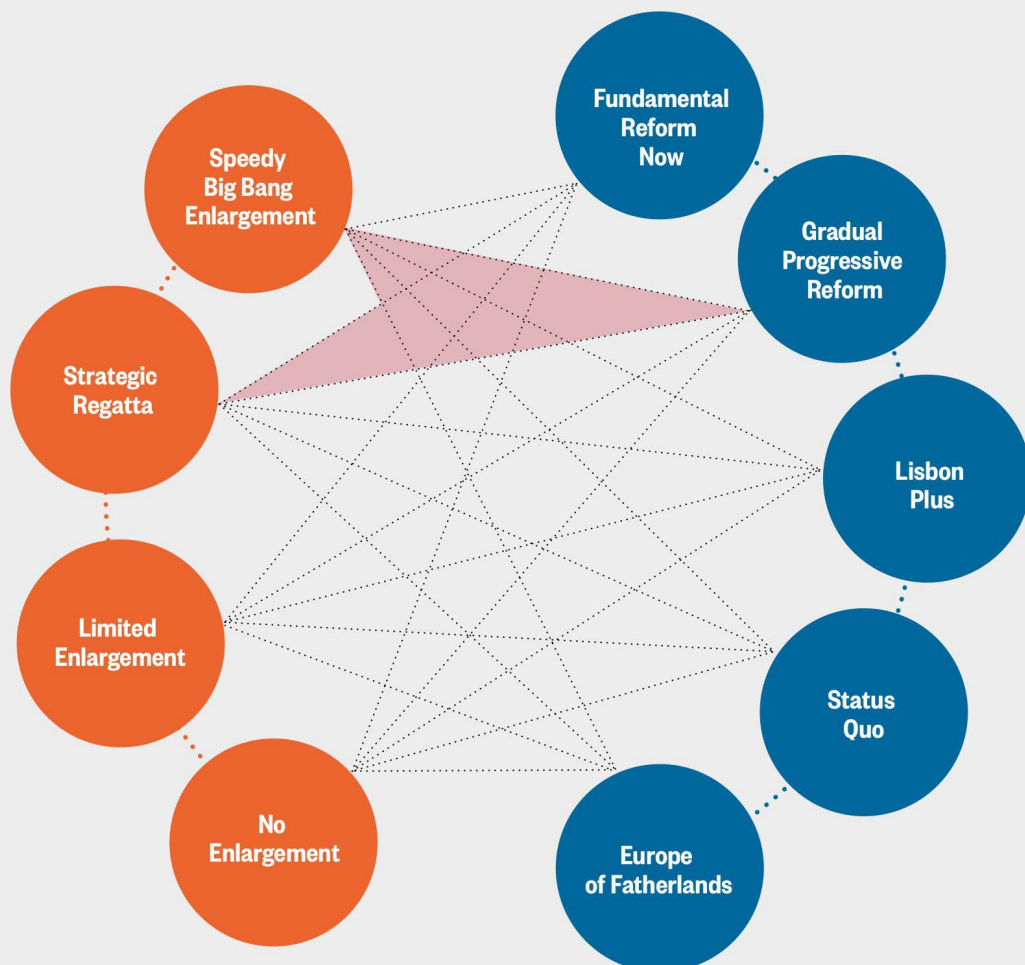




A TEST OF TIMES

Permachange through enlargement and EU reform

Janis A. Emmanouilidis
Corina Stratulat
Johannes Greubel
Berta López Domènech



Extended summary

L'integrazione europea è una storia di continuo cambiamento ed evoluzione. In passato, diversi cicli di allargamento sono andati di pari passo con un approfondimento dell'Unione europea (UE), sempre sullo sfondo di grandi eventi storici. Oggi, ancora una volta, l'UE e i suoi Stati membri si trovano ad affrontare shock (geo-)politici ed (geo-)economici esterni, profonde trasformazioni legate al clima, al progresso tecnologico e ai cambiamenti demografici ('poli-transizione'), nonché sfide fondamentali per il futuro della democrazia liberale. Rispondere a queste dinamiche richiede l'adozione della logica del 'cambiamento permanente': accettare che i 27 dovranno adattarsi costantemente alle crisi trasformative. **Per restare rilevante in questa nuova era, l'Europa deve superare la prova del tempo, rispettando gli imperativi dell'allargamento e della riforma.**

L'UE ha da tempo riconosciuto l'allargamento come un investimento geostrategico per la pace, la stabilità e la prosperità del continente. Tuttavia, nell'ultimo decennio, **i 27 sono diventati sempre più esitanti ad ampliare i confini dell'Unione**, a causa di preoccupazioni interne legate alla 'permacrisi' – la lunga serie di crisi successive dal 2007/2008 – e all'inquietudine per le potenziali conseguenze negative di un ulteriore allargamento dell'UE.

