel secondo semestre del 2023. L'annuncio più significativo in questo senso è arrivato nel maggio 2023 dalla Presidente della Commissione Ursula Von der Leyen che ha [proposto un piano di crescita basato su quattro pilastri](#) per i Balcani occidentali che includeva un aumento dei fondi pre-adesione. Anche se alcune di queste proposte hanno seguito una direzione verso un'integrazione settoriale differenziata prima dell'adesione completa, i dettagli sono ancora mancanti e rimangono da chiarire aspetti importanti.

Questo documento inizia descrivendo la struttura generale del Modello di Adesione Graduale, con nuove specifiche sull'approccio "prima i fondamentali" dell'UE. Pertanto, nel Capitolo 2, vengono delineati gli "elementi essenziali" della proposta che consideriamo i requisiti minimi indispensabili affinché una nuova revisione del processo di allargamento raggiunga gli obiettivi posti dal Modello. Il Capitolo 3 prosegue con una discussione sulle due fasi pre-adesione e sui benefici proposti ai candidati come incentivo a proseguire con le riforme fondamentali più difficili, e quindi prevenire la stagnazione o addirittura il regresso nel processo di riforme. Il Capitolo 4 presenta il regime speciale della Fase Tre denominata “New Member State” (NMS) così come la transizione nella quarta e ultima fase che prevede la piena adesione convenzionale all'UE. Il Capitolo 5 discute le idee sull'integrazione per settori avanzata (vertical ‘phasing-in’)) e la loro possibile relazione con l’approccio orizzontale del Modello di Staged Accession. Il Capitolo 6 esamina le proposte per innovare la governance complessiva della politica di allargamento dell'UE, che, sebbene non facciano parte degli “elementi essenziali” del Modello, promettono di facilitare il processo fino all’adesione. Il Capitolo 7 si conclude discutendo il contesto mutevole dell'allargamento dell'UE e formula importanti raccomandazioni alle istituzioni dell'UE e agli Stati membri che dovrebbero essere prese in considerazione affinché l’UE eviti di perdere un'altra occasione per ripristinare la credibilità e l'efficacia della sua politica estera. Struttura complessiva e base giuridica del Modello

Il Modello di *Staged Accession* è costruito attorno a quattro stadi chiave nel processo di adesione di un paese candidato, ciascuno basato su un livello specifico di preparazione complessiva all'adesione valutato dalla Commissione Europea (vedi Illustrazione 1 sotto). Il Modello segue la logica di una progressione orizzontale piuttosto che un approccio settoriale, il che significa che i candidati devono aumentare le loro prestazioni nell'intero insieme di cluster per progredire attraverso le fasi, il che permette loro l'accesso a benefici specifici. Tuttavia, per tenere conto della necessità di priorità politiche e dell'ampiezza del processo di adesione, che richiede elevate capacità amministrative, il Modello si concentra sulle prestazioni medie dei cluster (ad eccezione del Cluster 1 per il quale è proposto un regime più rigoroso – vedi sotto) come precondizioni per avanzare attraverso le fasi piuttosto che insistere affinché ogni capitolo raggiunga livelli superiori di preparazione all'adesione.

² Si veda, per esempio, l’Austrian non-paper, ‘EU enlargement and neighbourhood policy beyond existing templates’, maggio 2022; e Czech Presidency, ‘Non-paper on accelerated/gradual integration’, novembre 2022.

Figura 1. Struttura base del Modello di Adesione Graduale con i livelli di preparazione richiesti per accedere ad ogni fase



Per facilitare la trasparenza, l'analisi e il confronto, il Modello suggerisce di quantificare le valutazioni della CE, che già seguono una scala qualitativa standardizzata che va dalle prime fasi di preparazione (1) a un livello di preparazione avanzato (5). Gli autori presuppongono che i candidati siano tenuti a raggiungere livelli avanzati di preparazione in tutti i capitoli negoziati per poter chiudere le negoziazioni e firmare i trattati di adesione, sebbene possano verificarsi alcune eccezioni a causa dei periodi transitori concordati³.

Per tener meglio conto dell'importanza fondamentale del primo cluster, che raccoglie tutti i capitoli e le aree politiche che rientrano nella categoria dei "fondamentali", il Modello rivisto include una chiarificazione necessaria. A differenza degli altri cluster che dovrebbero avere una valutazione media minima, per il Cluster 1 proponiamo un regime di precondizioni più rigoroso. Di conseguenza, ogni capitolo e area politica nel Cluster 1 deve raggiungere individualmente almeno la valutazione minima richiesta affinché un paese raggiunga un determinato stadio. Ad esempio, un paese candidato per sbloccare i benefici dello Stadio 1, oltre a tutti i cluster che devono raggiungere una valutazione media minima di 3, nello Stadio 1 ogni capitolo e sotto-area deve avere almeno lo stesso livello di preparazione. L'obiettivo è evitare uno scenario in cui un paese potrebbe ricevere una valutazione media moderata a causa, ad esempio, di criteri economici più avanzati mentre indugia sui capitoli relativi allo stato di diritto (23 e 24 rispettivamente). Tale approccio sottolinea l'approccio dell'UE "prima i fondamentali" e garantisce che i candidati continuino a progredire in tutte le aree di riforma fondamentali mentre prendono al contempo misure per aumentare la loro conformità con l'acquis nei singoli capitoli attraverso altri cluster.

Sebbene il Modello preveda l'introduzione di stadi come approccio innovativo, si affida comunque pienamente agli strumenti legali esistenti all'interno della politica di allargamento senza stravolgere le disposizioni esistenti in materia di adesione. Gli accordi di adesione esistenti servirebbero da base nei due stadi pre-adesione, mentre gli stadi 3 e 4 sarebbero regolati dai trattati di adesione così come dall'intero corpo del diritto dell'UE. L'introduzione complessiva del Modello di *Staged Accession* richiederebbe un'approvazione formale da parte degli Stati Membri, molto probabilmente sotto forma di conclusioni del Consiglio basate sulla comunicazione della Commissione in cui viene spiegato l'approccio. Per l'implementazione successiva, l'UE farebbe affidamento sugli strumenti legali

³ Ad esempio, la chiusura del Capitolo 27 (Ambiente e Cambiamento Climatico) includerà probabilmente un accordo su un periodo di transizione a favore dei Paesi candidati, consentendo loro di avere più tempo per raggiungere la piena conformità con il costoso *acquis* ambientale. In tal caso, la valutazione finale della performance di questo capitolo al momento dell'ingresso nella Fase 3 potrebbe essere inferiore a 5 - livello avanzato di preparazione.

già in atto (i dettagli sono forniti nelle sezioni seguenti che affrontano le singole fasi). I passaggi verso le prime due fasi potrebbero essere concordati sotto forma di decisioni esecutive prese dalle istituzioni dell'UE nell'ambito delle loro prerogative con passaggi d'azione concreti e roadmap per l'implementazione che faciliterebbero un processo più prevedibile e riaffermerebbero la condizionalità "più per più, meno per meno"⁴.

Caratterizzato, tra l'altro, dalla sospensione del diritto di proporre un commissario e di esprimere un voto negativo nelle decisioni del Consiglio prese all'unanimità, il regime speciale previsto dallo Stadio 3 deve essere dettagliato nel trattato di adesione di ciascun candidato, che è una fonte primaria del diritto dell'UE alla pari con i trattati fondativi dell'Unione. Così, il lavoro sottostante le negoziazioni di adesione rimane indisturbato, consentendo alla maggior parte delle risorse amministrative di rimanere concentrate sulle riforme fondamentali e sulla conformità con l'acquis. Poiché le limitazioni dello Stadio 3 sono essenzialmente deroghe temporanee e misure transitorie che scadono una volta trascorsi i periodi di tempo predefiniti, lo Stadio 4 si apre automaticamente senza un voto o alcuna decisione specifica. Tuttavia, come per tutti gli altri Stati Membri dell'UE che godono dei pieni benefici della *membreship*, i benefici acquisiti, dipenderanno dal mantenimento delle prestazioni raggiunte in tutto l'acquis e nel campo dello stato di diritto. In breve, uno dei principali vantaggi del Modello sta nel fatto che non richiede la negoziazione o la firma di ulteriori accordi internazionali, processo lungo e dispendioso.

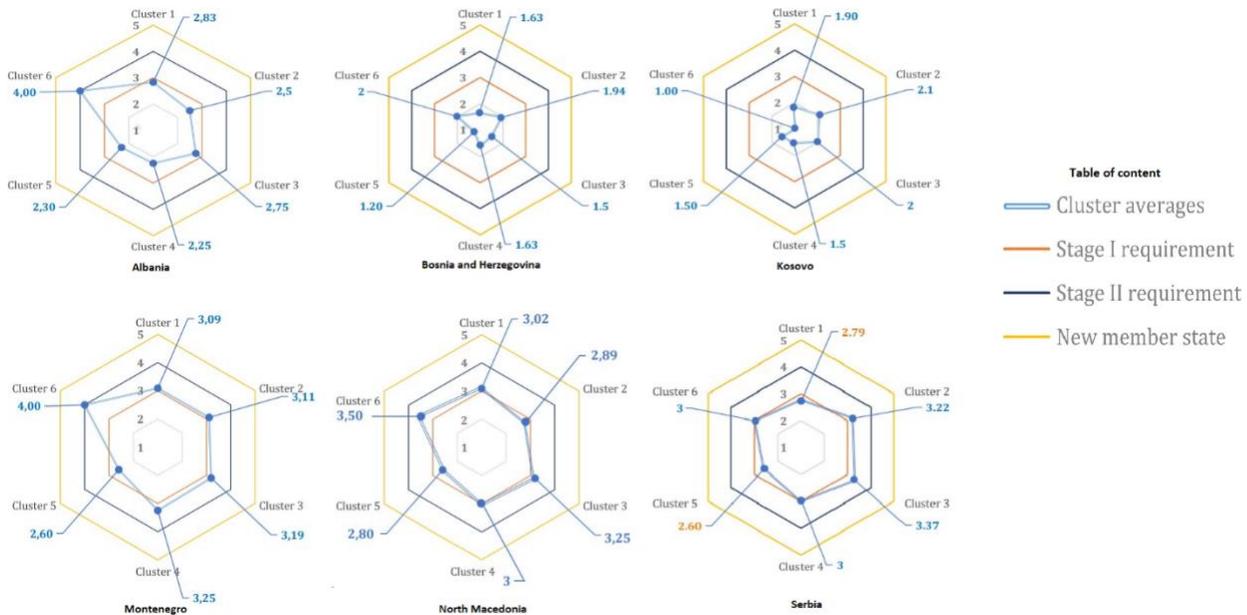
Infine, mentre il Modello originale suggeriva che tutti i cluster dovessero essere aperti all'inizio del processo di negoziazione per ragioni amministrative, la nuova proposta riconosce che una tale semplificazione del processo potrebbe non essere possibile poiché le parti coinvolte devono investire notevoli sforzi per prepararsi e poi concordare sulle loro posizioni negoziali. Tuttavia, l'UE dovrebbe impegnarsi a garantire che le negoziazioni di adesione siano aperte e proseguano in linea con i progressi dei candidati nella preparazione all'adesione basata sulle valutazioni della Commissione, così come nel soddisfare i criteri di apertura, intermedi e di chiusura senza distrazioni inutili da questioni politiche non correlate ai criteri di adesione. Allo stesso tempo, il processo dovrebbe concentrarsi sul raggiungimento di riforme chiave e sulla conformità con l'acquis, che sono misurate dalla Commissione e dovrebbero diventare la base per decidere quando concedere i benefici proposti.

