

ISSN 2785-5228



EUWEB

EU-WESTERN BALKANS

Cooperation on Justice and Home Affairs

EUWEB Legal Essays
Global & International Perspectives
Issue 2/2025

EDITORIALE
SCIENTIFICA

ES

EDITOR-IN-CHIEF

Teresa Russo, University of Salerno (Italy)

MANAGING EDITOR

Ana Nikodinovska Krstevska, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

ASSOCIATED EDITORS

Francesco Buonomenna, University of Salerno (Italy)
Gaspere Dalia, University of Salerno (Italy)
Erjon Hitaj, University of Vlore “Ismail Qemali” (Albania)
Rossana Palladino, University of Salerno (Italy)

EDITORIAL COMMITTEE

Giuseppe Cataldi, University of Naples “L’Orientale” (Italy)
Angela Di Stasi, University of Salerno (Italy)
Elżbieta Feret, University of Rzeszów (Poland)
Pablo Antonio Fernández Sánchez, University of Sevilla (Spain)
Olga Koshevaliska, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)
Pietro Manzini, Alma Mater Studiorum University of Bologna (Italy)
Nebojsa Raicevic, University of Niš (Serbia)
Giancarlo Scalese, University of Cassino and Southern Lazio (Italy)
Anna Lucia Valvo, University of Catania (Italy)
Jan Wouters, University of KU Leuven (Belgium)

SCIENTIFIC COMMITTEE

Paolo Bargiacchi, KORE University of Enna (Italy)
Ivana Bodrožić, University of Criminal Investigation and Police Studies, Belgrade (Serbia)
Valentín Bou Franch, University of Valencia (Spain)
Elena Crespo Navarro, University Miguel Hernández Elche (Spain)
Luigi Daniele, University of Roma Tor Vergata (Italy)
Jordi Nieva Fenoll, University of Barcellona (Spain)
Luigi Kalb, University of Salerno (Italy)
Anja Matwijkiw, Indiana University Northwest (United States of America)
Massimo Panebianco, University of Salerno (Italy)
Ioannis Papageorgiou, Aristotle University of Thessaloniki (Greece)
Nicoletta Parisi, Catholic University of the Sacred Heart of Milan (Italy)
Francisco Pascual Vives, University of Alcalà, Madrid (Spain)
Dino Rinoldi, Catholic University of the Sacred Heart of Milan (Italy)

REVIEWING COMMITTEE

Ersi Bozheku, University of Tirana (Albania)
Marco Borraccetti, University of Bologna (Italy)
Federico Casolari, University of Bologna (Italy)
Francesco Cherubini, University of Luiss Guido Carli, Rome (Italy)
Fabio Coppola, University of Salerno (Italy)
Jasmina Dimitrieva, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)
Miroslav Djordjevic, Institute for Comparative Law, Belgrade (Serbia)
Angela Festa, University of Campania “L. Vanvitelli” (Italy)
Jelena Kostić, Institute for Comparative Law, Belgrade (Serbia)
Anna Iermano, University of Salerno (Italy)
Ivan Ingravallo, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)
Elena Maksimova, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Daniela Marrani, University of Salerno (Italy)
Francesca Martines, University of Pisa (Italy)
Marina Matić Bošković, Institute of Criminological and Sociological Research, Belgrade (Serbia)
Heliona Miço Bellani, EPOKA University of Tirana (Albania)
Pietro Milazzo, University of Pisa (Italy)
Stefano Montaldo, University of Turin (Italy)
Giuseppe Morgese, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)
Niuton Mulleti, EPOKA University of Tirana (Albania)
Amandine Orsini, Université Saint-Louis, Brussels (Belgium)
Luigi Palmieri, University of Salerno (Italy)
Mario Panebianco, University of Salerno (Italy)
Leonardo Pasquali, University of Pisa (Italy)
Christian Ponti, University of Milano (Italy)
Valentina Ranaldi, University “Niccolò Cusano” of Rome (Italy)
Fabio Spitaleri, University of Trieste (Italy)
Maria Torres Perez, University of Valencia (Spain)
Paolo Troisi, University of Rome Tor Vergata (Italy)