La brutale e illegale invasione russa dell'Ucraina nel febbraio 2022 ha riportato con forza l'imperativo geopolitico strategico di allargare e approfondire l'Unione. In risposta alla Zeitenwende europea, l'Unione ha mostrato un forte impegno retorico per l'allargamento, ma ha fornito pochi dettagli su come intenda conciliare l'obiettivo di un processo di allargamento trasformativo con l'urgenza di rafforzare l'efficacia di un'UE con oltre 30 membri.

Dopotutto, in un'epoca definita da instabilità, incertezza, frammentazione e polarizzazione, aggiornare il sistema operativo interno dell'UE per affrontare le sfide e le crisi attuali e future non è solo un'opzione, ma una necessità.

La prospettiva di allargamento rafforza ulteriormente l'imperativo di riforma dell'Unione. Il divario risultante tra retorica e realtà alimenta una reciproca sfiducia tra gli Stati membri attuali e quelli aspiranti, il che ostacola i progressi sia nell'allargamento che nell'approfondimento dell'UE. Di conseguenza, è necessario un cambiamento dell'approccio attuale per garantire che l'imperativo dell'allargamento possa conciliarsi con l'ambizione di avviare un processo che eserciti una leva riformatrice sia sui paesi candidati sia sull'Unione stessa negli anni a venire.

Ma quali sono le possibili opzioni strategiche per l'allargamento e la riforma dell'Unione? E quali dovrebbero essere scelte e attuate dai 27? Questo documento individua e valuta quattro opzioni strategiche per l'allargamento dell'UE e cinque opzioni strategiche per la riforma dell'UE, e presenta raccomandazioni su come allargare e approfondire l'integrazione europea. Queste opzioni non sono scenari, poiché non aspirano a prevedere il futuro. Piuttosto, mirano a delineare come l'allargamento e la riforma dell'UE potrebbero evolversi sulla base di scelte politiche consapevoli.

QUATTRO OPZIONI STRATEGICHE PER L'ALLARGAMENTO DELL'UE

(E1) Allargamento Rapido in Stile "Big Bang" (Massimalisti) prevede un'unica grande ondata di allargamento nei prossimi anni, includendo tutti i membri aspiranti che dimostrano la volontà e la prontezza a fare ciò che è necessario per entrare nell'UE. I sostenitori di questa opzione considerano un unico ciclo globale di adesione come indispensabile per la sicurezza dell'Europa nell'attuale contesto geopolitico e sostengono che l'effetto trasformativo della politica di allargamento non possa essere ripristinato in tempo per giustificare l'attesa che i candidati soddisfino tutte le condizioni di adesione prima dell'ingresso.

(E2) Regata Strategica (Realisti Ambiziosi) promuove un progresso incrementale ma sostanziale sull'allargamento a partire dall'attuale ciclo politico-istituzionale (2024–2029), con gli Stati aspiranti che aderiscono all'UE in ondate successive, man mano che soddisfano le condizioni stabilite e mentre l'Unione stessa si prepara gradualmente alla loro adesione. Si basa sul principio e sull'approccio metodologico esistenti della “regata” per l'allargamento, ma amplia l'attuale attenzione tecnica della politica, mettendo in luce il potere e la responsabilità condivisa che i paesi dell'UE hanno nel concretizzare l'allargamento.

(E3) Allargamento Limitato (Minimalisti) si fonda sull'assunto che il modo migliore per rispondere alla Zeitenwende geopolitica sia concentrarsi sull'adesione dell'Ucraina. I sostenitori di questa opzione sostengono che l'adesione accelerata di Kyiv sarà un compito arduo, e che l'Unione dovrebbe risparmiare le proprie energie residue per affrontare altre sfide fondamentali invece di impegnarsi in un numero elevato di nuove adesioni.

(E4) Nessun Allargamento (Negazionisti) si basa sull'assunto che l'UE non si allargherà (o non dovrebbe allargarsi) oltre i suoi attuali confini. Alcuni sostenitori di questa opzione ritengono che i tentativi di allargare l'UE non siano realistici, mentre altri desiderano attivamente impedire l'adesione dei paesi candidati, alla luce degli enormi costi politici, economici e finanziari e/o dei rischi per la sicurezza che un ulteriore allargamento comporterebbe.