Le analisi eseguite per ciascun candidato e potenziale candidato dei Balcani Occidentali (vedi nota a piè di pagina sopra) indicano tuttavia che attualmente nessuno dei paesi dei Balcani Occidentali soddisfa i criteri per entrare nella Fase 1. Queste analisi specifiche per paese sono state eseguite quantificando le valutazioni della preparazione all'adesione fornite dai rapporti annuali della Commissione per i paesi dei Balcani Occidentali⁵. Per accedere ai benefici previsti dal Modello, un impegno risoluto nell'istituire riforme profonde nel dominio della democrazia e dello stato di diritto è un imperativo assoluto. Con gli incentivi giusti per generare la volontà politica, come un maggiore supporto finanziario e la partecipazione istituzionale, entrare nella Fase 1 potrebbe essere una prospettiva a breve termine per i leader e una prospettiva a medio termine per i ritardatari, come mostrato nell'illustrazione sotto.

⁴ Nell'ambito delle attività di ricerca che hanno costituito la base del Modello 2.0, sono stati prodotti [sei documenti nazionali](#). Questi documenti includono analisi dettagliate delle azioni che ogni governo dovrebbe intraprendere sulla base dei rapporti della Commissione per aumentare le valutazioni dei singoli capitoli e dei cluster per raggiungere le Fasi 1 e 2.

⁵ Tutti i capitoli e le sotto-aree coperti dalle relazioni della Commissione sono stati inclusi nelle analisi. La scala di quantificazione va da 1 a 5 in termini di livello di preparazione per tutti i capitoli/cluster, seguendo le valutazioni qualitative della Commissione (1 = stadio iniziale di preparazione; 2 = qualche livello di preparazione; 3 = moderatamente preparato; 4 = buon livello di preparazione; e 5 = stadio ben avanzato di preparazione). Inoltre, è stato introdotto un punteggio separato per la sotto-area del Cluster 1 "Funzionamento delle istituzioni democratiche", poiché la Commissione non ha ancora fornito valutazioni sulla preparazione dei membri in quest'area. A tal fine, la CEP ha sviluppato una metodologia pilota basata su indicatori credibili di terze parti.

Figura 2. Il Modello di Adesione Graduale applicato ai candidati dei Balcani Occidentali e altri potenziali candidati all'adesione all'UE



II. FASI PRE-ADESIONE E BENEFICI

Le prime due fasi comprendono il periodo pre-adesione e procedono in parallelo con i negoziati di adesione. Per essere idoneo allo Stadio e 1, al paese deve essere stato concesso lo status di (potenziale) candidato dall'UE. I negoziati di adesione possono essere formalmente aperti o meno, sebbene idealmente almeno il Cluster 1 dovrebbe essere aperto al momento in cui un candidato raggiunge un livello moderato di preparazione all'adesione.

I due tipi principali di benefici proposti per i candidati nelle due fasi pre-adesione sono:

1. Partecipazione selettiva (nella Fase 1) e poi generalizzata (nella Fase 2) al lavoro delle istituzioni dell'UE.
2. Fondi sostanzialmente maggiori e progressivamente crescenti per sostenere la convergenza socio-economica con la media dell'UE.

Ulteriori dettagli sui benefici proposti per ciascuna fase pre-adesione sono forniti nelle sezioni seguenti.

III. 1 Partecipazione Istituzionale

Sebbene il modello originale fosse piuttosto ambizioso riguardo alla partecipazione istituzionale dei candidati come membri osservatori, un recente parere dei Servizi Legali del Consiglio ha chiarito che ottenere lo status completo di osservatore è impossibile prima della firma del trattato di adesione. Il Template 2.0 offre quindi una proposta modificata per coinvolgere i paesi candidati nel lavoro delle istituzioni dell'UE.

Basandosi su un'analisi approfondita delle opinioni e delle procedure disponibili, scopriamo che l'UE può facilitare un maggiore accesso istituzionale per i paesi candidati senza andare ad intervenire direttamente sui trattati. Tuttavia, a differenza della proposta contenuta nel Modello originale, i paesi invitati ad assistere ai lavori delle istituzioni europee non sarebbero autorizzati a rimanere presenti per tutta la durata delle riunioni. Il Servizio

Legale del Consiglio [distingue](#) tra la partecipazione istituzionale degli Stati Membri e degli "stati in via di adesione" (ovvero i candidati che hanno concluso i negoziati di adesione ma che rimangono senza il diritto di voto nelle istituzioni fino alla loro effettiva data di ingresso) basandosi sul diritto di rappresentanza da un lato e sulla possibilità della *presenza* istituzionale occasionale di stati terzi dall'altro. In quest'ultimo caso, mantenere l'autonomia dell'UE nelle fasi decisionali è essenziale⁶. Questo può essere realizzato rimuovendo temporaneamente l'obbligo di segreto professionale (via maggioranza semplice) richiedendo allo stesso tempo agli invitati di lasciare la stanza una volta che l'argomento specifico all'ordine del giorno è stato discusso.

Questa logica si applica in particolare al Consiglio dell'UE, al Consiglio Europeo, al Parlamento Europeo e ai comitati di , mentre un [approccio più flessibile](#) si applicherebbe ai gruppi di esperti della Commissione Europea, agli organi consultivi dell'UE e alle agenzie dell'UE, poiché questi si sono dimostrati maggiormente favorevoli nei confronti della partecipazione di stati terzi. In termini di implementazione pratica, una volta che la Commissione conclude che un paese (potenziale) candidato ha soddisfatto le precondizioni per godere dei benefici di una specifica fase pre-adesione, inviterebbe le rispettive istituzioni a concedere a quel candidato l'accesso specifico per quella fase alle loro riunioni.

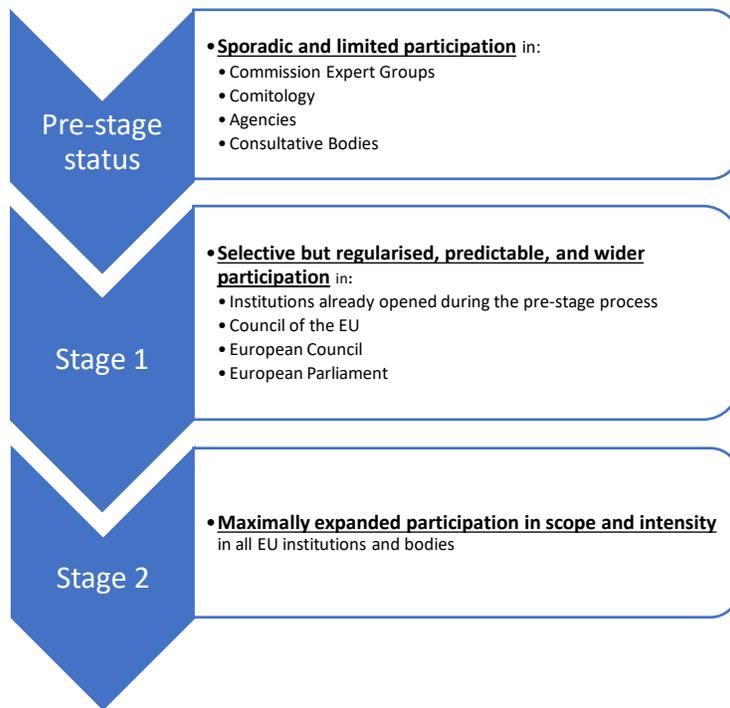
Assumendo la volontà politica di rendere operativa la [Metodologia di Allargamento Rivista del 2020](#), che consente ai paesi candidati "di partecipare come osservatori a riunioni chiave dell'UE su questioni di sostanziale importanza per loro", l'accesso alle istituzioni dell'UE può avvenire a condizione che siano garantiti i diritti di parola senza il diritto di voto attraverso le fasi pre-adesione. Il Modello originale differenziava tra uno status di osservatore passivo concesso nello Stadio 1 (il diritto di partecipare alle riunioni senza diritto di parola) e uno status di osservatore attivo nello Stadio 2 (in cui veniva incluso il diritto di parola). Tuttavia, le procedure di base e le pratiche standard delle istituzioni dell'UE già trascendono questa dicotomia. Qualsiasi invito potenziale di un paese terzo a partecipare alle riunioni dell'UE sarebbe fatto sotto forma di scambio di opinioni su un punto specifico, implicando necessariamente il diritto di parola. Poiché l'invito dipenderebbe, tra le altre cose, dal fatto che la presenza dei rappresentanti degli stati terzi sia "nell'interesse" dell'istituzione in questione, rimanere inattivi durante le procedure contraddirebbe non solo il principio di autonomia sopra menzionato, ma anche la necessità di utilizzare le riunioni per promuovere una comprensione congiunta su politiche di mutua importanza e facilitare la socializzazione dei candidati nelle attività dell'UE.

