



**DOCUMENTO DI SINTESI DEL
CEPS**

**DAL MITO ALLA REALTÀ:
MITIGARE L'IMPATTO
DELL'ALLARGAMENTO SUL BILANCIO
COMUNE, SULLA PAC E SULLA POLITICA DI
COESIONE DELL'UE**

Eulalia Rubio, Tinatin Akhvlediani and Cinzia Alcidi

Giugno 2026-05

SINTESI

Il dibattito sulle conseguenze sul bilancio del futuro allargamento dell'UE ai Balcani occidentali e al "Trio orientale" (Ucraina, Moldova e Georgia), spesso si concentra sui timori esagerati per i costi insostenibili e la redistribuzione dei fondi UE su una scala più vasta. Tuttavia, i dati relativi agli allargamenti precedenti e le stime attuali suggeriscono un quadro più sfumato.

Fatta eccezione per l'Ucraina, i Paesi candidati di oggi sono economie piccole e la loro adesione avrebbe soltanto un limitato impatto fiscale sugli attuali Stati membri dell'UE. Gli stanziamenti combinati per questi otto Paesi aderenti in base alla Politica Agricola Comune (PAC) e alla politica di coesione dell'UE ammonterebbero a EUR 9,5 miliardi l'anno, il che grosso modo equivale a quanto riceverebbe annualmente la Polonia in base ai fondi di coesione (EUR 8,79 miliardi) o la Francia in base alla PAC (EUR 8,29 miliardi) in una UE allargata.

L'Ucraina costituisce la sfida maggiore data la dimensione del suo settore agricolo. Secondo le stime, i pagamenti della politica di coesione per l'Ucraina non supererebbero EUR 4,8 miliardi l'anno, che è meno di quanto riceverebbe l'Italia (EUR 5,79 miliardi) o la Spagna (EUR 4,88 miliardi) e circa la metà di quanto riceverebbe la Polonia (EUR 8,79 miliardi) in una UE allargata. Ma l'Ucraina potrebbe diventare un grande beneficiario della Politica Agricola Comune (PAC). Così come negli allargamenti passati, sarà necessario combinare periodi transitori, meccanismi di limitazione e clausole di salvaguardia inclusi nel Trattato di Adesione per gestire le pressioni sul bilancio e i timori per la competitività. Ritardare o congelare l'adesione non eliminerebbe i costi finanziari in quanto l'UE continuerebbe a fornire una significativa assistenza pre-adesione e sostegno macro-finanziario (stimato in circa EUR 99,4 miliardi sia in sussidi che in prestiti durante il periodo 2021-27) senza ottenere i più ampi benefici economici e geopolitici associati all'allargamento dell'UE.

Il presente Documento di sintesi del CEPS fornisce quattro raccomandazioni sul modo in cui l'UE può guidare un dibattito più informato e basato su prove in ordine a come adeguare il bilancio e le politiche dell'UE prima del prossimo allargamento.



Eulalia Rubio è una Ricercatrice Associata Senior nell'unità di Politica Economica del CEPS. Tinatin Akhvlediani è il Direttore del Programma di Allargamento dell'UE del CEPS. Cinzia Alcidi è una Ricercatrice Senior e Direttrice dell'unità di Politica Economica e dell'unità Posti di lavoro e Competenze del CEPS.

Il presente documento di sintesi è il primo di una breve serie relativo al progetto "Allargamento senza illusioni: scelte, costi e conseguenze per l'orizzonte Europa", che ha ricevuto il sostegno della Direzione Generale per l'Allargamento e il Vicinato Orientale (DG ENEST) della Commissione europea.

I Documenti di sintesi del CEPS presentano delle analisi politiche concise di temi di attualità riguardanti gli affari europei. In quanto istituzione, il CEPS non prende alcuna posizione sulle questioni di politica europea. Salvo diversamente indicato, le opinioni espresse sono attribuibili soltanto agli autori a titolo personale e non all'istituzione alla quale sono associati.

