Parlamento europeo
2024-2029

Commissione per gli affari esteri

2025/2110(INI)

11.11.2025

PROGETTO DI RELAZIONE

sulla strategia di allargamento dell'UE
(2025/2110(INI))

Commissione per gli affari esteri

Relatore: Petras Auštrevičius

INDICE

Pagina

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO 3

MOTIVAZIONE 10

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sulla strategia di allargamento dell'UE
(2025/2110(INI))

Il Parlamento europeo,

– visto il trattato sull'Unione europea (TUE), in particolare l'articolo 49,

– visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE),

– viste le conclusioni del Consiglio europeo del 23 e 24 giugno 2022, del 29 e 30 giugno 2023, del 26 e 27 ottobre 2023, del 14 e 15 dicembre 2023, del 27 giugno 2024 e del 17 dicembre 2024, nonché le conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Copenaghen del 21 e 22 giugno 1993, note anche come criteri di Copenaghen,

– vista la sua risoluzione del 13 dicembre 2023 sul trentennale dei criteri di Copenaghen: imprimere nuovo slancio alla politica di allargamento dell'UE[1],

– visti gli accordi di associazione conclusi dall'UE con l'Albania[2], la Bosnia-Erzegovina[3], la Georgia[4], il Kosovo[5], la Repubblica di Moldova[6] (in appresso la "Moldova"), il Montenegro[7], la Macedonia del Nord[8], la Serbia[9], la Turchia[10] e l'Ucraina[11],

– viste la comunicazione della Commissione del 4 novembre 2025 dal titolo "Comunicazione 2025 sulla politica di allargamento dell'UE" (COM(2025)0690) e le precedenti comunicazioni annuali sull'argomento,

– viste le sue risoluzioni sulle relazioni 2023 e 2024 della Commissione su Kosovo[12], Serbia[13], Albania[14], Bosnia-Erzegovina[15], Macedonia del Nord[16], Montenegro[17],

[1] GU C, C/2024/4173, 2.8.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4173/oj.
[2] GU L 107, 28.4.2009, p. 166, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2009/332/oj.
[3] GU L 164 del 30.6.2015, pag. 2, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2015/997/oj.
[4] GU L 261 del 30.8.2014, pag. 4, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2014/494/oj.
[5] GU L 71 del 16.3.2016, pag. 3, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2016/342/oj.
[6] GU L 260 del 30.8.2014, pag. 4, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2014/492/oj.
[7] GU L 108 del 29.4.2010, pag. 3, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2010/224/oj.
[8] GU L 84 del 20.3.2004, pag. 13, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2004/239(2)/oj.
[9] GU L 278 del 18.10.2013, pag. 16, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2013/490/oj.
[10] GU L 361 del 31.12.1977, pag. 29, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/1964/732/oj.
[11] GU L 161 del 29.5.2014, pag. 3, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2014/295/oj.
[12] Testi approvati, P10_TA(2025)0094.
[13] Testi approvati, P10_TA(2025)0093.
[14] Testi approvati, P10_TA(2025)0155.
[15] Testi approvati, P10_TA(2025)0156.
[16] Testi approvati, P10_TA(2025)0157.
[17] Testi approvati, P10_TA(2025)0130.

Ucraina[18], Moldova[19], Georgia[20] e Turchia[21],

– vista la sua risoluzione del 29 febbraio 2024 sull'approfondimento dell'integrazione dell'UE in vista del futuro allargamento[22],

– vista la comunicazione della Commissione del 20 marzo 2024 sulle riforme e sulle revisioni strategiche pre-allargamento (COM(2024)0146),

– vista la sua raccomandazione del 23 novembre 2022 sulla raccomandazione del Parlamento europeo al Consiglio, alla Commissione e al vicepresidente della Commissione/alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza concernente la nuova strategia dell'UE in materia di allargamento[23],

– visto il regolamento (UE) 2021/1529 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 settembre 2021, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA III)[24],

– visto il regolamento (UE) 2024/1449 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sull'istituzione di uno strumento per le riforme e la crescita per i Balcani occidentali[25],

– visto il regolamento (UE) 2024/792 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 febbraio 2024, che istituisce lo strumento per l'Ucraina[26],