Riguardo l'accesso alle istituzioni dell'UE, la proposta originale del Modello di concedere la partecipazione selettiva degli osservatori a partire dallo Stadio 1, seguita da un accesso più ampio e generalizzato nello Stadio 2, rimane valida. Il Modello 2.0 si basa su questa proposta e fornisce uno schema più concreto. Poiché l'accesso allo Stadio 1 avviene attraverso il raggiungimento di un livello moderato di preparazione attraverso i cluster (una valutazione di 3 su 5), in pratica un paese potrebbe acquisire l'accesso a configurazioni/organismi che coprono capitoli con punteggi sopra la media, ovvero un buon livello di preparazione (una valutazione di 4). Quindi, l'accesso potrebbe essere ampliato in ambito e intensità nello Stadio 2 poiché i candidati sarebbero più vicini a soddisfare tutte le condizioni di adesione. Questo potrebbe garantire la più ampia partecipazione possibile, consentendo dibattiti in tutte le aree politiche dell'UE. Inoltre, essere presenti su un particolare argomento non creerebbe il diritto di

⁶ Council of the EU, *Legal Service opinions* 9463/11, punti da 2 a 4; 7893/95, punto 3, come riportato in: Council of the EU, [Legal Service Contribution \(CLS\)](#), 6566/20, articolo 14, 16 marzo 2020.

essere automaticamente invitati su quell'argomento in futuro⁷, riaffermando così la possibilità di investire i benefici istituzionali acquisiti in caso di mancanza di qualsiasi riforma di adesione necessaria.

Figura 3. Partecipazione dei candidati al lavoro delle istituzioni dell'UE nelle fasi di preadesione



III. 2 Aumento dei Fondi Pre-Adesione

Sebbene le discussioni sull'allargamento ai Balcani Occidentali spesso sollevino la questione dell'impatto sul bilancio dell'UE, le ricerche hanno dimostrato che queste paure sono infondate. Se l'intera regione dei Balcani Occidentali dovesse integrarsi nell'UE in una volta sola, il costo netto annuale per il bilancio dell'UE ammonterebbe a 3,76 miliardi di EUR o 26,32 miliardi di EUR su un Quadro Finanziario Pluriennale (QFP)⁸, assumendo il pieno pagamento dei contributi obbligatori al bilancio⁹. Nonostante rappresentino un aumento di cinque volte rispetto al finanziamento disponibile attraverso lo Strumento di Assistenza Pre-Adesione (IPA) in corso, questi importi appaiono quasi trascurabili se inseriti nel contesto più ampio dei fondi combinati del QFP e del *Next Generation EU*, che ammontano a 1,8 trilioni di EUR. Questa prospettiva mina in modo significativo gli argomenti finanziari contro l'allargamento e serve come promemoria per non dimenticare che la volontà politica rimane un fattore cruciale nel determinare i tempi e le condizioni per l'allargamento ai Balcani Occidentali. L'adesione dell'Ucraina rappresenterebbe una sfida di bilancio molto più significativa per l'UE, anche se il livello di investimento finanziario

⁷ Council of the EU, *General Secretariat's Comments on the Council's Procedure Rules*, 2022, p.57.

⁸ Se non si tiene conto dei contributi dei nuovi arrivati, il costo totale dell'integrazione dei Paesi della BM nel bilancio dell'UE ammonterebbe a 5,07 miliardi di euro all'anno o a 35,5 miliardi di euro in un QFP. Sebbene ciò rappresenti un aumento di 7,5 volte delle spese da parte dell'UE rispetto all'IPA III, l'onere annuale sul RNL degli Stati membri ammonterebbe solo allo 0,014% e allo 0,026%. Ciò si traduce in un costo pro capite compreso tra 1,6 e 10,8 euro, a seconda dello Stato membro.

⁹ L'entità dei contributi obbligatori per paese è stata calcolata sulla base di un precedente lavoro di Rant, Mrak e Marinc nel 2020.

e impegno politico dell'UE verso l'Ucraina dall'inizio della guerra oscura l'argomento finanziario contro l'allargamento verso est.

Tabella 1. Assegnazione di fondi ai Balcani occidentali prima e dopo l'adesione all'UE (medie annuali; in miliardi di euro)¹⁰

	Albania	BH	Kosovo	Montenegro	North Macedonia	Serbia	WB
IPA CA	0.11	0.08	0.08	0.04	0.09	0.2	0.6
Post-accession CA	0.74	0.95	0.41	0.21	0.6	2.17	5.07
Post-accession contributions to the EU budget	0.18	0.24	0.11	0.07	0.15	0.57	1.32
Post-accession CA accounting for contributions ¹¹	0.57	0.71	0.3	0.14	0.45	1.59	3.76

* CA = *commitment appropriations* (impegno di stanziamenti)

Oltre ad essere piccole, le economie dei Balcani Occidentali finora non sono riuscite a raggiungere tassi di crescita sufficientemente elevati che consentirebbero loro di ridurre il divario di convergenza socio-economica con l'UE. Mentre l'UE ha sostenuto i paesi dei Balcani Occidentali attraverso l'assistenza pre-adesione, i trasferimenti totali verso la regione sono stati fino a 11 volte inferiori rispetto a quelli verso gli Stati Membri vicini, aumentando così il divario tra questi paesi¹². In questo contesto, e riconoscendo che un sostanziale sostegno finanziario può servire anche come forte incentivo per migliorare il bilancio delle riforme, il Modello ha proposto che una volta che i candidati raggiungano livelli superiori di preparazione all'adesione, le Fasi 1 e 2 dovrebbero premiare questi risultati aprendo nuove e significativamente maggiori opportunità di finanziamento.

III. 2.1 Dinamiche Proposte per l'Introduzione di Maggiori Fondi di Pre-Adesione

La proposta originale del Modello era che i candidati ricevessero l'accesso al 50% dei fondi a cui avrebbero diritto come Stati Membri nello Stadio 1, seguito dal 75% nello Stadio 2, terminando con il 100% nello Stadio 3 al momento dell'adesione.

Tuttavia, la proposta iniziale non teneva conto delle dinamiche dell'introduzione dei contributi obbligatori al bilancio dell'UE nello Stadio 3, che risulterebbero in un minore incentivo finanziario inferiore a compiere ulteriori passi avanti. Poiché diversi stakeholder hanno [sollevato preoccupazioni](#) sulla possibilità che i paesi candidati decidessero di stazionare nella Fase 2 con un'offerta di finanziamento confortevole e nessuna ulteriore pressione per raggiungere la piena conformità ai criteri di adesione, abbiamo esplorato diverse opzioni per superare questo ostacolo. La panoramica delle varianti all'interno della proposta originale è mostrata nella tabella sottostante.

¹⁰ Per una discussione più dettagliata dell'impatto sul bilancio del modello di adesione a tappe, si veda: Strahinja Subotic, '[On financial and economic implications of the Staged Accession Model on the EU budget, and on acceding countries' budgets](#)', European Policy Centre (CEP – Belgrade) and Centre for European Policy Studies (CEPS - Brussels), 2023.

¹¹ I risultati rappresentano la differenza tra i CA post-adesione e i contributi.

¹² Per un approfondimento più dettagliato, si veda: Milena Mihajlovic, '[Reforming the EU's pre-accession funding instrument: Effective membership preparation through the Staged Accession Model](#)', European Policy Centre (CEP - Belgrade) and Centre for European Policy Studies (CEPS - Brussels), 2023.

Tabella 2. Sintesi degli schemi di finanziamento/contribuzione proposti

	FUNDING (%)				CONTRIBUTION (%)			
	Stage 1	Stage 2	Stage 3	Stage 4	Stage 1	Stage 2	Stage 3	Stage 4
VARIANT A	35	55	100	100	0	0	100	100
VARIANT B	40	60	100	100	0	0	50	100
VARIANT C	40	60	100	100	5	15	100	100

Mentre i dettagli di queste analisi sono forniti in un [documento separato](#), le dinamiche riviste mantengono la proposta di introdurre un incentivo finanziario visibile per la leadership politica degli stati candidati, preposta a portare avanti riforme difficili. Come dimostra la Tabella 2, i candidati nello Stadio 1 sarebbero in grado di ricevere fino al 40% dei trasferimenti finanziari a cui sarebbero idonei come membri¹³, mentre nello Stadio 2 questa quantità salirebbe al 60%. Sebbene una panoramica comparativa mostri che la Variante A sia la più semplice e diretta in termini di implementazione, la Variante B emerge come la più vantaggiosa per i candidati. Bilancia efficacemente l'urgenza di stimolare le riforme e la convergenza economica con la necessità di compensare i candidati per le limitazioni affrontate nello Stadio 3. Sotto questa variante, il costo annuale stimato per stadio per l'intera regione, assumendo che tutti i paesi raggiungano gli stadi contemporaneamente, sarebbe di 2,3, 3,4, 4,42 e 3,76 miliardi di EUR rispettivamente. Considerando che i paesi avranno probabilmente una progressione molto più eterogenea attraverso le fasi, con alcuni che avanzano più velocemente di altri, il costo totale per il bilancio dell'UE per stadio sarà probabilmente inferiore fino a quando tutti i candidati dei Balcani Occidentali raggiungeranno la piena adesione.

Come accennato in precedenza, gli importi necessari per l'Ucraina, così come per Moldavia e Georgia, saranno molto maggiori, dato che la loro dimensione totale in popolazione è di 45 milioni, 2,5 volte quella dei Balcani Occidentali di 18 milioni. Studi dettagliati comparabili a quelli citati per i Balcani Occidentali non sono stati intrapresi, non ultimo a causa del costo ancora incalcolabile dei danni inflitti dalla guerra di aggressione della Russia all'Ucraina¹⁴. In tempi normali, si potrebbe adottare come regola molto approssimativa che il trio dell'Europa orientale riceverebbe importi comparabili pro capite, soggetti a una correzione verso il basso perché gli stati più grandi vedono tipicamente un fattore regressivo rispetto alle proprie dimensioni. Tuttavia, questi non sono tempi normali e il 20 giugno 2023 la Commissione ha [pubblicato una bozza di regolamento specifico](#) che stabilisce la base legale per una "Facility per l'Ucraina" di supporto finanziario di quattro anni con un totale di 50 miliardi di EUR per il periodo 2024-2027, comprendente 17 miliardi di EUR in sovvenzioni di bilancio (progettate sulle linee dell'IPA) e 33 miliardi di EUR in prestiti. Il finanziamento totale medio annuo sarebbe di 12,5 miliardi di EUR. Rimane una questione speculativa su come questi importi possano cambiare quando e se la guerra finirà e, in particolare, dopo la fine del periodo di quattro anni.