CINQUE OPZIONI STRATEGICHE PER LA RIFORMA DELL'UE

(R1) Riforma Fondamentale Immediata (Massimalisti) parte dal presupposto che, indipendentemente dall'allargamento, il sistema operativo attuale dell'UE non sia attrezzato per affrontare le molteplici sfide esterne ed interne. Questa opzione sostiene un approfondimento immediato dell'UE, che includa un rafforzamento sostanziale delle strutture di governance sovranazionali attraverso una Convenzione europea per preparare l'Unione al futuro.

(R2) Riforma Graduale e Progressiva dell'UE (Realisti Ambiziosi) presuppone che l'UE abbia bisogno di una riforma ambiziosa ma realistica delle sue principali politiche e strutture di governance. Sostiene che un processo di riforma incrementale, concentrato inizialmente su ciò che è più fattibile e necessario, senza escludere riforme interne più profonde, sia giustificato anche dalle incertezze che circondano l'allargamento. Le coalizioni di Stati volenterosi dovrebbero poter approfondire il proprio livello di cooperazione, anche se ciò dovesse andare oltre il quadro istituzionale dell'UE.

(R3) Lisbona Plus (Realisti Cauti) si fonda sull'idea che l'UE sia a prova di crisi e allargamento. I suoi sostenitori sostengono che i Trattati di Lisbona possano accogliere sia le riforme interne necessarie sia l'assorbimento di potenziali nuovi membri, facendo avanzare l'Unione sulla base delle disposizioni già previste nei Trattati (incluse le clausole passerella e gli strumenti di integrazione differenziata).

(R4) Status Quo (Minimalisti) si basa sull'assunto che l'UE possa continuare a funzionare senza modifiche al proprio assetto istituzionale attuale e in linea con le principali direzioni politiche vigenti. I sostenitori di questa opzione sostengono che l'esperienza ha dimostrato che l'UE e i suoi membri possono superare gravi crisi con l'attuale sistema operativo dell'Unione.

(R5) Europa delle Patrie (Rinazionalisti) sostiene che l'UE debba interrompere il cammino verso una “Unione sempre più stretta” (Articolo 1 TUE) e che le eventuali modifiche debbano essere orientate alla rinazionalizzazione delle competenze, laddove possibile. Secondo i promotori di questa opzione, l'UE dovrebbe compiere una svolta radicale annullando gli errori del passato (inclusi Schengen e la moneta unica) e riducendo fundamentalmente il ruolo delle istituzioni sovranazionali europee.

SENZA UNA DIREZIONE: OPZIONI INSUFFICIENTI E IRREALISTICHE

Quale delle opzioni strategiche di allargamento e riforma sopra menzionate dovrebbe seguire l'Europa? Questo documento **sostiene che sei delle nove opzioni strategiche non sarebbero compatibili con gli imperativi dell'allargamento e della riforma o fallirebbero il test della fattibilità politica:**

- **L'opzione dell'Allargamento Limitato (E3) non sarebbe sufficiente a rendere l'Unione e il suo vicinato più forti e sicuri.** Verrebbe interpretata dagli Stati aspiranti rimanenti come una violazione della fiducia, il che renderebbe l'UE un partner inaffidabile, spingerebbe i candidati delusi a cercare alleanze alternative e annullerebbe di fatto il potere trasformativo dell'Unione in questi Paesi. Anche le ambizioni dell'UE come attore globale ne risentirebbero.
- **Le conseguenze a lungo termine dell'opzione Nessun Allargamento (E4) per l'UE e per gli Stati aspiranti sarebbero disastrose in termini strategici e di sicurezza.** Se l'Unione dovesse chiudere le sue porte e lasciare i Paesi esterni al loro destino, agirebbe contro la sua stessa ragion d'essere, indebolirebbe la sua forza e immagine all'estero e finirebbe probabilmente per avere un vicinato meno sicuro, prevedibile e sviluppato. La maggior parte dei candidati probabilmente non accetterebbe forme alternative di coinvolgimento che non portino alla piena adesione all'UE.
- **Se i Paesi dell'UE seguissero l'opzione radicale dell'Europa delle Patrie (R5), l'Unione allargata non sarebbe in grado di rispondere collettivamente alle molteplici sfide e crisi con cui l'Europa si confronta e si confronterà in futuro.** Questa opzione minerebbe i successi dell'integrazione europea e porterebbe a una pericolosa rinascita del nazionalismo, contraria agli interessi degli attuali e futuri Stati membri.
- **L'opzione dello Status Quo (R4) non riconoscerebbe che l'UE non è preparata né all'allargamento, né al futuro, né alle crisi.** Le attuali strutture di governance dell'Unione non sono abbastanza solide per affrontare le sfide (geo)politiche, (geo)economiche e democratiche esistenti in corso. Sarebbe ingenuo e pericoloso credere che l'UE sarà sempre in grado di prevenire crisi fondamentali dal degenerare se il suo sistema operativo non cambia.
- **Pur essendo forse il percorso di riforma più realistico, l'opzione Lisbona Plus (R3) non offre alcuna garanzia della volontà politica tra gli Stati membri di sfruttare le possibilità legali previste dai Trattati UE attuali.** Dall'entrata in vigore dei Trattati di Lisbona nel 2009, l'UE27 non è riuscita a trovare un accordo sull'uso delle clausole passerella o degli strumenti di differenziazione previsti nel diritto primario dell'UE. È più che dubbio che questo cambi in futuro.
- **Se l'opzione Lisbona Plus è insufficiente e le pressioni per riformare l'UE sono enormi, l'opzione Riforma Fondamentale dell'UE Ora (E1) sembrerebbe la via preferibile da seguire.** Tuttavia, nonostante i numerosi segnali di allarme degli ultimi vent'anni, **una riforma radicale dell'UE, inclusa una Convenzione europea**, non è mai stata realmente presa in considerazione e la maggior parte degli Stati membri – sia pro- che anti-europeisti – rimane (fortemente) riluttante a seguire un percorso di riforma così ambizioso.