© CEPS 2026

INTRODUZIONE

Uno dei timori più frequenti in relazione alla possibile adesione all'UE dei Balcani occidentali (Albania, Bosnia ed Erzegovina, Montenegro, Macedonia del Nord, Serbia e il candidato potenziale Kosovo) e del "Trio orientale" (Ucraina, Moldova e Georgia) è un eventuale aumento del bilancio UE e il reindirizzamento dei fondi agricoli e di coesione dell'UE verso i nuovi membri a svantaggio degli attuali beneficiari. I critici sostengono che questo imporrebbe un onere eccessivo sugli attuali membri dell'UE trasformando diversi beneficiari netti del bilancio UE [in pagatori netti](#).

Ripensare ai precedenti allargamenti dell'UE fornisce un quadro più sfumato. Gli allargamenti passati non hanno sempre determinato un aumento del bilancio UE. L'allargamento iberico del 1986 è stato accompagnato da un sostanziale rafforzamento della politica di coesione e pertanto da un aumento del bilancio UE. Viceversa, l'allargamento "big bang" del 2004, che ha aggiunto 10 Paesi con più di 74 milioni di cittadini il cui PIL pro capite era ben al di sotto della media dell'UE a 15 del tempo, [non ha portato](#) a un aumento comparabile del bilancio UE. La spesa per la politica di coesione è rimasta in linea di massima stabile a circa lo 0,45% del Reddito Nazionale Lordo (RNL) dell'UE e, nonostante l'adesione di Paesi con considerevoli settori agricoli, la quota di spesa agricola del bilancio UE non è aumentata, anzi in realtà è diminuita nel tempo.

L'allargamento del 2004 è stato un [successo economico](#) – ha incrementato gli scambi commerciali, gli investimenti e ha accelerato la crescita in tutti i 25 Paesi UE, con [gli Stati membri più vecchi](#) che hanno raccolto i benefici di nuove opportunità di mercato. I costi sono stati assorbiti nei massimali esistenti del bilancio UE e la limitata capacità di assorbimento dei nuovi membri ha allentato la pressione sul bilancio.

Questo non vuol dire che l'allargamento non pone una sfida di bilancio. Così come nei precedenti allargamenti, sia la Politica Agricola Comune (PAC) che la politica di coesione dell'UE dovrebbero essere adeguate in vista delle adesioni. Tuttavia, l'esperienza dimostra anche che gli attuali Stati membri mantengono una notevole autonomia nel decidere il modo in cui mettere a punto e implementare questi adeguamenti.

ALLARGAMENTO DELL'UE E LA POLITICA DI COESIONE DELL'UE – UN COSTO O UN INVESTIMENTO?

Il timore che i nuovi Stati membri ricevano ingenti quantità di fondi di coesione UE è infondato. Ciò perché i meccanismi di coesione esistenti impongono un limite massimo alla quantità di fondi di coesione che un Paese può ricevere, in proporzione al proprio PIL. Questo è per assicurarsi che il Paese abbia capacità amministrativa e operativa sufficienti

per pianificare e impiegare i fondi ricevuti. Durante l'allargamento del 2004, questo limite era fissato al 4% del PIL del Paese aderente. Oggi, il limite è fissato al 2,3% per gli Stati membri dell'UE più poveri.

Applicando questo limite oggi, se i Paesi dei Balcani occidentali entrassero nell'UE nel 2030, insieme riceverebbero approssimativamente [EUR 4,6 miliardi l'anno](#) in fondi di coesione. La **Georgia riceverebbe EUR 1 miliardo e la **Moldova** EUR 0,6 miliardi. Nel complesso, questo rappresenterebbe il 12% del bilancio di coesione dell'UE di oggi.**

L'adesione dell'Ucraina è più problematica a causa della sua dimensione e della sua popolazione. Il PIL dell'Ucraina è molto basso – poco più della metà del PIL totale della Romania. Questo limita la quantità di fondi di coesione UE a cui potrebbe accedere con il massimale del 2,3% del suo PIL. [Applicando questa regola, se l'Ucraina entrasse nell'UE nel 2030 con lo stesso PIL che ha oggi, riceverebbe EUR 4,83 miliardi in fondi di coesione l'anno fino al 2034](#), meno dell'Italia (EUR 5,79 miliardi) o della Spagna (EUR 4,884 miliardi) e grosso modo la metà della Polonia (EUR 8,79 miliardi).