– visto il regolamento (UE) 2025/535 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 marzo 2025, sull'istituzione di uno strumento per le riforme e la crescita per la Repubblica di Moldova[27],

– viste le conclusioni della Presidenza in occasione della riunione del Consiglio europeo di Salonicco del 19 e 20 giugno 2003,

– viste le dichiarazioni dei vertici UE-Balcani occidentali del 17 maggio 2018 a Sofia, del 6 maggio 2020 a Zagabria, del 6 ottobre 2021 a Brdo pri Kranju, del 6 dicembre 2022 a Tirana, del 13 dicembre 2023 a Bruxelles e del 18 dicembre 2024 a Bruxelles,

– visto il processo di Berlino avviato il 28 agosto 2014,

– viste le dichiarazioni comuni dei vertici del partenariato orientale del 7 maggio 2009 a Praga, del 29 e 30 settembre 2011 a Varsavia, del 28 e 29 novembre 2013 a Vilnius, del 21 e 22 maggio 2015 a Riga, del 24 novembre 2017 a Bruxelles e del 15 dicembre 2021 a Bruxelles,

---

[18] Testi approvati, P10_TA(2025)0175.
[19] Testi approvati, P10_TA(2025)0131.
[20] Testi approvati, P10_TA(2025)0158.
[21] Testi approvati, P10_TA(2025)0092.
[22] GU C, C/2024/6746, 26.11.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/6746/oj.
[23] GU C 167 dell'11.5.2023, pag. 105.
[24] GU L 330 del 20.9.2021, pag. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1529/oj.
[25] GU L, 2024/1449, 24.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1449/oj.
[26] GU L, 2024/792, 29.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj.
[27] GU L, 2025/535, 21.3.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/535/oj.

– vista la sua raccomandazione del 19 giugno 2020 al Consiglio, alla Commissione e al vicepresidente della Commissione/alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza sul partenariato orientale, in vista del vertice di giugno 2020[28],

– vista la sua risoluzione del 22 ottobre 2025 sulla polarizzazione e la crescente repressione in Serbia a un anno dalla tragedia di Novi Sad[29],

– vista la sua risoluzione del 13 febbraio 2025 sull'ulteriore deterioramento della situazione politica in Georgia[30],

– vista la comunicazione congiunta della Commissione e dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, del 29 novembre 2023, sullo stato delle relazioni politiche, economiche e commerciali tra l'UE e la Turchia (JOIN(2023)0050),

– visto il parere del Comitato europeo delle regioni del 2 aprile 2025 sul pacchetto Allargamento 2024 della Commissione – Balcani occidentali e Turchia,

– vista la relazione speciale della Corte dei conti europea 01/2022 del 10 gennaio 2022 dal titolo "Sostegno dell'UE allo Stato di diritto nei Balcani occidentali: nonostante gli sforzi, permangono problemi fondamentali",

– viste le relazioni della Commissione sullo Stato di diritto 2024 e 2025,

– visto l'articolo 55 del suo regolamento,

– vista la relazione della commissione per gli affari esteri (A10-0000/2025),

A. considerando che il processo di allargamento dell'UE ha registrato notevoli progressi negli ultimi anni in alcuni paesi candidati; che nove dei dieci paesi che attualmente aspirano ad aderire all'UE hanno lo status di paesi candidati, alcuni dei quali da molti anni;

B. considerando che l'allargamento è uno degli strumenti geopolitici e di politica estera più forti dell'UE e continua a essere un motore fondamentale della sicurezza, della pace, della stabilità e della prosperità di lungo termine in Europa sulla base di valori democratici condivisi; che l'allargamento rappresenta un'opportunità storica che apporta vantaggi socioeconomici, politici e di sicurezza significativi sia per l'UE che per i paesi candidati;

C. considerando che la guerra di aggressione su vasta scala della Russia contro l'Ucraina rappresenta una grave minaccia per la sicurezza nel continente europeo e al di fuori di esso;

D. considerando che l'allargamento è un processo meritocratico, in cui i progressi irreversibili in materia di Stato di diritto, democrazia e valori fondamentali rimangono