EDITORIAL ASSISTANTS

Stefano Busillo, University of Salerno (Italy)
Matteo Del Chicca, University of Pisa (Italy)
Elisabetta Lambiase, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)
Miriam Schettini, University of Pisa (Italy)
Gabriele Rugani, University of Pisa (Italy)
Emanuele Vannata, University of Salerno (Italy)
Ana Zdraveva, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Rivista semestrale on line EUWEB Legal Essays. Global & International Perspectives

www.euweb.org

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 – Napoli

Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 5 del 23 marzo 2022

ISSN 2785-5228

Index
2025, No. 2

EDITORIAL

Anna Lucia Valvo

Oltre l'integrazione: criticità e prospettive dell'allargamento dell'Unione europea tra retorica politica e sostenibilità istituzionale 6

ESSAYS

Andrea Castaldo

Metaverso, diritto dell'Unione europea e la potenziale lesione del diritto alla privacy: profili critici 15

Elisa Fornalé

From Unequal Participation to Gender Parity: The New CEDAW General Recommendation No. 40 33

Anna Iermano

Spunti di riflessione su donne migranti nel contesto giuridico europeo: il dilemma tra cultura d'origine e tutela dei diritti fondamentali nei Paesi di accoglienza 48

Francesca Martines

Materie prime critiche: l'azione dell'Unione europea tra geopolitica globale e partenariati strategici. il caso Serbia-Jadar 70

Alessandro Tomaselli

Brevi riflessioni critiche su migrazioni, ambiente e diritti umani nell'Unione europea 95

FOCUS

Lorenzo Salazar

Strengthening Judicial Cooperation in Criminal Matters in the Light of EU Enlargement 112

CONFERENCE SPEECHES

Valeria Giordano

Vulnerability and Slavery. A Gendered Approach to Human Trafficking 118

Emanuele Vannata

Corruption, Environmental Sustainability and Energy Policies in the European Union 126

OLTRE L'INTEGRAZIONE: CRITICITÀ E PROSPETTIVE
DELL'ALLARGAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA TRA RETORICA POLITICA
E SOSTENIBILITÀ ISTITUZIONALE

di Anna Lucia Valvo*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il mito fondativo dell'universalismo europeo. - 3. Geopolitica dell'allargamento: tra urgenza strategica e incoerenza normativa. – 4. La necessità dell'adesione definitiva della Turchia all'Unione europea: tra sicurezza comune e coerenza strategica. – 5. Oltre la retorica: la necessità di una politica dell'allargamento coerente.

1. Introduzione

L'allargamento dell'Unione europea ha rappresentato sin dalle sue origini uno degli strumenti privilegiati attraverso cui l'Unione europea ha cercato di affermare la propria identità e il proprio ruolo nel mondo. Presentato come espressione della vocazione inclusiva e universalistica del progetto europeo, esso ha progressivamente assunto la forma di una politica strutturale e strategica in grado di plasmare la geografia politica del continente¹.

Fin dalle sue origini l'allargamento è stato ben più di una mera espansione territoriale. Esso si è configurato come strumento privilegiato di proiezione dell'identità europea funzionale alla costruzione di un'Europa non solo integrata ma anche capace di proiettare i suoi valori e modelli istituzionali affermandosi come attore geopoliticamente influente.

In tale prospettiva l'inclusione di nuovi Stati membri è stata spesso narrata come attuazione concreta di un progetto inclusivo, fondato sui valori di democrazia, diritti umani, libertà e Stato di diritto.

Tale narrazione ha contribuito a costruire un'immagine dell'Unione europea quale comunità di valori aperta a tutti gli Stati europei disposti a conformarsi a determinati standard politici e giuridici.

Tuttavia, dietro questa retorica universalistica si celano profonde contraddizioni.

L'idea che l'Unione europea sia aperta a tutti gli Stati "europei" disposti a condividere i suoi valori si scontra con una realtà nella quale l'allargamento è spesso governato da logiche strategiche e contingenti, più che da criteri oggettivi e applicati in modo uniforme.

Basti pensare alla differente sorte riservata alla Turchia e ai Paesi dei Balcani occidentali rispetto all'Ucraina o alla Moldavia: mentre i primi sono intrappolati in un "limbo negoziale" senza fine, i secondi hanno ricevuto lo *status* di candidati in tempi rapidi e in un contesto fortemente politicizzato².

* Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali – Università degli Studi di Catania. E-mail: anna.valvo@unict.it.

¹ In argomento, si veda T. RUSSO, *Allargamento e membership dell'Unione europea*, Napoli, 2024, e bibliografia ivi citata.

² Si veda, in proposito, A.L. VALVO, *Considerazioni sull'adesione dell'Ucraina all'Unione europea*, in *Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale*, Vol. 71, 2022, pp. 140-148.

Questa disparità nella gestione delle candidature rivela una tensione di fondo che evidenzia come da un lato, l'Unione europea si proclama fedele a un modello inclusivo ma, dall'altro, l'effettiva apertura all'adesione di nuovi membri è spesso condizionata da calcoli geopolitici, pressioni interne e timori circa la propria capacità di assorbimento.

Sotto il profilo simbolico l'allargamento ha contribuito a definire e ridefinire i confini dell'identità europea e ogni ingresso di nuovi Stati membri è stato accompagnato da una riarticolazione del "chi siamo" e del "dove vogliamo andare" dell'Unione europea.

In particolare, l'ingresso della Grecia e poi di Spagna e Portogallo, ha sancito il superamento dei regimi autoritari e l'inclusione del Sud Europa come parte integrante dell'Europa democratica; l'allargamento del 2004 ha rappresentato la "riunificazione" post-Guerra fredda ma anche l'irrigidimento di una frattura Est-Ovest che ancora oggi produce asimmetrie economiche e culturali al suo interno.

D'altra parte, l'apertura ai Balcani e all'Europa orientale mette alla prova la coerenza dell'UE nel bilanciare l'identità europea come comunità di valori e la necessità di mantenere una governance funzionale ed efficiente³.

In tal senso l'allargamento diventa un esercizio di ingegneria identitaria che implica inclusioni ma anche esclusioni, definizioni ma anche rimozioni dove l'identità europea non emerge come dato oggettivo ma come costruito politico mutevole, plasmato dalle scelte di chi è ammesso e di chi viene lasciato fuori.

A partire dagli anni Novanta, e in particolare con l'adozione dei criteri di Copenaghen nel 1993, la politica di allargamento dell'Unione europea è stata progressivamente strutturata e istituzionalizzata, acquisendo una configurazione sistematica e dotandosi di strumenti giuridici, finanziari e procedurali. Tra questi si annoverano lo screening dell'*acquis communautaire*, i programmi di assistenza preadesione e il consolidamento del principio di condizionalità. In apparenza, tale evoluzione ha conferito al processo di allargamento una maggiore coerenza interna e un grado più elevato di trasparenza e prevedibilità.

Tuttavia, essa ha anche avuto l'effetto di istituzionalizzare l'ambiguità tra "adesione come diritto" e "adesione come concessione" dato che lo *status* di candidato non garantisce l'adesione, e l'adesione stessa è soggetta a decisioni fortemente politicizzate.

Ne deriva una situazione in cui l'allargamento è percepito meno come processo trasformativo e più come premio discrezionale nella misura in cui gli Stati candidati devono conformarsi a regole imposte mentre l'Unione europea non è vincolata a garantire tempi certi o criteri coerenti.

Nell'attuale contesto l'allargamento deve affrontare nuovi problemi che rischiano di minarne la credibilità come, ad esempio, la stanchezza da allargamento nei Paesi membri; il timore per la tenuta dell'architettura istituzionale in presenza di un numero crescente di Stati; il rischio che la strumentalizzazione geopolitica del processo accentui la distanza tra i principi dichiarati e le pratiche concrete.

Nel quadro appena delineato, più che una politica coerente, l'allargamento rischia di diventare un dispositivo narrativo utile a rinforzare la legittimità dell'Unione europea verso l'esterno ma sempre meno efficace nella produzione di integrazione effettiva⁴.

In altri termini, se è vero che l'allargamento dell'Unione europea ha contribuito a ridefinire la geografia politica del continente e a rafforzare la centralità dell'UE nel contesto globale, tuttavia, è necessario riconoscerne anche le ambivalenze strutturali, le asimmetrie applicative e la crescente politicizzazione.