Anche se i nuovi Paesi più poveri potrebbero non ricevere grandi trasferimenti di coesione in termini assoluti, l'allargamento può ancora avere delle conseguenze significative sugli stanziamenti a favore degli Stati membri esistenti. Poiché i Paesi candidati sono molto più poveri, la loro adesione abbasserebbe il PIL medio pro capite dell'UE. Dato che gli stanziamenti di coesione dipendono dal divario esistente tra il PIL pro capite di una regione o Stato membro e la media dell'UE, un calo improvviso della media dell'UE potrebbe determinare la riclassificazione di alcuni Stati membri e regioni esistenti in categorie differenti della politica di coesione, il che ridurrebbe i fondi a loro disposizione.

[Le stime suggeriscono](#) che se nove Paesi (i sei Paesi dei Balcani occidentali più il Trio orientale) entrassero nell'UE contemporaneamente, il PIL medio pro capite dell'UE diminuirebbe di circa il 10%. Applicando le regole vigenti in materia di stanziamenti della politica di coesione dell'UE, ciò significherebbe che la Spagna, la Romania, l'Ungheria, la Slovacchia e la Lettonia potrebbero dover subire notevoli riduzioni dei fondi di coesione comprese tra il 15% e il 22%.

Questo fenomeno, noto come “effetto statistico”, [si è verificato anche durante i precedenti allargamenti](#). L'adesione del 2004 [ha ridotto](#) il PIL medio pro capite dell'UE del 12,5%. Ciò ha determinato la perdita da parte di 16 regioni del loro status di “regioni obiettivo convergenza”. Le conseguenze negative per queste regioni sono state mitigate introducendo accordi temporanei per attutire l'impatto sulla riclassificazione.

Ciò che più conta, tuttavia, è che l'effetto statistico non si verificherebbe con il prossimo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP), almeno in base all'attuale proposta della

Commissione. Ciò perché la distribuzione dei fondi gestiti secondo i nuovi Piani di Partenariato Nazionale e Regionale (PPNR) – che sostituiranno i programmi PAC e di coesione di oggi – saranno basati sui dati del PIL medio pro capite relativi al periodo 2021-23. Ciò significa che l'adesione di nuovi Stati membri non inciderebbe sulla quantità di fondi UE stanziati a favore degli Stati membri esistenti per il periodo 2028-34.

Un'altra lezione del passato è che i trasferimenti della politica di coesione ai nuovi membri generano ritorni economici per gli Stati membri esistenti. Uno [studio del 2011](#) dimostra che i 120 miliardi di euro di fondi della politica di coesione investiti direttamente in Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia hanno generato EUR 76,9 miliardi di esportazioni dirette e plusvalenze per i 15 Stati membri dell'UE pre-2004.

Infine, i divari economici tra gli Stati membri esistenti e quelli nuovi tendono a ridursi con il tempo. I Paesi candidati di oggi stanno crescendo più rapidamente della media dell'UE e questo processo di convergenza con ogni probabilità accelererebbe dopo l'adesione, riducendo gradualmente l'impatto redistributivo dell'allargamento. La lezione dell'allargamento "big bang" è chiara: i livelli di reddito medi degli Stati membri dell'Europa centrale e orientale [si sono spostati da circa il 45 % della media dell'UE a metà degli anni '90 a quasi l'80% nel 2021.](#)

ALLARGAMENTO DELL'UE E LA PAC

Storicamente la PAC è stato uno degli aspetti più controversi delle negoziazioni per l'allargamento dell'UE, in particolare quando i Paesi candidati erano i principali produttori agricoli. Gli agricoltori degli Stati membri esistenti hanno spesso temuto l'incremento della concorrenza sia per quanto riguarda la quota di mercato che per quanto riguarda i contributi all'UE dei nuovi membri.

I fondi agricoli sono stanziati in base alla dimensione del terreno agricolo di un Paese. Molti dei Paesi aderenti sono geograficamente piccoli, anche se hanno settori agricoli rilevanti. I sei Paesi dei Balcani occidentali rappresentano solo circa il 6-7% della superficie agricola dell'UE. Se ricevessero quantità simili di fondi PAC per ettaro a quelle ricevute dagli attuali Stati membri, [in base alle ultime stime](#), tali fondi PAC sarebbero pari a circa EUR 2,2 miliardi l'anno, ossia il 5% dell'attuale bilancio PAC annuale. La Georgia e la Moldova, anch'essi Paesi piccoli, riceverebbero EUR 0,6 miliardi ed EUR 0,5 miliardi di fondi PAC.