III. 2.2 Modello Proposto per gli Strumenti di Finanziamento

Le opportunità di finanziamento per i paesi candidati dovrebbero essere progettate con il duplice obiettivo sia di sostenere la realizzazione di grandi riforme sistemiche, sia di aiutare mentre questi paesi a prepararsi per la gestione e l'assorbimento dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (ESIF) al momento dell'adesione.

¹³ Rispetto all'importo totale del Piano economico e di investimento per la BM (la quota di IPA III assegnata alla regione), gli importi ammissibili per i candidati sarebbero praticamente più che raddoppiati già nella Fase 1.

¹⁴ È in corso un grande sforzo per valutare i costi dei danni di guerra, con la Banca Mondiale che ha pubblicato stime dell'ordine di 400 miliardi di dollari finora, e conferenze in corso per sollecitare finanziamenti adeguati, compresa la prospettiva di "far pagare la Russia".

Tuttavia, la Commissione si è concentrata principalmente sul sostegno alle riforme sistemiche e, di conseguenza, ha spostato il suo accento lontano dall'assistere i paesi nella preparazione per l'assorbimento degli ESIF¹⁵. Discutibilmente, la struttura di finanziamento dovrebbe concentrarsi equamente su entrambi, in particolare nel prossimo QFP. Per raggiungere questo obiettivo, è necessario un IPA IV fondamentalmente rivisto per il periodo 2028-35.

Un tale IPA rivisto dovrebbe contenere linee di finanziamento separate per ciascuno dei due obiettivi sopra menzionati: le riforme sistemiche, concentrate principalmente nel Cluster 1 (ma anche quelle relative allo sviluppo di strutture istituzionali per la gestione degli ESIF), dovrebbero essere sostenute attraverso il sostegno al bilancio basato sulle prestazioni, mentre una linea di finanziamento separata dovrebbe comprendere la preparazione e la gestione dei Programmi Operativi Pluriennali (OPs), molto simili alla gestione degli ESIF. Per costruire progressivamente le capacità di assorbimento, il primo ciclo di OPs dovrebbe durare tre anni e coinvolgere importi relativamente più piccoli, mentre il secondo ciclo dovrebbe comprendere quattro anni con fondi più grandi. Un tale modello assomiglierebbe alla struttura attuale di sostegno per gli Stati Membri che ricevono fondi dell'UE sia attraverso il Fondo di Ripresa e Resilienza nell'ambito del *Next Generation EU*, con entrambe le sovvenzioni e i prestiti per grandi riforme e investimenti, sia gli ESIF, che implicano principalmente l'implementazione di OP pluriennali basati su programmi e progetti.

Per quei paesi che soddisfano i criteri dello Stadio 1 durante l'attuale QFP, l'UE dovrà probabilmente allocare fondi aggiuntivi per implementare il Modello di *Staged Accession* come strumento transitorio prima dell'introduzione di un IPA IV rivisto. Questo strumento, molto probabilmente introdotto tramite una revisione dei regolamenti IPA, dovrebbe comprendere un'integrazione ai fondi IPA III esistenti. Dovrebbe fare affidamento su meccanismi familiari che richiederanno relativamente meno tempo per essere introdotti rispetto alla progettazione di nuovi strumenti o alla riforma completa degli strumenti esistenti, avendo al tempo stesso il massimo impatto sulla motivazione dei governi dei Balcani Occidentali a portare avanti le riforme e il loro allineamento con *l'acquis*. Il modo più semplice per introdurre questo tipo di sostegno sarebbe fare affidamento sull'esperienza del sostegno al bilancio, che è stato utilizzato nella regione dal 2014.

Il sostegno al bilancio è uno strumento di finanziamento basato sulle prestazioni che ha sostenuto varie riforme sistemiche nei paesi beneficiari dell'IPA, con un'enfasi sulla gestione delle finanze pubbliche, la riforma dell'amministrazione pubblica e altre importanti aree di riforma. L'integrazione per il resto dell'attuale QFP dovrebbe probabilmente ammontare tra 3,08 e 7,4 miliardi di EUR a seconda della velocità dei progressi dei candidati nell'allinearsi *all'acquis* e dei risultati nelle riforme fondamentali che portano all'apertura della prima fase¹⁶. Se l'Ucraina dovesse entrare nello Stadio 1 durante l'attuale periodo del QFP, gli impegni finanziari dell'UE sarebbero presumibilmente soddisfatti dalla nuova Facility per l'Ucraina, che dura fino al 2027, coincidendo con la fine dell'attuale QFP.

III. 3 Meccanismi di Reversibilità nel Processo di Adesione

La reversibilità nel processo di adesione è una parte importante del principio di credibilità, uno dei fondamentali principi della REM. Questa [ultima modifica della metodologia di allargamento](#) sottolinea la necessità di incentivare

¹⁵ Una valutazione dettagliata dell'idoneità dell'IPA a preparare i suoi beneficiari all'adesione è contenuta in: Milena Mihajlovic, '[Reforming the EU's pre-accession funding instrument: Effective membership preparation through the Staged Accession Model](#)'.

¹⁶ L'importo inferiore tiene conto del Montenegro, della Macedonia settentrionale e dell'Albania che entreranno nella Fase 1 tra un anno, mentre l'importo superiore include anche la Serbia in questo gruppo. Il calcolo si basa sui dati forniti in: Strahinja Subotic, '[On financial and economic implications of the Staged Accession Model on the EU budget, and on acceding countries' budgets](#)'.

e premiare il progresso, così come la necessità di "misure più decisive che sanzionino proporzionalmente qualsiasi stagnazione grave o prolungata o addirittura un regressione nell'implementazione delle riforme e nel soddisfare i requisiti del processo di adesione". Riafferma anche le valutazioni annuali della Commissione come base per la decisione di interrompere o addirittura invertire il processo, poiché i suoi rapporti analizzano "l'equilibrio complessivo nelle negoziazioni di adesione e la misura in cui le riforme fondamentali, in particolare sullo stato di diritto, sono state implementate".

Inoltre, la REM ha introdotto anche la possibilità di utilizzare procedure semplificate, inclusa la votazione a maggioranza qualificata inversa, basata su una richiesta debitamente motivata della Commissione o di uno Stato Membro, per garantire una risposta rapida ai casi gravi di regressione in un paese candidato. Il nuovo approccio ha già trovato posto negli ultimi quadri negoziali per la Macedonia del Nord e l'Albania, mentre l'accettazione formale della REM da parte di Montenegro e Serbia lo ha reso applicabile anche per questi due paesi. Questo meccanismo di reversibilità rafforzata getta le basi per un approccio più credibile dell'UE nel rafforzare il ruolo delle riforme fondamentali nel processo di adesione e sostenere la loro istituzionalizzazione e sostenibilità.

Per garantire che l'approccio basato sui meriti del Modello di Adesione Graduale sia mantenuto in caso di stagnazione persistente o regresso nei capitoli e nelle sotto-aree del Cluster 1 (così come potenzialmente in altri cluster), l'UE sottoporrebbe i candidati a procedure di reversibilità che congelano o addirittura ritirano completamente qualsiasi fondo non impegnato disponibile per loro nelle prime due fasi. Prendendo ad esempio la proposta Facility per l'Ucraina, la Commissione potrebbe essere autorizzata a prendere tali decisioni basandosi sui suoi report, che dovrebbero essere la principale fonte di valutazioni a tal fine¹⁷. Per consentire agli Stati Membri uno spazio sufficiente per supervisionare il lavoro della Commissione, quest'ultima dovrebbe informare il Consiglio in tempo utile prima di prendere misure contro un paese candidato e considerare debitamente eventuali osservazioni del Consiglio a tal riguardo¹⁸. Un tale meccanismo di condizionalità potenziato sarebbe adatto all'offerta di finanziamenti significativamente ampliata dell'UE e contribuirebbe molto a sostenere la volontà politica interna di implementare riforme verso l'adesione.

La pratica di applicare procedure di reversibilità finora è stata piuttosto debole. Nonostante problemi significativi con lo stato di diritto, il funzionamento delle istituzioni democratiche e altri criteri politici in diversi paesi candidati e potenziali candidati, la Commissione è stata piuttosto riluttante a proporre misure per applicare il principio di reversibilità¹⁹. È stata altrettanto riluttante a riconoscere casi di regressione nelle aree del Cluster 1 nei suoi rapporti. Ciò ha portato alcuni Stati Membri, così come attori della società civile nei paesi candidati, a mettere apertamente in discussione l'obiettività della Commissione e ha impedito l'applicazione del principio "meno per meno". Pertanto, sebbene gli ultimi miglioramenti delle procedure di reversibilità formali siano un passo nella

¹⁷ Il modello ha inoltre proposto di migliorare l'approccio di monitoraggio e valutazione della Commissione per aumentare la credibilità delle sue relazioni, anche quantificando le valutazioni dei progressi e della preparazione dei membri.

¹⁸ Una soluzione simile è stata inclusa nel Meccanismo di cooperazione e verifica per Bulgaria e Romania. Si veda: Commissione europea, [Commission reports on progress in Romania under the Cooperation and Verification Mechanism](#), 22 novembre 2022.

¹⁹ L'UE ha recentemente indicato che utilizzerà per la prima volta misure di reversibilità. Durante un dibattito in seno alla Commissione per gli affari esteri del Parlamento europeo (AFET) nel giugno 2023, il capo della Direzione generale per i negoziati di vicinato e di allargamento (DG NEAR), Gert Jan Koopman, [ha indicato diverse misure contro il Kosovo](#) a causa della sua incapacità di prendere i provvedimenti richiesti per ridurre le tensioni nel Kosovo settentrionale. In particolare, ha citato la sospensione dei lavori di tutti i gruppi di lavoro dell'ASA, la sospensione del finanziamento dei programmi dell'UE, la mancata approvazione dei progetti del Quadro di investimenti per i Balcani occidentali e la sospensione delle riunioni a livello politico.

giusta direzione, la loro applicazione oggettiva è la chiave per implementare un processo di allargamento più credibile.