³ Cfr. L. MONTANARI (a cura di), *L'allargamento dell'Unione europea e le transizioni costituzionali nei Balcani occidentali. Una raccolta di lezioni*, Napoli, 2022.

⁴ Cfr. M. SCHULZ, *Il gigante incatenato. Ultima opportunità per l'Europa?*, Roma, 2014.

Si osserva in proposito che in una prospettiva di coerenza tra principi dichiarati e prassi istituzionali, l'Unione europea è chiamata a ripensare in profondità il suo orientamento all'allargamento affinché esso risulti realmente trasparente, prevedibile e rispettoso sia dei valori fondativi che essa proclama, sia delle aspettative legittime degli Stati candidati.

2. Il mito fondativo dell'universalismo europeo

L'allargamento dell'Unione europea non può essere considerato solamente come uno strumento di politica estera o come processo tecnico-normativo fondato su criteri predefiniti. Al contrario, in una prospettiva teorico-politica esso si configura come paradigma identitario nel senso che, per il tramite delle sue scelte di inclusione e di esclusione, la UE definisce sé stessa, i propri confini geografici, culturali e normativi oltre che i propri valori.

In altri termini, l'allargamento è il luogo nel quale l'Unione europea decide chi è "europeo" e chi non lo è e in che misura il "divenire europeo" implichi l'esigenza di conformarsi a un modello prestabilito di democrazia liberale, economia di mercato e integrazione normativa.

Questo paradigma identitario si alimenta di una tensione costante tra universalismo astratto e particolarismo operativo, infatti, mentre l'Unione europea afferma di essere fondata su valori universali e inclusivi, nella pratica esercita un controllo selettivo e politicamente orientato sull'accesso di nuovi Stati membri. La funzione dell'allargamento, pertanto, non è solo quella di estendere l'acquis, ma anche di stabilire una gerarchia di legittimità tra Stati "pienamente europei" e Stati "ancora da europeizzare".

Dunque, l'idea dell'Europa come spazio naturalmente destinato ad ampliarsi verso tutti i popoli che condividano "valori comuni" costituisce il mito fondativo dell'integrazione europea post-bellica che si radica in una rappresentazione idealizzata dell'Unione europea come *comunità normativa* in grado di superare le divisioni storiche del Continente grazie alla forza della legge e dei principi.

In questa prospettiva il processo di allargamento viene narrato come missione civilizzatrice fondata sulla diffusione della democrazia, dello Stato di diritto e dell'economia di mercato nei Paesi "di confine".

Tuttavia, questo universalismo si è rivelato spesso retorico e funzionale più alla costruzione di un'immagine autoreferenziale dell'Unione europea che alla definizione di strumenti efficaci per la sua concreta attuazione.

In particolare, le condizioni di adesione vengono applicate in modo disomogeneo e la "vocazione all'inclusione" è spesso subordinata a calcoli geopolitici dove il principio dell'universalismo si scontra con criteri eteronomi e di matrice politica come, a mero titolo di esempio, il veto esercitato da Stati membri su basi storiche o culturali (si pensi al blocco della candidatura della Macedonia del Nord per la questione del nome o al rallentamento dell'adesione della Turchia per motivi asseritamente identitari e religiosi).

In tale prospettiva, l'universalismo europeo non si configura come apertura incondizionata ma come ideologia regolativa che maschera un processo selettivo, escludente e asimmetrico.

Uno dei presupposti impliciti della politica di allargamento è l'idea secondo cui l'adesione all'Unione europea genererebbe automaticamente convergenza in termini economici, istituzionali, normativi e culturali. Quest *dogma*, che ha dominato la fase post-1990 e in particolare l'allargamento ai Paesi dell'Europa centro-orientale, si fonda sulla

fiducia nella forza trasformativa del diritto dell'Unione europea e sul potere "civilizzante" della condizionalità.

Tuttavia, tale meccanismo si è rivelato profondamente illusorio e la realtà ha evidenziato che la convergenza normativa non sempre si accompagna ad una convergenza sostanziale (ad esempio, la mera recezione dell'acquis non comporta un'effettiva cultura dello Stato di diritto); l'adesione in molti casi ha bloccato le riforme anziché consolidarle e in diversi Stati membri si sono registrati fenomeni di *autocratizzazione* o regressione democratica.