[28] GU C 362 dell'8.9.2021, pag. 114.
[29] Testi approvati, P10_TA(2025)0248.
[30] GU C, C/2025/2251, 29.4.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2251/oj.

la pietra angolare;

Dimensione geostrategica dell'allargamento

1. ribadisce che l'allargamento riveste la massima importanza strategica per l'UE di fronte alla guerra di aggressione su vasta scala della Russia contro l'Ucraina e ad altre sfide geopolitiche comuni, che richiedono una visione politica democratica di lungo termine e decisioni coraggiose;

2. ribadisce che l'allargamento è vantaggioso sia per gli Stati membri attuali che per quelli futuri; sottolinea l'urgenza politica di dimostrare l'impegno dell'UE a favore del processo di allargamento; insiste sul fatto che l'allargamento dell'UE rafforzerà la sicurezza europea; sottolinea ancora una volta che il futuro dei Balcani occidentali, dell'Ucraina e della Moldova è in seno all'UE;

3. sottolinea che l'adesione è uno strumento fondamentale per promuovere la democrazia, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti fondamentali, nonché un'ancora essenziale per promuovere la riconciliazione e la stabilità regionali, aumentare la resilienza e proteggere i paesi candidati dalle ingerenze straniere malevole; ritiene che il mantenimento e il rafforzamento della politica di allargamento siano indispensabili per l'influenza dell'UE nella regione e oltre, segnatamente in un contesto di accresciuta instabilità geopolitica;

Priorità strategiche dell'allargamento dell'UE: processo meritocratico e condizionalità

4. ribadisce la propria posizione secondo cui l'adesione all'UE deve sempre essere un processo meritocratico in virtù del quale ciascun richiedente deve essere valutato in base ai propri meriti per quanto attiene al rispetto dei criteri di Copenaghen, alla garanzia dell'allineamento all'*acquis* dell'UE e al rispetto di tutte le condizioni supplementari stabilite nel quadro di allargamento;

5. sottolinea che lo Stato di diritto, la riforma democratica, la libertà dei media e il rispetto dei diritti fondamentali, compresi i diritti delle minoranze, devono rimanere in primo piano nel processo di allargamento, e che l'indipendenza della magistratura, la lotta alla corruzione e l'inclusione e il sostegno della società civile sono condizioni preliminari fondamentali per compiere progressi lungo il percorso verso l'adesione all'UE, in particolare in un momento di tendenze autoritarie crescenti;

6. incoraggia i paesi dell'allargamento a continuare ad attuare con determinazione e in modo tempestivo le riforme necessarie e a conseguire progressi tangibili e irreversibili, a partire dagli aspetti fondamentali del processo di adesione all'UE; insiste sulla necessità di compiere sforzi continui per promuovere il pluralismo dei media, difendere i diritti dei giornalisti e garantire la libertà di espressione in tutti i paesi dell'allargamento;

7. ribadisce la sua posizione secondo cui l'allineamento alla politica estera e di sicurezza comune (PESC) dell'UE è un indicatore essenziale dell'impegno di un paese candidato nei confronti dei valori e dei principi fondamentali dell'UE e della sua preparazione alla futura adesione; esorta tutti i paesi candidati e potenziali candidati a dare priorità al rapido e pieno allineamento alla PESC e ribadisce che l'adesione di un determinato

paese può avvenire solo quando si sarà pienamente allineato alla PESC, anche per quanto riguarda le misure restrittive dell'UE; sottolinea che la divergenza sistematica dall'allineamento alla PESC costituisce un ostacolo fondamentale all'adesione all'Unione; si attende che i paesi candidati e potenziali candidati si allineino pienamente anche alla politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), compresi i suoi principi, obiettivi e missioni, in quanto componente fondamentale del processo di adesione;

8. sottolinea che la cooperazione regionale è un presupposto fondamentale per l'adesione all'UE; sottolinea che la riconciliazione, che porta a relazioni di buon vicinato, è fondamentale per il successo dell'adesione all'UE; sottolinea inoltre che le questioni bilaterali in sospeso tra l'UE e i paesi terzi dovrebbero essere risolte bilateralmente e non devono essere utilizzate come leva per bloccare il processo di adesione dei paesi candidati;