LA STRADA DA PERCORRERE: PERCORSI STRATEGICI VERSO L'ALLARGAMENTO E LA RIFORMA

Attraverso un processo di eliminazione, rimane in piedi un'opzione strategica di riforma dell'UE – **Riforma Progressiva Graduale dell'UE (R2)** – e due percorsi strategici di allargamento dell'UE – **Allargamento Rapido a Big Bang (E1)** e **Regata Strategica (E2)**.

- **L'opzione della Riforma Progressiva Graduale dell'UE (R2) permetterebbe all'Unione di adattare il proprio sistema operativo con l'obiettivo di renderlo a prova di allargamento, futuro e crisi**, mentre l'Europa naviga in un contesto altamente volatile e incerto nei prossimi anni. Un approccio graduale, avviato nell'attuale ciclo politico-istituzionale, offrirebbe una via di mezzo, prospettando una possibile modifica degli attuali Trattati dell'UE, un attento adattamento del sistema operativo dell'Unione e la possibilità per i “volenterosi e capaci” di avanzare qualora altri Stati membri si opponessero a un’“Unione sempre più stretta”. Consentirebbe inoltre all'UE di adattare il proprio percorso di riforma in base alle esigenze di un'Unione in fase di allargamento – sia che essa si espanda attraverso l'opzione Regata Strategica che quella del Big Bang Rapido.

- **L'opzione della Regata Strategica (E2) permetterebbe all'UE di combinare il suo approccio meritocratico all'allargamento con l'urgenza geopolitica più recente di ampliare l'Unione.** L'incrementalismo che caratterizza questa opzione offre agli Stati membri esitanti il tempo di accettare la necessità di adattare il sistema operativo dell'UE alle nuove realtà e rassicura i Paesi che temono l'adesione affrettata – e quindi impreparata – di nuovi membri. Il fatto che l'allargamento e la riforma interna dell'UE vengano perseguiti parallelamente crea un circolo virtuoso in cui i due processi si rafforzano reciprocamente. Inoltre, entrambi i percorsi possono essere modulati in termini di velocità e ambizione in risposta all'evoluzione degli sviluppi geopolitici più ampi.

- **La possibilità offerta dall'opzione dell'Allargamento Rapido a Big Bang (E1) di integrare tutti gli attuali Stati aspiranti** desiderosi di aderire può inviare un forte segnale politico che l'UE è determinata a consolidare e mettere in sicurezza la propria sfera d'influenza in risposta ai cambiamenti geopolitici tettonici legati alla guerra in Ucraina e a Trump 2.0. Questa opzione riconosce che continuare a seguire lo stesso approccio aspettandosi risultati diversi è fuorviante, soprattutto quando l'imperativo geopolitico non può attendere che l'effetto leva dell'adesione all'UE cominci a dare frutti.

Come i due filamenti del DNA dell'Unione, allargamento e riforme interne dell'UE devono essere pensati insieme. Per mantenere la promessa di adesione agli attuali candidati, l'UE deve adattare il proprio sistema operativo. Ma per rendere la sua governance adatta al futuro, l'Unione deve “pensarsi allargata”, verso un'Unione con potenzialmente più di 30 membri.