Dunque, l'equivoco della convergenza automatica ha contribuito a sottovalutare la dimensione politica dell'integrazione riducendo l'allargamento a una sequenza tecnocratica di capitoli negoziali anziché concepirlo come processo culturale e dialettico di trasformazione, alimentando l'illusione che l'adesione equivalga, di per sé, a una completa europeizzazione.

In realtà, se concepito come paradigma identitario il processo di allargamento solleva interrogativi sostanziali sulla legittimità del progetto europeo, sulla coesistenza di valori dichiarati e pratiche escludenti, e sulla fragilità degli strumenti trasformativi a disposizione dell'Unione europea.

Di fatto, superare il mito dell'universalismo e l'equivoco della convergenza significherebbe riconsiderare il significato stesso dell'integrazione ancorandola non alla mera inclusione formale ma alla costruzione effettiva di un demos europeo consapevole, pluralistico e coeso.

3. Geopolitica dell'allargamento: tra urgenza strategica e incoerenza normativa

L'allargamento dell'Unione europea non può essere analizzato unicamente come esercizio di applicazione dei criteri previsti dall'art. 49 TUE e dai criteri di Copenaghen.

Esso, infatti, si colloca in modo sempre più evidente nel quadro di un'agenda geopolitica segnata da conflitti, competizione strategica e ridefinizione degli equilibri regionali nell'ambito del quale l'Unione europea è chiamata ad operare non più in uno spazio regolato e prevedibile, ma in un contesto segnato da urgenze sistemiche come le pressioni migratorie, la crescente influenza cinese nei Balcani, l'espansione dei BRICS e il declino dell'attrattività europea in alcune aree di vicinato.

Tale pressione esterna ha reso l'allargamento uno strumento di risposta strategica ma contemporaneamente ha messo in luce una grave incoerenza normativa e cioè, come detto, la crescente discrezionalità nell'applicazione delle condizioni di adesione, l'asimmetria tra Paesi candidati, la sospensione (o aggiramento) dei criteri tecnici in nome della stabilizzazione geopolitica.

Ne deriva una frattura tra le dimensioni tecnica e politica dell'allargamento che rischia di compromettere (*rectius*, ha già compromesso) la credibilità stessa del processo nel senso che, se l'allargamento è percepito come reazione tattica a contingenze internazionali piuttosto che come percorso coerente e fondato su regole comuni, si rischia di veder compromesse tanto la sua legittimazione normativa quanto la sua capacità di incidere in senso trasformativo sugli ordinamenti e sulle dinamiche politico-sociali degli Stati membri.

L'esempio più emblematico dell'attuale stallo geopolitico-normativo è costituito dai Balcani occidentali (e dalla Turchia, di cui si dirà), con Stati candidati da oltre un ventennio ma rimasti intrappolati in un limbo di "eternamente candidati".

Pur essendo formalmente in cammino verso l'adesione, questi Paesi (Albania, Macedonia del Nord, Serbia, Montenegro e Bosnia-Erzegovina) si confrontano con una

progressiva stagnazione del processo determinata tanto da fattori interni quanto da un'inerzia crescente dell'Unione europea stessa che alterna promesse retoriche a rinvii sistematici.

Nondimeno, la credibilità dell'UE come attore normativo e trasformativo risulta indebolita da una serie di segnali contraddittori come, per esempio, il blocco unilaterale di alcuni Stati membri, l'assenza di tempi certi o tappe intermedie vincolanti, il ricorso a forme di cooperazione differenziata o partenariati esterni in sostituzione del percorso di adesione.

Questa situazione alimenta frustrazione e disillusione tra le popolazioni balcaniche che iniziano a percepire l'allargamento non più come un orizzonte concreto ma come un meccanismo selettivo e opaco sempre più condizionato dagli interessi geopolitici degli Stati membri e meno ancorato a criteri oggettivi⁵.

La crisi russo-ucraina del 2022 ha provocato una svolta radicale nel paradigma dell'allargamento portando alla concessione accelerata dello *status* di Paesi candidati a Ucraina e Moldova e, in forma più condizionata, alla Georgia. Questa apertura ha un'evidente funzione simbolico-strategica rivolta a riaffermare l'appartenenza europea di questi Stati, rafforzare la loro resilienza democratica e inviare un messaggio (asseritamente) dissuasivo a Mosca.