9. sottolinea che l'approccio meritocratico può comportare il congelamento dei negoziati di adesione in caso di regresso nel rispetto dei valori fondamentali, e che i negoziati possono riprendere solo dopo il conseguimento di progressi significativi in materia di riforme; sottolinea che i paesi con scarso rendimento in termini di governance democratica devono affrontarne le conseguenze per garantire che il processo di adesione rimanga realmente basato sul merito; ribadisce che l'UE deve sostenere in modo proattivo i pilastri democratici nei paesi candidati per rafforzare la stabilità e lo slancio delle riforme; invita la Commissione a istituire un gruppo di monitoraggio per seguire da vicino la situazione nei paesi candidati che stanno facendo passi indietro per quanto riguarda i valori fondamentali;

Garantire l'efficace funzionamento di un'Unione allargata

10. ritiene che il processo di preparazione all'allargamento dovrebbe essere portato avanti in parallelo sia all'interno dell'UE che nei paesi dell'allargamento per salvaguardare l'efficace funzionamento di un'Unione allargata;

11. ribadisce il suo invito alle istituzioni dell'UE e agli Stati membri a intraprendere le riforme necessarie, per garantire che la mancanza di tali riforme non ritardi l'adesione di nuovi Stati membri;

12. ribadisce il suo invito a rafforzare la capacità di azione dell'UE attraverso l'introduzione del voto a maggioranza qualificata nei settori pertinenti al processo di adesione, abolendo, in particolare, il requisito dell'unanimità nelle fasi intermedie del processo di allargamento quando si decide in merito all'avvio del processo negoziale di adesione, nonché all'apertura e alla chiusura di singoli gruppi e capitoli di gruppi negoziali; deplora che l'eccessivo ricorso all'unanimità nelle fasi intermedie del processo di allargamento abbia ripetutamente rallentato l'allargamento dell'UE; ricorda che l'articolo 49 TUE consente il passaggio al voto a maggioranza qualificata senza richiedere modifiche del trattato;

13. ritiene necessaria una revisione delle politiche settoriali dell'UE per valutare come accogliere i nuovi Stati membri e garantire il funzionamento efficiente di un'Unione allargata;

14. riconosce l'importanza di un'ampia applicazione dell'integrazione graduale nelle

politiche comuni dell'UE, come il mercato unico, per i paesi candidati che compiono progressi sostanziali nelle riforme connesse all'UE; sottolinea che, sebbene la graduale integrazione dei paesi candidati possa aiutarli ad attuare l'acquis dell'UE e quindi rendere più agevole la transizione verso l'adesione all'Unione, essa non può sostituire la piena adesione all'UE;

15. ribadisce la sua proposta che il processo di allargamento sia supportato dal tempestivo coinvolgimento dei paesi candidati nel funzionamento delle istituzioni dell'UE, ad esempio mediante lo status di osservatori negli organi e nelle istituzioni pertinenti, compreso il Parlamento;

Sostenere i paesi dell'allargamento nel loro percorso verso l'adesione all'UE

16. sottolinea che, oltre a fissare obiettivi di riforma, tabelle di marcia e calendari intermedi individuali per ciascun paese in via di adesione, l'UE dovrebbe altresì stabilire calendari chiari e prevedibili per l'adesione dei paesi candidati più avanzati nel loro percorso di adesione, al fine di evitare di perdere slancio e credibilità; ritiene che l'allargamento dell'UE dovrebbe avvenire non appena siano soddisfatte tutte le condizioni di adesione nei paesi candidati interessati;

17. ritiene che l'assistenza finanziaria preadesione, compresi gli strumenti per i Balcani occidentali, l'Ucraina e la Moldova, sia fondamentale per garantire che i paesi dell'allargamento ricevano un sostegno finanziario strutturato per la trasformazione istituzionale ed economica; sottolinea che tutta l'assistenza finanziaria dell'UE deve rispettare e mantenere la condizionalità del sostegno preadesione, anche per quanto concerne lo Stato di diritto, al fine di salvaguardare gli interessi finanziari dell'UE e dei cittadini di entrambe le parti;