Come possono essere applicate, dunque, le tre opzioni strategiche individuate per l'allargamento e la riforma interna dell'UE? Questo documento propone **12 raccomandazioni su come queste opzioni strategiche e le loro combinazioni possano essere attuate nella pratica.**

SETTE RACCOMANDAZIONI PER L'ALLARGAMENTO

Raccomandazione per l'allargamento n.1: L'Unione e i suoi membri dovrebbero **adottare una nuova narrazione sull'allargamento**, presentando questa politica come un mezzo per permettere all'UE di maturare politicamente in un contesto geopolitico complesso e come un modo per rafforzare il numero di alleati che collaborano per la pace, la prosperità, i diritti fondamentali e la democrazia liberale in Europa.

Raccomandazione per l'allargamento n.2: I Paesi dell'UE dovrebbero raccogliere **la volontà politica necessaria per accogliere nuovi membri nei prossimi anni**, anziché concentrarsi su nuove revisioni della metodologia di allargamento. Un processo tecnico – per quanto rigoroso e severo possa essere – non sarà mai sufficiente a realizzare un'UE più ampia senza una forte

determinazione politica, una visione incrollabile di un futuro comune e incentivi istituzionali e finanziari molto più generosi da parte dell'Unione.

Raccomandazione per l'allargamento n.3: La Direzione Generale per l'Allargamento dovrebbe assumere un ruolo guida **nell'elaborazione di una Tabella di Marcia per l'Allargamento dell'UE**, al fine di chiarire i passi, le risorse e le tempistiche che permetteranno all'Unione di progredire nell'allargamento nel breve e medio termine. Questa Tabella di Marcia dovrebbe essere collegata a un Piano Completo di Riforma dell'UE, volto a concrete e parallele modifiche del sistema operativo dell'Unione.

Raccomandazione per l'allargamento n.4: Per garantire che l'allineamento con l'acquis dell'UE continui anche dopo l'adesione, nel contesto di un allargamento rapido a Big Bang, i trattati di adesione firmati e ratificati tra l'UE e ciascun candidato dovrebbero includere **Piani di Riforma Post-Adesione** chiaramente definiti. Tali Piani dovrebbero indicare con precisione il processo, le tappe fondamentali e le misure concrete (inclusi i tempi) che ciascun Paese dovrà adottare all'interno dell'Unione prima di poter godere di tutti i benefici e diritti associati alla piena adesione.

Raccomandazione per l'allargamento n.5: L'UE dovrebbe rafforzare i meccanismi esistenti e riformare l'Articolo 7 (TUE) per mantenere tutti i membri allineati ai valori e ai principi democratici fondanti dell'Unione. L'approccio rafforzato dell'UE alla politica di allargamento resta più una strategia preventiva che un sistema collaudato per garantire che le riforme pre-adesione siano sostenibili anche dopo l'adesione. Inoltre, l'esperienza dimostra che qualsiasi Stato membro – non solo i nuovi arrivati – può potenzialmente compromettere gli standard democratici dell'UE. Per questo motivo, l'Unione ha bisogno di meccanismi più efficaci per proteggere i suoi valori democratici liberali e promuovere una cooperazione europea costruttiva.

Raccomandazione per l'allargamento n.6: Poiché le questioni bilaterali tra gli Stati aspiranti e tra i candidati e i Paesi membri dell'UE possono (continuare a) ostacolare il processo di allargamento, l'Unione dovrebbe istituire misure di **salvaguardia contro i conflitti bilaterali**. Dovrebbe inoltre introdurre una "Clausola di Fiducia" per impedire ai nuovi membri di bloccare future adesioni.

Raccomandazione per l'allargamento n.7: L'UE e i suoi membri dovrebbero **offrire maggiore sostegno alle forze dal basso nei Paesi candidati, inclusi i cittadini e la società civile**. L'UE non dovrebbe solo fare di più per riconoscere e aiutare i cittadini e le organizzazioni della società civile (OSC) ad affrontare i loro problemi interni, ma dovrebbe anche garantire che siano in una posizione solida per chiedere conto alle élite politiche nazionali e contribuire in misura maggiore agli sforzi di integrazione europea dei loro Paesi.