III. STADI DI ADESIONE E REGIMI SPECIALI

Raggiungere lo Stadio 3 sarebbe il traguardo cruciale nel processo di Adesione Graduale, poiché segna il raggiungimento formale dell'adesione all'UE. Segue il completamento dei negoziati di adesione e la firma e ratifica del trattato di adesione. Come detto in precedenza, affinché i colloqui di adesione possano essere completati, tutti (o la maggior parte) dei capitoli devono raggiungere un livello avanzato di preparazione all'adesione (cioè la valutazione di 5 sulla scala quantificata della Commissione). Ciò significa che per diventare Nuovi Stati Membri (NMS), i paesi candidati dovranno soddisfare tutte le condizioni di adesione. Tuttavia, l'adesione all'UE nello Stadio 3 sarebbe accompagnata da alcune riserve. In risposta alle crescenti preoccupazioni in diversi Stati Membri sulla conservazione dei valori fondamentali dell'UE con nuovi allargamenti verso regioni con una debole tradizione democratica e sul futuro funzionamento di un'UE allargata in aree in cui il processo decisionale è ancora governato dall'unanimità nel Consiglio, il Modello introduce alcune salvaguardie temporanee e proporzionali. Il loro scopo è rimuovere una delle principali ragioni contro l'allargamento, la cosiddetta, "capacità di assorbimento", e permettere all'Unione di perseguire ulteriori approfondimenti e allargamenti contemporaneamente.

Effettivamente, con l'ingresso nello Stadio 3, i NMS assumerebbero tutti gli obblighi di adesione e otterrebbero la maggior parte dei diritti disponibili per i membri convenzionali. Dal lato dei diritti, proprio come altri membri (convenzionali), i NMS parteciperebbero al lavoro di tutte le istituzioni dell'UE. Di conseguenza, diventerebbero partecipanti a pieno titolo al mercato unico dell'UE e all'unione doganale, otterrebbero pieno accesso agli ESIF e avrebbero la possibilità di aderire a Schengen e all'Eurozona una volta soddisfatte le condizioni standard. I loro cittadini acquisirebbero i diritti e la protezione della cittadinanza dell'UE, inclusa la possibilità di candidarsi e votare nelle elezioni europee. In termini di obblighi, tutti gli atti giuridici dell'UE sarebbero ugualmente vincolanti per i NMS come per qualsiasi altro membro, con la Corte di Giustizia dell'UE come arbitro finale di qualsiasi controversia legale che potrebbe sorgere. Inoltre, i NMS pagherebbero anche il loro contributo obbligatorio al QFP, "investendo" così nel futuro dell'Unione come tutti gli altri. Guardando ai diritti e agli obblighi elencati, entrare nello Stadio 3 e acquisire lo status di nuovo membro rappresenterebbe un vero e proprio compimento della prospettiva di adesione promessa.

IV.1 Garantire la Funzionalità del Processo Decisionale dell'UE attraverso lo Stadio 3

In risposta alle affermazioni che l'UE, nel suo attuale quadro legislativo, sia incapace di assorbire nuovi membri, il Modello di Adesione Graduale propone innanzitutto di sottoporre i NMS a una limitazione specifica e temporanea del loro diritto di voto in seno al Consiglio dell'UE²⁰. Mentre ai rappresentanti dei NMS sarebbe consentito partecipare a tutte le deliberazioni del Consiglio, così come di votare su tutte le questioni a maggioranza semplice e qualificata (inclusa la formazione di minoranze di blocco), il loro diritto di esprimere un voto negativo in questioni regolate all'unanimità sarebbe *temporaneamente* limitato. Questa eccezione sarebbe limitata a un *massimo* di

²⁰ Il modello originale proponeva anche di limitare la possibilità per un nuovo Stato membro di avere un commissario alla Commissione europea e un giudice alla Corte di giustizia dell'UE. Sebbene le parti interessate dell'UE non abbiano espresso alcuna richiesta in tal senso, queste limitazioni potrebbero comunque essere introdotte per facilitare una riforma istituzionale più ampia dell'UE. Per quanto riguarda il numero dei membri della Commissione, il Trattato di Lisbona contiene già una disposizione che limita il loro numero a due terzi del numero degli Stati membri (TUE, articolo 17.5). Anche se questa disposizione non è stata attuata, il modo più elegante di procedere nel contesto attuale sarebbe quello di tornare a questa disposizione.

dieci anni, dopo i quali i NMS passerebbero ad una *membership* convenzionale (Stadio 4)²¹. In breve, la proposta concede all'Unione Europea tempo sufficiente per introdurre riforme istituzionali mantenendo al contempo una certa pressione sugli Stati Membri per garantire la funzionalità del processo decisionale con un'adesione allargata.

La limitazione proposta, seppur introducendo una differenziazione temporanea tra stati membri, di creare "membri di seconda classe". Con una durata limitata e una scadenza automatica dopo il periodo stabilito, la deroga non sottrae l'attribuzione di pieni diritti di adesione ai futuri membri e sarebbe inoltre introdotta in tutti i futuri trattati di adesione. I membri convenzionali non hanno così voce in capitolo nel decidere se un NMS "merita" di entrare nello Stadio 4, uno scenario in cui un nuovo membro rischia di essere permanentemente "bloccato" nello Stadio 3, che dovrebbe essere uno stadio transitorio. Inoltre, per mitigare l'impatto della deroga temporanea su quelli che potrebbero essere percepiti come "interessi fondamentali" dei NMS (ad esempio, l'armonizzazione delle tasse, la decisione sulle proprie risorse, interessi di sicurezza vitali), il Modello propone di introdurre un "freno di emergenza" nel Trattato di Adesione simile a quello previsto dall'articolo 31(2) TUE, adattato allo scopo:

'Se un [NSM] dichiara che, per motivi vitali e dichiarati di politica nazionale, intende opporsi all'adozione di una decisione da prendere per [unanimità], non si procederà alla votazione. Il [Presidente del Consiglio], in stretta consultazione con lo Stato Membro coinvolto, cercherà una soluzione accettabile per esso. Se [egli/ella] non riesce, il Consiglio può, agendo a maggioranza qualificata, richiedere che la questione sia deferita al Consiglio Europeo per una decisione all'unanimità²².'

Così, limitando la durata di questo regime eccezionale e incorporando salvaguardie per i NMS, la proposta ne garantisce la proporzionalità rispetto all'obiettivo che cerca di raggiungere.

IV.2 Proteggere i Valori Fondamentali dell'UE nello Stadio 3

La seconda limitazione nello Stadio 3 riguarda la necessità di garantire che i NMS continuino a sostenere i valori fondamentali dell'UE dopo l'adesione, quando il potere delle condizionalità diminuisce e il rischio percepito di regressione democratica dei nuovi arrivati cresce. Riconoscendo che le riforme implementate richiedono tempo per sedimentarsi e quindi diventare sostenibili nel lungo termine, il Modello insiste sulla creazione e lo sviluppo di una robusta rete di salvaguardia.

Proponiamo quindi che l'UE utilizzi e potenzi le clausole di salvaguardia esistenti. Mentre i dettagli e la meccanica di tale regime dovrebbero essere regolati nei Trattati di Adesione, l'obiettivo sarebbe fornire all'UE i mezzi per rilevare una possibile regressione in una fase precoce e scoraggiare i nuovi arrivati dal deviare dalle regole e dai valori comuni post-adesione. Nel decidere se e quando implementarlo, non sarebbero necessari strumenti di monitoraggio aggiuntivi poiché²³, dalla data di adesione, tutti i NMS sarebbero [coperti dal monitoraggio standard dello stato di diritto](#) da parte della Commissione Europea applicabile a tutti gli Stati Membri.

²¹ Un [documento](#) separato discute questa proposta di limitazione, stabilendone la legalità, in particolare rispetto all'obbligo dell'Unione di rispettare l'uguaglianza degli Stati membri di fronte ai trattati.

²² Ibid.

²³ Durante il periodo di ratifica, tuttavia, il meccanismo di monitoraggio potrebbe essere diverso, in quanto il Paese, dal punto di vista giuridico, non sarebbe ancora uno Stato membro ma un "Paese in via di adesione". Questo meccanismo è stato introdotto nell'Atto di adesione della Croazia: la clausola di monitoraggio di cui all'articolo 36. Questa clausola permetteva alla Commissione di "monitorare da vicino tutti gli impegni assunti dalla Croazia nei negoziati di adesione", consentendole di inviare "lettere di avvertimento preventivo" alle autorità croate in caso di mancato rispetto di ulteriori parametri. In teoria, questo meccanismo ha

Dall'allargamento del 2004, si è assistito a una proliferazione di clausole di salvaguardia, con la Clausola di *Salvaguardia della Giustizia e degli Affari Interni (JHA)* che è diventata una caratteristica permanente ma sottoutilizzata dei Trattati di Adesione. Come specificato dall'articolo 38 degli Atti di Adesione di Bulgaria e Romania o dall'articolo 39 di quello della Croazia, la Commissione aveva il diritto di attivare la Clausola entro tre anni dall'adesione all'UE²⁴, su richiesta motivata di uno Stato Membro o di propria iniziativa²⁵ e dopo aver consultato gli Stati Membri, se vi fossero state "gravi carenze o rischi imminenti di tali carenze" nell'implementazione degli impegni relativi alla JHA²⁶. Ciò ha consentito alla Commissione di "adottare misure appropriate e specificare le condizioni e gli accordi applicabili²⁷", inclusa la "sospensione temporanea dell'applicazione delle disposizioni e decisioni pertinenti" con un nuovo arrivato²⁸. Basandoci su questa pratica²⁹, proponiamo di estendere il periodo per l'attivazione della Clausola a un *massimo* di dieci anni, allineandolo quindi per tutta la durata dello Stadio 3 e potenziando così la portata della rete di salvaguardia dopo l'adesione.