18. sottolinea l'importanza di includere i paesi candidati nei progetti in corso e futuri dell'UE in materia di connettività, trasporti, infrastrutture energetiche e mobilità militare dell'Unione, in modo da rafforzare la sicurezza dell'Europa in un contesto geopolitico difficile;

19. ribadisce il suo invito al Consiglio, alla Commissione e al Servizio europeo per l'azione esterna a intensificare gli sforzi di comunicazione proattiva e strategica in merito ai benefici tangibili dell'adesione all'UE nei paesi dell'allargamento e all'interno degli Stati membri, sviluppando strategie di comunicazione su misura e basate sui fatti anziché affidarsi a campagne di comunicazione generiche; sottolinea, in tale contesto, il ruolo cruciale dei giovani, dal momento che i movimenti giovanili si sono ripetutamente dimostrati fondamentali nel contribuire all'attivismo filodemocratico nei paesi candidati; ribadisce inoltre il suo invito alla Commissione a garantire la piena visibilità e la sensibilizzazione dell'opinione pubblica in merito al sostegno e agli investimenti dell'UE nei paesi candidati, anche quando sono convogliati per mezzo di organizzazioni internazionali;

20. invita le istituzioni dell'UE e gli Stati membri a impegnarsi appieno per rafforzare ulteriormente i processi di riforma nei paesi candidati, in particolare potenziando le loro capacità amministrative attraverso programmi mirati di sviluppo delle capacità; pone l'accento sul successo dei progetti di gemellaggio nel trasferimento di competenze settoriali e sottolinea la necessità di ampliare ulteriormente questa esperienza positiva;

21. ribadisce la propria disponibilità a rafforzare il dialogo e la cooperazione regolari e trasparenti con i parlamenti nazionali dei paesi candidati e potenziali candidati, sfruttando appieno gli strumenti e le iniziative esistenti del Parlamento a sostegno della democrazia e promuovendo un maggiore controllo parlamentare del processo di adesione all'UE e delle relative riforme;

22. esprime preoccupazione per le campagne di disinformazione malevole e su vasta scala che la Russia conduce costantemente da molti anni, la cui intensità è aumentata dall'inizio della sua guerra di aggressione contro l'Ucraina; sottolinea la necessità di un sostegno continuo e di una stretta cooperazione con tutti i paesi dell'allargamento che si trovano ad affrontare forti ingerenze esterne nel loro processo di convergenza con l'UE; sottolinea l'importanza di valutare e migliorare l'efficacia degli strumenti dell'UE concepiti per aiutare i paesi candidati a contrastare la manipolazione delle informazioni e le ingerenze da parte di attori stranieri; accoglie con favore l'intenzione della Commissione di estendere lo scudo europeo per la democrazia proposto ai paesi in via di adesione, rafforzando in tal modo la loro capacità di rispondere a minacce quali la manipolazione delle informazioni e le ingerenze da parte di attori stranieri e le campagne di disinformazione;

°

° °

23. incarica la sua Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione, alla vicepresidente della Commissione / alta rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, ai governi e ai parlamenti degli Stati membri, nonché ai governi e parlamenti dei paesi dell'allargamento.

MOTIVAZIONE

La guerra di aggressione russa contro l'Ucraina e i significativi cambiamenti geopolitici in corso hanno innescato un nuovo dinamismo nel processo di allargamento. Con la concessione dello status di paese candidato all'Ucraina, alla Georgia e alla Moldova, sono ora dieci i paesi che hanno intrapreso un percorso verso l'UE. Dal punto di vista dell'Unione, l'allargamento rappresenta un investimento geostrategico nella pace, nella sicurezza, nella stabilità e nella prosperità. Sebbene le aspettative e i progressi dei singoli paesi candidati siano diversi, tutti sono valutati sulla base di un'equa e rigorosa condizionalità, di un principio meritocratico e della reversibilità.

La presente relazione valuta l'adeguatezza e la pertinenza dell'attuale posizione politica dell'UE sull'allargamento e della metodologia applicata dalla Commissione, valutando i progressi complessivi compiuti nei preparativi e nei negoziati di adesione per far avanzare riforme irreversibili. Si basa sui precedenti lavori della commissione AFET in materia, comprese le relazioni e le raccomandazioni annuali per paese in materia di allargamento.