CINQUE RACCOMANDAZIONI PER LA RIFORMA

Raccomandazione per la riforma n.1: I preparativi per una Riforma Progressiva Graduale dell'UE richiedono **l'elaborazione di un Piano Completo di Riforma dell'UE**, più ambizioso e concreto rispetto a quanto attualmente in discussione. Per rendere l'Unione a prova di allargamento, di futuro e di crisi, questo Piano dovrebbe: (1) adattare la Politica Agricola Comune (PAC) e la politica di coesione; (2) potenziare il finanziamento dell'UE, sia all'interno che all'esterno dei quadri esistenti; (3) orientare l'attuazione delle priorità fondamentali dell'UE – inclusa la competitività e la difesa – alle esigenze di un'Unione in espansione; (4) elaborare una Tabella di Marcia Dinamica per la Riforma con fasi concrete di attuazione e tappe intermedie; (5) favorire l'integrazione graduale dei Paesi candidati; e (6) promuovere una riforma progressiva della governance dell'UE nei prossimi anni.

Raccomandazione per la riforma n.2: Per rilanciare il dibattito sulla riforma dell'UE e superare l'attuale stallo tra gli Stati membri, il Consiglio europeo dovrebbe incaricare un'autorità

indipendente – come un “Gruppo di Saggi/e” o una personalità eminente – di elaborare un Rapporto sulla **Riforma della Governance dell’UE**. Il Rapporto dovrebbe preparare concettualmente una riforma delle strutture di governance dell’Unione e contribuire a promuovere il consenso politico tra gli Stati membri e tra le istituzioni dell’UE. All’autorità indipendente dovrebbe essere chiesto di individuare quali modifiche ai trattati ritiene necessarie.

Raccomandazione per la riforma n.3: Per aggiornare gradualmente il sistema operativo dell’Unione in fase di allargamento, l’UE27 dovrebbe essere **aperta a tutte le possibili vie di riforma**. I cinque percorsi di riforma sono: (1) adattamenti tecnici, funzionali e di governance; (2) pieno sfruttamento delle possibilità di riforma previste dai Trattati di Lisbona, comprese le clausole passerella e gli strumenti di integrazione differenziata (cooperazione rafforzata; PESCO); (3) modifiche mirate e chirurgiche dei trattati; (4) adattamenti istituzionali attraverso i trattati di adesione dell’UE; oppure (5) riforme fondamentali dei trattati tramite la procedura ordinaria di revisione, inclusa una Convenzione europea.

Raccomandazione per la riforma n.4: Se alcuni governi dovessero bloccare un ulteriore approfondimento dell’UE, i “volenterosi e capaci” dovrebbero poter procedere. Se i progressi non possono essere raggiunti all’interno del quadro dell’UE sulla base degli strumenti di differenziazione esistenti, a causa del requisito dell’unanimità nel Consiglio (europeo), le coalizioni dei volenterosi dovrebbero intensificare il loro livello di cooperazione attraverso la creazione di un’**Avanguardia Supra-Governativa Aperta (OSGA)** al di fuori del quadro dell’UE, rispettando però un insieme di principi predefiniti che garantiscano il rispetto dell’assetto istituzionale dell’Unione e del metodo comunitario. I partner chiave non appartenenti all’UE e i potenziali futuri Stati membri dovrebbero essere coinvolti il più possibile in questi ambiti differenziati. La creazione di un’OSGA è particolarmente urgente in ambito difesa e nel caso in cui alcuni governi dell’UE decidano di bloccare l’allargamento. Se, ad esempio, alcuni leader dell’UE non permettessero all’Ucraina di aderire al “club”, coloro che sono pronti a integrare Kiev potrebbero essere costretti a utilizzare le possibilità offerte da un’OSGA per estendere in modo sostanziale il loro livello di sostegno e cooperazione con l’Ucraina.

Raccomandazione per la riforma n.5: Per generare un ampio dibattito pubblico e consenso, l’Unione dovrebbe elaborare una Tabella di Marcia per **la Partecipazione dei Cittadini**, che consenta ai cittadini degli attuali e futuri Stati membri dell’UE di partecipare alle discussioni sull’allargamento e sulla riforma dell’UE. La Tabella di Marcia potrebbe includere: (1) un Panel Europeo dei Cittadini per la Riforma, a supporto del processo di riforma interna dell’UE; (2) un Forum Europeo sull’Allargamento per intensificare il dibattito transnazionale sull’ampliamento dell’UE; e (3) Dibattiti sul Futuro dell’Europa, che invitino i capi di Stato e di governo dei 27 e dei Paesi candidati a condividere le loro visioni sul futuro dell’Europa al Parlamento europeo.