Per proteggere lo stato di diritto dopo l'adesione, suggeriamo di rafforzare il collegamento tra lo stato di diritto e altre clausole di salvaguardia pertinenti. Una tale clausola è la *Clausola di Salvaguardia del Mercato Interno* definita nell'articolo 37 nel caso degli Atti di Adesione di Bulgaria e Romania o nell'articolo 38 in quello della Croazia. Si riferisce agli impegni in qualsiasi politica settoriale che riguarda attività economiche con effetto transfrontaliero, causando così una grave violazione del funzionamento del mercato interno o una minaccia agli interessi finanziari dell'Unione o un rischio imminente di tale violazione o minaccia. Nell'applicarla, la Commissione ha un ruolo chiave poiché la sua procedura riflette quella della Clausola di Salvaguardia JHA. Di conseguenza, il nostro suggerimento di estendere il periodo per l'attivazione potenziale della Clausola fino a dieci anni rimane ugualmente valido in questo caso. Inoltre, dovrebbero essere considerate ulteriori clausole di salvaguardia di questo tipo. Ovviamente, come nel caso dei precedenti allargamenti, tali strumenti saranno non

conferito all'UE una maggiore influenza, in quanto gli Stati membri esistenti avrebbero potuto decidere di non completare il processo di ratifica dell'Atto di adesione della Croazia se la Relazione sullo stato di avanzamento e la Relazione di monitoraggio della Commissione fossero state pubblicate con conclusioni negative. Si tratta di un buon esempio da seguire in caso di futuri allargamenti, poiché la clausola di monitoraggio si applicava in particolare ai settori del sistema giudiziario e dei diritti fondamentali, nonché della libertà, della sicurezza e della giustizia.

²⁴ La clausola di salvaguardia può essere invocata anche prima dell'adesione sulla base dei risultati del monitoraggio e le misure adottate entrano in vigore alla data di adesione, a meno che non prevedano espressamente una data successiva.

²⁵ Il fatto che la Commissione potesse avviare la clausola di salvaguardia di propria iniziativa ha snellito notevolmente il processo. In questo modo, la procedura ha evitato il "problema dell'unanimità" nel caso dell'attuazione dell'articolo 7 del TUE. Di conseguenza, la Commissione svolgerebbe un ruolo importante nel garantire che la minaccia di ricorrere alla clausola di salvaguardia sia credibile e che le clausole di salvaguardia siano attuate tempestivamente ed efficacemente in caso di gravi ritardi.

²⁶ Nei casi di Bulgaria, Romania e Croazia, sono state coperte solo alcune aree (ad esempio, quelle relative al riconoscimento reciproco nel settore del diritto penale). Per i futuri allargamenti, suggeriamo di esplorare la possibilità di rendere la clausola di salvaguardia JHA applicabile all'intero settore JHA - un settore strettamente legato allo Stato di diritto - e di ampliare così la portata dell'azione di monitoraggio.

²⁷ Ad esempio, il Meccanismo di cooperazione e verifica (MCV) è stato introdotto dalla decisione della Commissione nel 2006 proprio in considerazione della clausola di salvaguardia JHA, accanto alla clausola di salvaguardia del mercato interno. Per quanto preziose, ulteriori possibilità di "misure appropriate" devono essere esplorate nel contesto delle future tornate di adesione.

²⁸ Per esempio, se i NMS non riescono a soddisfare adeguatamente i parametri di riferimento, la Commissione può applicare misure di salvaguardia, tra cui la sospensione dell'obbligo degli Stati membri di riconoscere ed eseguire le sentenze e le decisioni giudiziarie degli NMS, come i mandati d'arresto europei.

²⁹ Data la formulazione vaga degli Atti di adesione, la Commissione potrebbe, se necessario, includere gradualmente una serie di sospensioni temporanee. La Commissione dovrebbe quindi sviluppare in anticipo un elenco di potenziali misure sospensive che sarebbero note al nuovo arrivato, in modo da fungere da deterrente per comportamenti che potrebbero andare contro le regole e i valori dell'UE, o da incentivo che potrebbe incoraggiare il nuovo arrivato a lavorare per sostenere le riforme democratiche.

negoziabili, concedendo all'UE il privilegio di redigere questa specifica parte del Trattato di Adesione come ritenga appropriato, consentendo sufficiente flessibilità per apportare qualsiasi adattamento necessario alle clausole di salvaguardia standard.

Figura 4. Vantaggi e limiti principali per i nuovi Stati membri nello Stadio 3



IV. COLLEGAMENTI CON L'INTEGRAZIONE GRADUALE PER SETTORI

La discussione sull'Adesione Graduale è proseguita parallelamente a varie proposte sull'integrazione per settori ("policy phasing-in") graduale, sebbene siano stati utilizzati vari altri termini (integrazione graduale, accelerata, potenziata, ecc.³⁰) senza chiarezza sul significato di questi termini. Essenzialmente, l'integrazione per settori si

³⁰ Un [documento](#) separato offre una discussione dettagliata sulle opportunità dell'integrazione settoriale, definita anche "policy phasing-in".

riferisce alle possibilità per i paesi candidati di ottenere una maggiore integrazione con l'UE in specifiche aree politiche prima dell'effettiva adesione. Nonostante la cacofonia di termini, è importante comprendere la relazione tra l'approccio di progressione orizzontale offerto dal Modello di Accesso Graduale e le idee e opportunità per l'integrazione graduale per settori.

Essenzialmente, i paesi candidati stanno già subendo l'integrazione per settori basata su un approccio creato ad hoc. Il Mercato Regionale Comune sotto il Processo di Berlino mira a raggiungere l'integrazione economica regionale basata sulle regole dell'UE e un'associazione più stretta al Mercato Unico dell'UE per aiutare i Balcani Occidentali nel processo di adesione. L'UE ha anche proposto diversi piani affinché i paesi candidati si adeguino all'Agenda Verde e all'Agenda Digitale europea. Inoltre, l'UE ha promosso l'integrazione per settori attraverso iniziative specializzate basate su trattati che includono tutti gli stati dei Balcani Occidentali e alcuni paesi del Partenariato Orientale, in particolare nella Comunità Energetica, nella Comunità dei Trasporti e nello Spazio Aereo Comune Europeo. Sebbene " «questi trattati non aggiungono all'acquis in materia di energia e trasporti di cui ai rispettivi capitoli, [si basano su] le proprie strutture organizzative e istituzionali per motivare e guidare l'attuazione ³¹". L'UE ha anche aperto le sue agenzie specializzate e diversi programmi dell'UE alla partecipazione dei paesi candidati su base individuale e spesso con supporto finanziario tramite l'IPA.

Tuttavia, c'è poca prevedibilità in tali iniziative, che quindi risultano in un debole un incentivo per i singoli stati candidati nel portare avanti riforme importanti. Tali iniziative sono di solito indirizzate collettivamente alla regione dei Balcani Occidentali, senza fare distinzioni in base all'impegno e al progresso nel percorso di riforme dei paesi verso il soddisfacimento dei criteri di adesione. La Commissione ha addirittura chiesto ai singoli paesi candidati di proporre politiche, agende e programmi nei quali vedono opportunità per l'integrazione politica senza creare una metodologia che assicurerebbe la coerenza in questo processo. Forse, più importante, l'approccio per settori non prevede l'applicazione sistematica del principio di condizionalità in relazione al metodo "prima i fondamentali" del processo di allargamento (rispetto per la democrazia, stato di diritto e riforme del settore giudiziario), il che evidenzia che l'approccio difficilmente può essere promosso come miglioramento dell'adesione in modo olistico e prevedibile³².

Riguardo l'integrazione graduale nel Mercato Unico dell'UE, questa costituisce un [elemento essenziale degli Accordi di Stabilizzazione e Associazione \(ASA\)](#), che prevedono "un accesso senza limiti al mercato interno" per i beni provenienti dai paesi dei Balcani Occidentali quando "raggiungono il livello equivalente di competenza attraverso l'applicazione di norme nazionali allineate all'acquis dell'Unione applicabile al prodotto." Nel caso delle [Zone di Libero Scambio Globali e Approfondite \(DCFTA\)](#) con i paesi dell'Europa Orientale, gli accordi sono molto più espliciti con l'elenco di centinaia di direttive e regolamenti che dovrebbero essere rispettati entro determinati tempi.

Nel complesso, l'approccio all'integrazione graduale può essere un utile complemento per accompagnare il processo formale di allargamento. Tuttavia, manca di prevedibilità e si concentra su una cooperazione più lassa. Allo stesso tempo, la partecipazione sostanziale alle politiche che supera l'ambito degli accordi di associazione potrebbe richiedere la negoziazione e la ratifica di trattati internazionali separati (modellati ad esempio sulla Comunità Energetica), il che crea il [rischio di deviare l'attenzione politica e le capacità amministrative](#) sia dei paesi candidati che della Commissione dal compito principale di preparare e condurre i negoziati di adesione.. In particolare, l'advocacy per l'integrazione graduale o settoriale nei discorsi e nei documenti da parte dell'UE non

³¹ Ibid, p. 6.

³² Ibid, p. 11.

dovrebbe essere usata come alternativa o compensazione per una mancanza di progresso nel processo formale di adesione.

VI. LA GOVERNANCE DELL'UE PER LE POLITICHE DI ALLARGAMENTO

VI. 1 **Votazione a Maggioranza Qualificata nella Politica di Allargamento?**

I progressi dei paesi candidati sulla via dell'adesione all'UE vengono valutati dal Consiglio, che decide all'unanimità. Di conseguenza, il processo di allargamento si è ritrovato spesso bloccato dal potere di veto di singoli Stati Membri, spesso esercitato per motivi che esulavano i criteri strettamente collegati all'adesione. L'iter di allargamento sarebbe notevolmente facilitato da un possibile estensione della votazione a maggioranza qualificata (VMQ), almeno per quanto riguarda i numerosi passaggi intermedi nel lungo processo di adesione, come [raccomandato](#) da vari *think tank*. Tale cambiamento nella politica di allargamento, sebbene condizionato dalla volontà politica e dall'accordo di tutti gli Stati Membri dell'UE, sembra possibile nell'attuale quadro legislativo europeo. L'unica disposizione dei trattati che regola l'adesione di nuovi Stati Membri è l'articolo 49 del TUE, che richiede esplicitamente che il Consiglio agisca all'unanimità quando decide sulle domande di adesione. Questa disposizione riguarda solo un singolo passo del processo di adesione, ma nella lunga evoluzione della politica di allargamento, è stata [estesa per consuetudine \(soft law\)](#) a ogni decisione in quello che è diventato un processo sempre più frammentato. La difficoltà nel rovesciare questa pratica sta nel fatto che ogni Stato Membro dovrebbe accettare una proposta per introdurre la VMQ in segmenti specifici del processo di adesione, come le decisioni per aprire i vari capitoli negoziali con i paesi che hanno iniziato i negoziati di adesione. Tale decisione potrebbe essere politicamente difficile da ottenere a causa di una forte preferenza da parte degli Stati Membri di mantenere il pieno controllo sull'intero processo di adesione, tuttavia, faciliterebbe notevolmente la sua dinamicità e velocità, qualità che appaiono particolarmente importanti nel contesto geopolitico attuale.