Tuttavia, tale slancio di solidarietà politica si scontra con i limiti di un'Unione ancora priva di una reale capacità istituzionale di assorbimento e con la scarsa preparazione interna di questi Stati a soddisfare pienamente i criteri di adesione in particolare, in materia di giustizia, Stato di diritto, lotta alla corruzione e riforma della pubblica amministrazione.

L'impresa, dunque, consiste sostanzialmente nell'evitare una deriva simbolica dell'allargamento ormai ridotto a gesto politico privo di reale ancoraggio istituzionale e nel dotare il processo di strumenti progressivi, vincolanti e differenziati, capaci di accompagnare e non semplicemente premiare l'adesione.

La geopolitica dell'allargamento mette alla prova la coerenza dell'Unione europea come attore normativo e strategico nel senso che, se l'allargamento diventa risposta reattiva alle crisi anziché espressione di una strategia ordinata e fondata su regole chiare, il rischio è una crescente frammentazione della politica di integrazione con effetti regressivi sulla sua legittimità interna e sulla sua capacità di agire come potenza credibile nello spazio internazionale.

4. La necessità dell'adesione definitiva della Turchia all'Unione europea: tra sicurezza comune e coerenza strategica

L'adesione della Turchia all'Unione europea rappresenta da decenni un capitolo irrisolto della politica di allargamento.

Nonostante l'avvio dei negoziati nel 2005, il processo è oggi formalmente congelato vittima di una molteplicità di fattori, fra i quali le tensioni con alcuni Stati membri e la crisi migratoria.

Tuttavia, alla luce del mutato contesto geopolitico europeo e globale, e in particolare delle nuove direttrici della politica di sicurezza e difesa dell'Unione europea, si impone una riflessione pragmatica e lungimirante sull'opportunità di riaprire con determinazione

⁵ Si veda I. INGRAVALLO, *Considerazioni critiche sulle prospettive di ulteriore allargamento dell'Unione europea*, in AA.VV. *Tem e questioni di Diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019.

il percorso verso un'adesione definitiva della Turchia, collocandolo nel quadro più ampio di una strategia continentale di stabilizzazione e di difesa collettiva.

La Turchia è legata all'Unione europea da un'infrastruttura giuridica e politica consolidata: partecipa all'unione doganale dal 1995, è membro del Consiglio d'Europa, ha firmato un accordo di associazione fin dal 1963 (Accordo di Ankara) e partecipa a numerosi programmi europei, inclusi strumenti di cooperazione nella ricerca, nell'educazione e, in passato, persino nella Politica europea di vicinato. La sua domanda di adesione venne presentata il 12 aprile 1987. Lo *status* di Stato candidato gli è stato riconosciuto nel 1999 e l'inizio dei negoziati di adesione, tutt'ora pendenti, sono cominciati nel 2005.

Tuttavia, il processo di adesione si è scontrato con barriere politiche spesso contrabbandate da motivazioni giuridiche che hanno fatto della Turchia un candidato "speciale" tenuto perennemente sulla soglia dell'Unione europea.

Questa ambiguità è divenuta insostenibile in un contesto segnato da un'aggressiva rimodulazione dell'ordine globale e dall'emergere di nuove priorità strategiche condivise, tra cui spiccano l'autonomia strategica europea e il rafforzamento della base industriale della difesa.

Il piano SAFE⁶ (Security Action For Europe) il nuovo strumento finanziario dell'Unione Europea approvato nel maggio 2025 per rafforzare la sicurezza e la difesa comune europea, è finalisticamente rivolto a sostenere investimenti urgenti nell'industria della difesa europea con l'obiettivo di aumentare rapidamente la capacità produttiva, ridurre le dipendenze da fornitori esterni e garantire la prontezza militare dell'Unione europea⁷.

In questo scenario la Turchia, dotata di una delle industrie belliche più avanzate d'Europa con capacità dimostrate nella produzione di droni, mezzi corazzati e tecnologie missilistiche, si configura come partner naturale e imprescindibile. Escluderla dalla nuova architettura di difesa significherebbe non solo privarsi di una capacità strategica di primo piano ma anche minare la coerenza interna dell'azione europea che ambisce a costruire una sicurezza comune basata sull'autonomia e sull'interdipendenza dei suoi membri.