UN APPUNTAMENTO CON LA STORIA

L’Europa deve aspettarsi il peggio e prepararsi ad affrontarlo senza tabù. In questa nuova era, l’Unione e i suoi membri dovrebbero abbracciare il concetto di *perchange*, affrontando sia l’allargamento che la riforma dell’UE con coraggio e ambizione. Pensando che la storia fosse dalla nostra parte, molti leader non hanno saputo prevedere, figuriamoci reagire, alla svolta drammatica degli eventi che sta trasformando il nostro mondo conosciuto. Eppure, l’Unione e i suoi membri hanno ancora l’opportunità di schierarsi dalla parte giusta della storia facendo tutto il necessario, fin da ora, per garantire un ordine liberale, prospero e pacifico nel continente. La storia chiama l’UE a rispondere agli imperativi dell’allargamento e della riforma interna – ma l’Unione e i suoi membri avranno abbastanza coraggio per presentarsi all’appuntamento?

A TEST OF TIMES - INFOGRAPHIC

ASSUMPTIONS

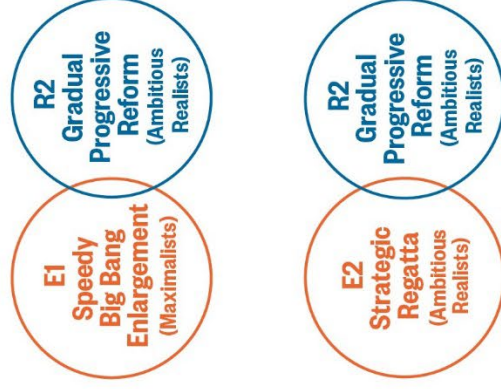
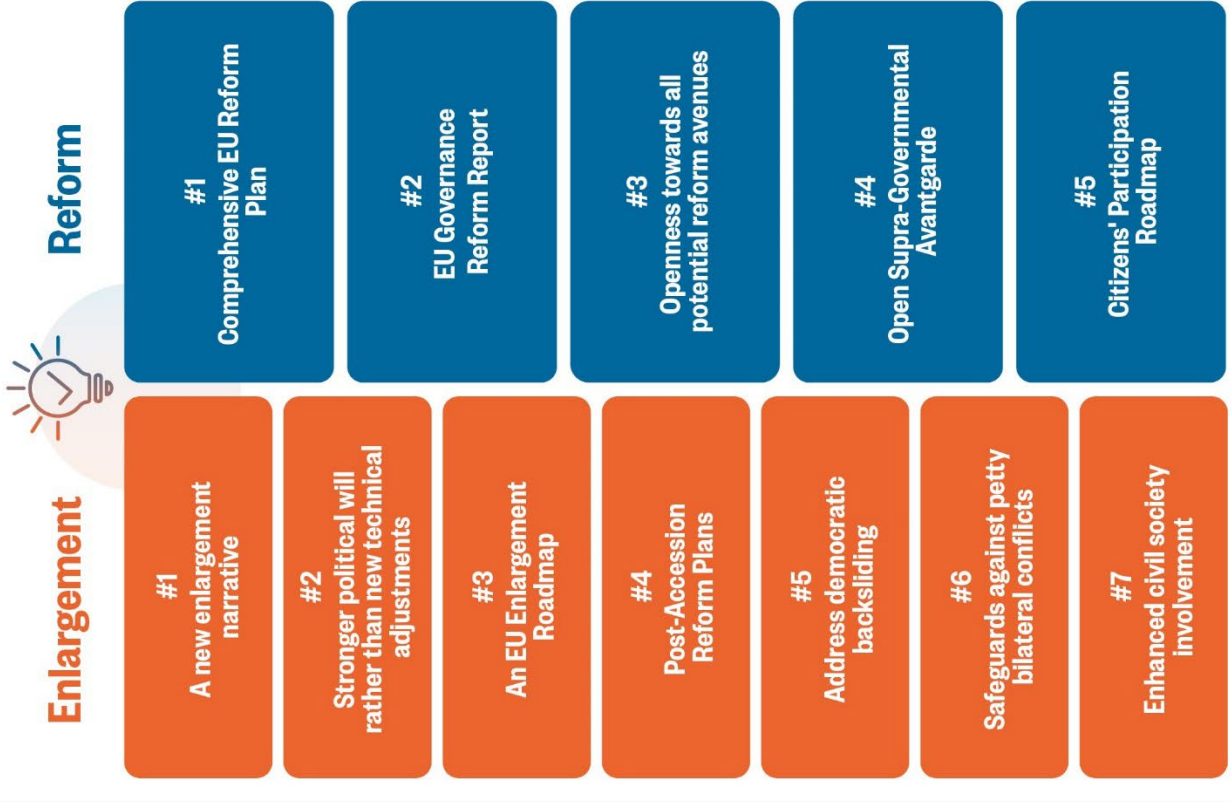
OPTIONS