Tuttavia, l'uso della VMQ rischia di posticipare la problematica, con la possibilità che uno Stato Membro, superata una fase intermedia, blocchi l'intero processo in fase di ratifica. Per questo motivo, appare particolarmente importante ricercare il consenso già durante le prime fasi del processo, venendo incontro a possibili problematiche, timori e preoccupazioni che possono di volta in volta insorgere.

VI. 2 **Risoluzione delle Dispute Bilaterali**

Le dispute bilaterali hanno ripetutamente ostacolato il processo di adesione di alcuni paesi candidati, spesso con gravi ricadute sulla loro situazione politica interna e sulle loro ambizioni di integrazione. Allo stesso tempo, le numerose dispute bilaterali esistenti pesano attualmente sulla cooperazione regionale e sulle buone relazioni di vicinato dei paesi candidati stessi³³. Come richiesto da più volte dalle istituzioni europee, tali dispute dovrebbero essere risolte prima dell'adesione e non dovrebbero rischiare di essere importate all'interno dell'Unione.

Tali problematiche, pur quando non correlate strettamente ai criteri di adesione, rischiano di costituire il principale ostacolo. L'UE dovrebbe proporre una "strategia completa o un meccanismo istituzionale per le dispute che copra sia quelle che intercorrono tra gli Stati Membri e i paesi candidati sia quelle che riguardano esclusivamente questi ultimi"³⁴. Pertanto, le dispute relative a questioni non correlate ai criteri di adesione, come identità, storia e lingua, "dovrebbero essere soggette a un processo separato che si svolgerebbe in parallelo con i

³³ Un [documento](#) separato fornisce una panoramica delle controversie bilaterali tra Stati candidati e Stati membri.

³⁴ Ibid, p. 3

negoziati di adesione", mentre quelle che rientrano nei criteri di adesione, come i diritti delle minoranze, dovrebbero essere integrate nelle procedure di *benchmarking*³⁵. Inoltre, "la sinergia stabilita tra questi processi paralleli potrebbe fungere da rinforzo mutuale, laddove venga potenziata da incentivi finanziari volti alla risoluzione delle dispute, alla promozione della riconciliazione e al garantire un'ampia accettazione delle disposizioni correlate da parte della società civile"³⁶.

Il documento che affronta la risoluzione delle dispute bilaterali propone una serie di strumenti specifici che l'UE dovrebbe utilizzare per sostenere questi processi, tra cui proporre la propria esperienza all'interno del processo di integrazione europea³⁷. Tale documento sottolinea anche che "la ricerca delle soluzioni giuste nella risoluzione di dispute di lunga data e nel superamento della sfiducia ha maggiori possibilità di successo in un contesto di integrazione regionale" e enfatizza il ruolo del Processo di Berlino, sostenendo che "fornirebbe un quadro utile per promuovere la risoluzione delle dispute bilaterali".

Infine, in termini di progressi nel Modello di *Staged Accession*, "se è già in atto una procedura o un meccanismo per la risoluzione delle dispute, questo dovrebbe essere sufficiente per consentire al processo di adesione di procedere senza ostacoli³⁸". Queste raccomandazioni possono servire come segnali per l'UE nell'affrontare proattivamente le difficili questioni bilaterali piuttosto che nasconderle sotto il tappeto solo per ritrovarle quali ostacoli in un processo di adesione che dovrebbe essere basato sul merito. Pertanto, il loro valore supera il caso specifico del Modello di Adesione Graduale e acquista validità generica nella politica di allargamento dell'UE.

VI. 3 Monitoraggio del processo da parte della Commissione Europea

Il Modello di *Staged Accession* si basa saldamente sulle valutazioni della Commissione sulla preparazione all'adesione attraverso i cluster e i capitoli negoziali. I rapporti attraverso cui la Commissione fornisce le sue valutazioni rappresentano le fonti più autorevoli di informazioni sui progressi che i paesi candidati stanno ottenendo nel soddisfare i criteri di adesione. Vengono pubblicati annualmente a seguito di specifiche discussioni con gli Stati Membri in seno al Gruppo "Allargamento e paesi impegnati nei negoziati di adesione all'UE" (COELA)³⁹. La maggior parte dei capitoli e dei cluster valutati nei rapporti riceve una valutazione circa la preparazione all'adesione su una scala a cinque punti che va da "fase iniziale" a "alcuni livelli di preparazione", "moderatamente preparato", "buon livello di preparazione" e infine "livello di preparazione ben avanzato". Questa scala di valutazione standardizzata rende molto conveniente quantificare i risultati su una scala da 1 a 5 e consente una somma oggettiva, che è fondamentale per organizzare le fasi e conferire al processo risultati più trasparenti e prevedibili.

Tuttavia, l'approccio della Commissione al monitoraggio e alla valutazione delle riforme fondamentali risente di una mancanza di coerenza e di trasparenza circa l'utilizzo di dati esterni e di indicazioni fornite da terze parti, come richiesto anche dalla REM. Questo problema è particolarmente evidente nella sotto area del Capitolo 1 sul funzionamento delle istituzioni democratiche (FoDI), in quanto la valutazione circa la preparazione alla membership è assente.

³⁵ Ibid, p. 5.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid, pp. 5-6

³⁸ Ibid, p.4

³⁹ Le relazioni per il Kosovo sono discusse dal Gruppo di lavoro sulla regione dei Balcani occidentali (COWEB), mentre quelle per il trio del Partenariato orientale sono trattate dal Gruppo di lavoro sull'Europa orientale e l'Asia centrale (COEST).

Inoltre, l'analisi comparata dei rapporti della Commissione rivela che determinate questioni politiche sul tema del funzionamento delle istituzioni democratiche (FoDI) vengano valutate nei Report di alcuni paesi, mentre mancano nei report di altri paesi. Questo [evidenzia](#) un certo grado di incoerenza tra le valutazioni che ostacola la loro comparabilità e la loro credibilità complessiva. Il sottocapitolo sulla Governance, ad esempio, contiene notevoli lacune e carenze, mentre il controllo civile sulle forze di sicurezza risulta essere l'area con i livelli più bassi di coerenza, poiché metà dei rapporti sui paesi non la coprono affatto. Inoltre, gli indicatori di terze parti sono per lo più assenti in tutti i rapporti, mentre mancano le fonti che informano sui risultati e riportano i riferimenti ai contributi esterni. Queste carenze [minano la credibilità dei rapporti della Commissione](#) e in passato hanno sollevato domande sulla loro oggettività.

Considerando l'importanza dei Rapporti della Commissione come base per le decisioni sull'accesso alle diverse fasi negoziali e ai loro benefici, la metodologia di valutazione necessita di miglioramenti e maggiore coerenza. Il Modello originale chiedeva un approccio più consistente nella valutazione della preparazione all'adesione, nonché l'aggiunta di valutazioni quantitative a queste valutazioni altrimenti qualitative. Tale modifica consentirebbe un monitoraggio e un *benchmarking* più intuitivi e faciliterebbe le decisioni riguardanti il soddisfacimento delle condizioni per entrare nelle varie fasi del processo. Sebbene il Modello originale proponesse una modifica della scala utilizzata dalla Commissione, attualmente sembra sufficiente che la Commissione affronti le principali lacune relative al di trasparenza sull'uso delle indicazioni fornite da terze parti e introduca criteri quantitativi. Queste modifiche sarebbero sufficienti per migliorare l'immagine dei Report annuali e aumentare la fiducia in essi da parte degli Stati Membri, dei governi dei paesi candidati e degli attori della società civile.

VII. CONCLUSIONI

Essendo il risultato di serie di studi tematici che hanno approfondito gli elementi specifici del Modello di *Staged Accession*, il nuovo *Modello 2.0* presenta una proposta completa su come adattare l'attuale politica di adesione dell'UE per risolvere la crescente tensione tra, l'imperativo geopolitico dell'allargamento e le preoccupazioni riguardanti la fragilità delle istituzioni democratiche e dello stato di diritto nei paesi candidati. L'emergere di nuovi paesi candidati ad est del continente europeo ha aumentato la necessità di potenziare la politica di allargamento dell'UE e stimolare le riforme interne, consentendo nel contempo all'Unione di adattare il suo quadro istituzionale. Venti anni dopo la promessa di una prospettiva di adesione credibile per i Balcani Occidentali al vertice di Salonicco, è giunto il momento di agire in maniera decisa per mantenere tale promessa.

Visto il tragico impatto della guerra della Russia contro l'Ucraina e il suo drammatico intensificarsi, i leader dell'UE e degli Stati Membri hanno ripetutamente ribadito l'importanza di approfittare di questo punto di svolta (*Zeitenwende*) per rafforzare la sicurezza sul continente e preparare l'Unione per un nuovo ciclo di allargamento. Diversi Stati membri hanno avanzato proposte a tal fine. Allo stesso tempo, il Modello di Adesione Graduale rimane l'unica proposta che apre la strada all'ingresso di nuovi membri in parallelo con le riforme interne volte a rafforzare il quadro istituzionale e il funzionamento fluido di un'Unione allargata. L'UE deve utilizzare con attenzione questo slancio per garantire che i candidati affrontino un percorso basato sul merito, che sia prevedibile, e che assicuri che maggiori riforme siano ricompensate con maggiori benefici, mentre la stagnazione e la regressione siano affrontate con misure appropriate, tra cui la reversibilità del processo di integrazione.

La questione è come l'UE e i suoi Stati Membri risponderanno a queste e ad altre proposte. Mentre i leader politici affrontano queste discussioni a porte chiuse, la nostra principale preoccupazione è che possa emergere una selezione accurata di certi elementi proposti dal Modello, accompagnata da un sostegno verbale per espressioni

ad oggi troppo vaghe come “integrazione graduale” o “per settori”. Il Modello di *Staged Accession* è più della somma delle sue parti, in quanto guarda alle potenziali sinergie tra gli sforzi dell'UE e degli stati candidati con un approccio che sia prevedibile e basato sui meriti, sullo stato di diritto e su elevati standard democratici.