Il congelamento del processo di adesione della Turchia è spesso motivato con il richiamo alla tutela dei valori fondamentali dell'Unione europea come lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali ma tali giustificazioni appaiono sempre più come pretesti strumentali, privi di reale fondamento che trascurano non solo analoghi deficit presenti in alcuni Stati membri, ma ignorano deliberatamente le dinamiche interne alla Turchia dove si registrano – pur tra molte contraddizioni – segnali di apertura istituzionale e di riattivazione del confronto politico con l'opposizione democratica.

In questa prospettiva l'adesione definitiva della Turchia non deve essere concepita come un premio per un mero adeguamento formale, bensì come parte di un progetto di

⁶ Regolamento (UE) 2025/1106 del Consiglio, *che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE) mediante il rafforzamento dell'industria europea della difesa (Testo rilevante ai fini del SEE)*, del 27 maggio 2025, in GU L, 2025/1106, del 28 maggio 2025.

⁷ A partire dal 30 novembre 2025 gli Stati membri che vogliono accedere ai prestiti previsti nell'ambito del nuovo strumento SAFE possono presentare alla Commissione europea una richiesta corredata da un piano di investimenti nell'industria europea della difesa. Tale piano dovrà specificare le attività previste, le spese da sostenere e i prodotti per la difesa che si intendono acquisire. Dopo l'approvazione del piano la Commissione potrà erogare i prestiti, comprensivi di un eventuale prefinanziamento fino al 15%, con l'obiettivo di anticipare parte del sostegno già nel 2025. Gli Stati potranno richiedere i successivi pagamenti due volte all'anno entro un termine massimo fissato a dicembre 2030. L'attuazione dei piani dovrà avvenire prevalentemente attraverso appalti congiunti, coinvolgendo almeno due Stati membri oppure uno Stato membro e un Paese terzo associato tra cui Ucraina, Stati EFTA/SEE. Le spese ammissibili sono relative a munizioni, sistemi di difesa aerea e missilistica, droni, guerra elettronica, mobilità militare, capacità navali, trasporto strategico, tecnologie spaziali e intelligenza artificiale.

convergenza strategica reciproca in cui l'Unione europea esercita un'influenza riformatrice, mentre la Turchia apporta un contributo reale alla sicurezza e alla proiezione esterna dell'Europa. La logica del "tutto o nulla", fondata sull'attesa di una democratizzazione completa e preventiva si è rivelata inefficace e controproducente là dove, al contrario, occorre un modello di integrazione graduale, condizionata ma progressiva, che rilanci la fiducia e ristrutturi i meccanismi di adesione.

La questione Ucraina ha segnato una cesura storica nell'equilibrio di potere europeo e l'Unione europea è chiamata a trasformarsi da attore normativo a soggetto geopolitico in un contesto in cui la cooperazione con la Turchia – Paese cerniera tra Europa, Asia e Medio Oriente, membro chiave della NATO, ma anche interlocutore privilegiato per le politiche migratorie ed energetiche – non può più essere relegata a un rapporto di mera prossimità.

Una politica di difesa autonoma e credibile, come quella delineata nel piano SAFE, richiede la piena inclusione della Turchia nel sistema di governance europea non solo per ragioni di efficienza militare, ma anche per affermare la coerenza strategica e la capacità trasformativa dell'Unione europea.

In altri termini, l'adesione definitiva della Turchia all'Unione europea, lungi dall'essere una concessione politica o un rischio normativo, dovrebbe oggi essere considerata una necessità strategica; in un'Europa che aspira a parlare con una sola voce nel campo della sicurezza, della difesa e della politica estera, la presenza turca rappresenta una risorsa, non un'anomalia.

Ciò detto, non ci si può esimere dal sottolineare come l'approvazione del piano SAFE solleva molteplici interrogativi circa la coerenza tra le pratiche materiali della politica europea e i principi dichiarati nei suoi trattati fondativi.