COMBINATIONS

RECOMMENDATIONS

Enlargement Imperative

Reform Imperative



#2

Stronger political will rather than new technical adjustments

- ▶ Enlarge during current politico-institutional cycle
- ▶ Strengthen political will to enlarge – technical know-how not missing
- ▶ Openly address key political obstacles
- ▶ Candidates must start head on to deliver good governance

#3

An EU Enlargement Roadmap

- ▶ Roadmap follows logic of Strategic Regatta
- ▶ Wave I decided during current cycle (2024-2029)
- ▶ Montenegro and Ukraine part of Wave I
- ▶ EU widening continues after Wave I
- ▶ Final wave(s) aim(s) to integrate remaining candidates
- ▶ Stronger backing of candidates via more substantial and targeted EU support
- ▶ EU Enlargement Roadmap linked to Comprehensive EU Reform Plan

#1

A new enlargement narrative

- ▶ Adopt more positive outlook in enlargement discourse
- ▶ Update enlargement narrative to reflect permacrisis
- ▶ Recognise that EU widening and deepening is in the enlightened self-interest of EU27 and candidates



EU ENLARGEMENT RECOMMENDATIONS

#4

Post-Accession Reform Plans

- ▶ Accession treaties specify potential derogations and transition periods
- ▶ Include clearly defined Post-Accession Reform Plans to ensure alignment with *acquis* after accession
- ▶ Commission keeps monitoring and evaluating new members after entry

#5

Address democratic backsliding

- ▶ Strengthen application of existing rule of law mechanism and reform Art. 7 TEU
- ▶ Improve Commission's reaction speed when MS sidetrack from democratic path
- ▶ Stronger and more systematic financial conditionality
- ▶ European parties assert pressure on sister parties deviating from EU values and principles

#6

Safeguards against petty bilateral conflicts

- ▶ Address bilateral issues more decisively and creatively
- ▶ Introduce "confidence clause" in accession treaties to ensure new members cannot block future entrants
- ▶ Strike bi- and multilateral agreements solving specific bilateral conflicts
- ▶ Entrust disputes to external mediation

#7

Enhanced civil society involvement

- ▶ Reduce executive bias of enlargement process
- ▶ Strengthen bottom-up pressures on domestic political elites in candidates
- ▶ Encourage political elites in candidates to use citizens' consultations on key reforms
- ▶ Decentralise pre-accession aid
- ▶ Involve CSOs in early stages of legislative process and European integration effort

#1

Comprehensive EU Reform Plan

- ▶ EU elaborates ambitious and concrete Reform Plan to:
 - enlargement-, future- and crisis-proof CAP and Cohesion Policy
 - enlargement-, future- and crisis-proof all potential forms of EU financing
 - enlargement- and crisis-proof implementation of core EU priorities
 - prepare Dynamic Reform Roadmap
 - foster gradual integration
 - undertake EU Governance Reform

#2

EU Governance Reform Report

- ▶ European Council mandates independent authority to produce EU Governance Reform Report aiming to break existing deadlock among EU27
- ▶ Report conceptually prepares governance reforms and promotes political buy-in among EU27 and between EU institutions
- ▶ Two basic options for independent authority: 'Wise Wo|Men Group' or Draghi | Letta | Niinistö Model

#3

Openness towards all potential reform avenues

- ▶ Gradual reform of EU's operating system
- ▶ Governance reform open to all potential reform avenues:
 - technical and functional adaptations
 - full exploitation of Lisbon Treaties
 - targeted surgical treaty amendments
 - institutional adaptations via EU accession treaties
 - fundamental treaty reform via European Convention
- ▶ Independent authority identifies potential treaty amendments



EU REFORM RECOMMENDATIONS

#4

Open Supra-Governmental Avantgarde

- ▶ 'Willing and able' can progress if some EU governments block EU-wide progress
- ▶ Pro-Europeans do not sacrifice ambition for hollow and illusory unity
- ▶ Coalitions of willing able to deepen cooperation in context of an Open Supra-Governmental Avantgarde (OSGA)
- ▶ OSGA particularly urgent in defence and if some governments block enlargement

#5

Citizens' Participation Roadmap

- ▶ To generate broad public debate and buy-in, the EU should adopt a Citizens' Participation Roadmap to deliberate enlargement and reform
- ▶ Roadmap includes three instruments involving citizens and representatives from EU27 and candidates:
 - European Citizens' Reform Panel
 - European Forum on Enlargement
 - Future of EUrope Debates