La Presidente della Commissione Europea Ursula Von der Leyen ha recentemente proposto maggiori opportunità di finanziamento per i Balcani Occidentali e una nuova importante *Facility* per l'Ucraina che sarà – e dovrebbe essere – disponibile solo a condizione che vengano implementate le necessarie riforme politiche ed economiche. Ma è anche giunto il momento per la Commissione di accompagnare queste iniziative ad una proposta olistica per modificare la politica di allargamento. Una buona base di partenza viene fornita dalle linee che emergono dal Modello di Adesione Graduale che apre una strada prevedibile non solo per i Balcani Occidentali, ma anche per i "nuovi" candidati del gruppo del Partenariato Orientale. Tale proposta dovrebbe essere presentata entro ottobre 2023 al più tardi come parte del prossimo "Pacchetto di Allargamento" della Commissione, in vista di un accordo al Consiglio Europeo del dicembre 2023.

APPENDICE 1: panoramica delle modifiche apportate al Modello 2.0 rispetto al modello originale

	Template	Template 2.0
Revised Enlargement Methodology	Remains the basis for the introduction of institutional and financial incentives/benefits during the pre-accession period	
Ratings	Equally emphasising the importance of improving and quantifying the Commission's assessments as a basis for cluster ratings and scores needed to move from one stage to another	
Sequence	All clusters should be opened at the start of the negotiation process	Backtracks and opts for keeping the standard approach, i.e. clusters opened at different points in time
Stage names	<ul style="list-style-type: none"> • Stage 1: Initial accession • Stage 2: Intermediate accession • Stage 3: New Member State • Stage 4: Conventional membership 	<ul style="list-style-type: none"> • Stage 1: <i>Intermediate pre-accession</i> • Stage 2: <i>Advanced pre-accession</i> • Unchanged names of Stages 3 and 4
Institutional participation	<ul style="list-style-type: none"> • Passive observer status in Stage 1 (presence without speaking rights) • Active observer status in Stage 2 (speaking rights) 	<ul style="list-style-type: none"> • Active observer status in selected meetings in Stage 1 • Active observer status in all meetings of mutual importance in Stage 2
	Presence throughout the entirety of meetings	Presence in the form of an exchange of views only for specific items on the agendas
Allocation of increased funds per stage	<ul style="list-style-type: none"> • Stage 1: 50 % • Stage 2: 75 % • Stage 3: 100 % 	<ul style="list-style-type: none"> • Stage 1: 40 % • Stage 2: 60 % • Stage 3: 100 %
	Obligatory contributions not taken into consideration	Three variants proposed: <ul style="list-style-type: none"> • Full contributions in Stage 3 • Full contributions in Stage 4 • Gradual contributions starting already in Stage 1
Financial arrangements	Did not cover this topic	Two-step proposal:

		<ul style="list-style-type: none"> • Introducing a financial ‘top-up’ to current IPA III for the current financial cycle until 2027 • Adopting a reformed IPA IV for 2028-35
Post-accession limitations	Limiting newcomers’ veto rights in a temporary manner, with automatic expiration	
	No additional elaboration	Enhancing, in scope and duration, the Safeguard Clauses utilised in previous Accession Acts

BIBLIOGRAFIA

Austrian non-paper, 'EU enlargement and neighbourhood policy beyond existing templates', May 2022.

Blockmans, Steven, '[The Legality of a Temporal Suspension of Veto Rights for New EU Member States](#)', Centre for European Policy Studies (CEPS - Brussels) and European Policy Centre (CEP – Belgrade), June 2023.

Conference on Accession to the European Union - North Macedonia, [General EU Position](#), 2022.

Council of the EU, [Rules of Procedure](#)

Council of the EU, [Programme of the Spanish presidency of the Council of the European Union, 2nd half of 2023](#).

Council of the EU, [General Secretariat's Comments on the Council's Rules of Procedure](#), 2022.

Council of the EU, [Legal Service Contribution 6566/20](#), 16 March 2020.

Council of the EU, [Legal Service Opinion 10962/18](#), 9 July 2018.

Council of the EU, *Legal Service Opinion 9463/11*

Council of the EU, *Legal Service Opinion 7893/95*

Czech Presidency's Non-paper on accelerated/gradual integration for COELA, November 2022.

Cutahija, Haris, Foreign Policy Initiative BH (FPI BH), '[Staged Accession Model – a Way to End the Stagnation?](#)', National issue paper for Bosnia and Herzegovina, European Policy Centre (CEP – Belgrade) and Centre for European Policy Studies (CEPS - Brussels), May 2023.

Dimitrov, Nikola, Ioannides, Isabelle, Nechev, Zoran and Popescu-Zamfir, Oana, '[It's a Package Deal! Reforming and Enlarging the European Union in a Contested World](#), IWM, May 2023.

Elezi, Gentian, '[Dealing with Enlargement Fatigue to Avoid Patience Fatigue: Discussing the Staged Accession Model in the Albanian Context](#)', National Issue Paper for Albania, European Policy Centre (CEP – Belgrade) and Centre for European Policy Studies (CEPS - Brussels), May 2023.

Emerson, Michael, Blockmans, Steven, '[Sectoral Policy Integration in Advance of Accession: An Alternative or Complement to the Staged Accession Model?](#)', Centre for European Policy Studies (CEPS) and European Policy Centre (CEP – Belgrade), July 2023.

Emerson, Michael, Movchan, Veronika (Eds.), '[Deepening EU-Ukrainian Relations](#)', Roman & Littlefield International, 3rd ed., 2021.

Emerson, Michael, Lazarevic, Milena, Blockmans, Steven, Subotic, Strahinja, '[A Template for Staged Accession to the EU](#)', European Policy Centre (CEP – Belgrade) and Centre for European Policy Studies (CEPS – Brussels), October 2021.

European Commission, [A More Credible, Dynamic, Predictable and Political EU Accession Process - Commission Lays out its Proposals](#), 5 February 2020.

European Commission, [Commission Reports on Progress in Romania under the Cooperation and Verification Mechanism](#), 22 November 2022.

European Commission, [Enhancing the Accession Process – A credible EU Perspective for the Western Balkans](#) (COM(2020)0057), 5 February 2020.

European Commission, [EU enlargement in 2014 and Beyond: Progress and Challenges](#), 8 October 2014.

European Commission, [Proposal for a Regulation Establishing the Ukraine Facility](#), COM(2023)338, 26. February 2023.

European Commission, [2023 Rule of Law Report](#), COM (2023) 800 final, 5 July 2023.

European Council, [Speech by President Charles Michel at the Plenary Session of the European Economic and Social Committee](#), 18 May 2022

European Council, [June 2022 Conclusions](#), 24 June 2022.

European Policy Centre, [The Initiative for a Staged Accession to the EU](#), 2023.

European Western Balkans (EWB), [EU Warns of Punitive Measures Against Kosovo](#), 2023.

Fouere, Erwan, [EU enlargement and the resolution of bilateral disputes in the Western Balkans](#), Centre for European Policy Studies (CEPS- Brussels) and European Policy Centre (CEP - Belgrade), July 2023.

Ilazi, Ramadan, [Potential Application of the EU's Staged Accession Model in Kosovo](#), National Issue Paper for Kosovo, European Policy Centre (CEP – Belgrade) and Centre for European Policy Studies (CEPS - Brussels), May 2023.

Jacimovic, Dragana, Institute Alternative (IA), [Potential Application of the Staged Accession Model](#), National Issue Paper for Montenegro, European Policy Centre (CEP – Belgrade) and Centre for European Policy Studies (CEPS - Brussels), May 2023.

Kochenov, Dimitry, [EU Enlargement Law: History and Recent Developments: Treaty – Custom Concubinage?](#) European Integration Online Papers (EioP), Vol. 9, No. 6, 2005, pp.1–23.

Lazarevic, Milena, Subotic, Strahinja, [Monitoring Reforms in the EU Accession Process: A Western Balkan Civil Society Contribution](#), European Policy Centre (CEP-Belgrade), June 2023.

Mihajlovic, Milena, [Reforming the EU's Pre-Accession Funding Instrument: Effective Membership Preparation Through the Staged Accession Model](#), European Policy Centre (CEP - Belgrade) and Centre for European Policy Studies (CEPS - Brussels), 2023.

Mitrovic, Sava, [Staged Accession Model as a Proposal for Operationalisation of the Revised Enlargement Methodology](#), European Policy Centre (CEP - Belgrade) and Centre for European Policy Studies (CEPS - Brussels), December 2022

Pavkovic, Milos, '[The Staged Accession Model in practice: Identifying the Key Challenges Facing Serbia](#)', Serbia National Issue Paper, European Policy Centre (CEP – Belgrade) and Centre for European Policy Studies (CEPS - Brussels), May 2023.

Rant, Vasja, Mrak, Mojmir, Marinc, Matej, '[The Western Balkans and the EU budget: the effects of enlargement](#)', *Southeast European and Black Sea Studies*, April 2020, pp. 431-453.

Ristovski, Stefan, European Policy Initiative (EPI), '[The Staged Accession Model in Practice – Addressing the Challenges Ahead for North Macedonia?](#)', National Issue Paper for North Macedonia, European Policy Centre (CEP – Belgrade) and Centre for European Policy Studies (CEPS - Brussels), 2023.

Sretic, Zoran, '[Sectoral Integration Opportunities in the SAA Regime: The Case for the Internal Market Treatment of Products](#)', European Policy Centre (CEP – Belgrade) and Centre for European Policy Studies (CEPS - Brussels), July 2023.

Subotic, Strahinja, '[On Financial and Economic Implications of the Staged Accession Model on the EU Budget, and on Acceding Countries' Budgets](#)', European Policy Centre (CEP – Belgrade) and Centre for European Policy Studies (CEPS - Brussels), June 2023.

Subotic, Strahinja, '[Enabling gradual access to EU institutions with the Staged Accession Model](#)', European Policy Centre (CEP – Belgrade) and Centre for European Policy Studies (CEPS – Brussels), July 2023.

Subotic, Strahinja, Lazarevic, Milena, '[The Model of Staged Accession: Addressing the EU's Four Key Concerns](#)', European Policy Centre (CEP-Belgrade), January 2022.

Subotic, Strahinja, Lazarevic, Milena, '[The Model of Staged Accession to the EU: Addressing the Western Balkans' Three Key Concerns](#)', European Policy Centre (CEP-Belgrade), August 2022.

Subotic, Strahinja, Pavkovic, Milos, '[Identifying Deficiencies in the 2022 European Commission's Annual Reports for WB6](#)', European Policy Centre (CEP - Belgrade), July 2023.