In un contesto in cui l'Unione europea proclama di "promuovere la pace" e si presenta come un attore normativo orientato alla prevenzione dei conflitti e alla promozione del multilateralismo, l'accelerazione dei programmi comuni per la produzione e il trasferimento di armamenti rischia di minarne la legittimità etica e giuridica delineando una tensione strutturale tra la sua identità normativa – imperniata sui valori della pace, della cooperazione e del rispetto della dignità e dei diritti e delle libertà fondamentali – e la progressiva normalizzazione di pratiche che contribuiscono a militarizzare l'azione esterna dell'Unione europea.

Questa dinamica impone una riflessione critica sul rischio che l'Unione europea, nel tentativo di rispondere alle esigenze di sicurezza (vere o presunte tali), perda di vista la propria vocazione trasformativa e si allinei a una logica di potenza che ne contraddice il progetto originario.

5. Oltre la retorica: la necessità di una politica dell'allargamento coerente

L'allargamento dell'Unione europea è stato per decenni celebrato come una delle storie di successo dell'integrazione europea: motore di democratizzazione, vettore di stabilità, strumento di riconciliazione postbellica e ponte tra Est e Ovest.

Tuttavia, ad un'attenta analisi, emerge con chiarezza quanto fin qui detto e cioè che la retorica dell'allargamento ha finito spesso per coprire una crescente incoerenza tra i principi dichiarati e le pratiche effettivamente adottate.

Il discorso ufficiale resta ancorato alla narrazione di un'Europa inclusiva e fondata su valori universali ma l'esperienza concreta dei Paesi candidati racconta una realtà segnata da arbitrarietà, stagnazione, opacità procedurale e progressiva politicizzazione.

Una politica dell'allargamento coerente richiede una riforma radicale del quadro di riferimento che superi tanto la logica del "tutto o nulla" quanto la retorica della promessa indefinita e questo comporta almeno tre azioni principali: trasparenza e prevedibilità del processo nel senso che l'adesione non può dipendere da dinamiche bilaterali o da veti di singoli Stati membri ma deve fondarsi su criteri chiari, verificabili, applicati in modo uniforme. Serve una governance più *comunitaria* del processo e sottratta all'arbitrarietà intergovernativa.

Progressività e reversibilità strutturate nel senso che occorre riconoscere tappe intermedie con valore giuridico e politico che conferiscano status progressivi ai candidati e consentano loro di partecipare a segmenti dell'integrazione (mercato interno, difesa, ricerca, infrastrutture) anche prima dell'adesione formale. Al contempo, devono essere previsti meccanismi di sospensione e regressione in caso di violazione dei valori fondamentali.

Coerenza interna come prerequisito della credibilità esterna nella misura in cui l'Unione europea non può pretendere di chiedere il rispetto dello Stato di diritto ai candidati se non è in grado di garantirlo tra i propri membri.

In altri termini, l'allargamento deve inserirsi in un più ampio processo di riforma *costituzionale* dell'Unione europea, volto a rafforzare i meccanismi sanzionatori interni e a garantire il rispetto effettivo dei valori fondativi del processo di integrazione, evitando che le decisioni in materia di adesione siano governate da logiche discrezionali o da arbitrarietà politica⁸.

Superare la retorica dell'universalismo astratto significa accettare la complessità dell'integrazione differenziata e costruire una politica dell'allargamento che sia insieme inclusiva, esigente e coerente. In tal senso, l'Unione europea è chiamata non solo a riformare i propri strumenti tecnici, ma soprattutto a ripensare la propria identità: da comunità normativa a comunità politica, capace di articolare valori, interessi e visione strategica in un disegno credibile e condiviso.

Il futuro dell'allargamento europeo (ove mai auspicabile) dipenderà dalla capacità dell'Unione europea di riappropriarsi del suo ruolo politico senza rinunciare alla coerenza giuridica. Un allargamento governato esclusivamente da logiche geopolitiche – come nel caso dell'Ucraina – rischia di trasformarsi in uno strumento di risposta tattica, privo di reale ancoraggio istituzionale.

Al contrario, un sistema di condizionalità rigido ma selettivo, privo di credibilità e incentivi, alimenta frustrazione e disillusione nei Paesi candidati.

⁸ Si veda F. SAVASTANO, *Trasformazioni costituzionali nell'allargamento dell'Unione europea*, Torino, 2023.