La situazione dell'Ucraina sarebbe più problematica. Data la dimensione del settore agricolo ucraino, si teme che questo possa assorbire una quota considerevole di fondi PAC, soppiantando gli agricoltori degli Stati membri esistenti. L'Ucraina diventerebbe lo Stato membro con il più grande terreno agricolo in assoluto. Secondo le regole vigenti

della PAC, questo renderebbe l'Ucraina il più grande beneficiario della PAC in quanto riceverebbe tra EUR 10,3 ed EUR 13,4 miliardi l'anno secondo [diverse stime](#). Ma tali stime presumono che l'UE conceda all'Ucraina l'accesso pieno e immediato ai fondi PAC alle stesse condizioni concesse agli attuali Stati membri. Se gli stanziamenti della PAC ai membri attuali non vengono contemporaneamente ridotti, questo determinerebbe un [aumento del bilancio complessivo della PAC](#) del 20-25%. Tuttavia, è altamente improbabile che gli attuali Stati membri lo accettino.

In teoria, un modo per evitare questo aumento a seguito dell'adesione dell'Ucraina sarebbe quello di ridurre gli stanziamenti PAC a favore degli attuali Stati membri. Purtroppo questa opzione sembra anche politicamente irrealistica. La Commissione ha già proposto una [riduzione del 10% in termini reali](#) del sostegno della PAC agli agricoltori nel prossimo bilancio di lungo periodo dell'UE. Anche se questa proposta è ancora oggetto di negoziazione al momento della redazione del presente documento, se adottata, renderebbe ancora più difficile prevedere ulteriori tagli agli stanziamenti PAC a favore degli attuali Stati membri per liberare risorse a beneficio dei nuovi membri.

Così come negli allargamenti passati, lo scenario più probabile è che **l'impatto dell'Ucraina sulla PAC venga mitigato mediante diversi accordi, quali lunghi periodi di graduale introduzione, offrendo all'Ucraina l'accesso ai fondi PAC a condizioni meno vantaggiose e/o modificando integralmente le regole della PAC.**

Prima dell'allargamento del 2004, la Commissione propose l'esclusione dei nuovi Stati membri dai pagamenti diretti della PAC. Anche se questa proposta era in parte mossa dal desiderio di limitare l'impatto del bilancio sulla PAC, era anche dovuta ad altri motivi. In particolare, la Commissione [sosteneva](#) che l'ampio divario di produttività tra l'agricoltura dell'Europa occidentale e di quella orientale comportava che concedere l'accesso immediato a tali pagamenti avrebbe gonfiato artificialmente i redditi agricoli nei nuovi Stati membri, creando in tal modo delle significative disparità di reddito all'interno di questi Paesi.

Tuttavia, nel corso delle negoziazioni per l'adesione, i Paesi candidati si sono opposti a questo "trattamento di seconda classe" e hanno ottenuto l'accesso ai fondi PAC. Il compromesso è consistito nel concedere loro un accesso progressivo ai pagamenti della PAC nel corso di un periodo di introduzione graduale di 10 anni. I pagamenti sono iniziati nel 2004 al 25% del loro valore pieno e hanno gradualmente raggiunto il 100% tra il 2008-13.

Qualcosa di simile potrebbe essere applicato per l'Ucraina. **Se l'Ucraina entrasse nell'UE nel 2030, potrebbe ricevere inizialmente solo una quota limitata del suo stanziamento PAC (ossia il 25%), successivamente questa quota aumenterebbe progressivamente nel**

corso di un periodo di 10 o più anni. Questo non ridurrebbe l'impatto a lungo termine dell'allargamento, ma lo renderebbe più gestibile.

Si potrebbe anche ipotizzare che, data la strutturazione del settore agricolo dell'Ucraina, **l'UE possa offrirle un accordo PAC specifico.** Nel 2004, ai nuovi membri sono stati concessi [fondi PAC per ettaro più bassi](#) rispetto a quelli concessi agli Stati membri esistenti. I pagamenti diretti per i nuovi membri sono stati calcolati in base alla produzione agricola tra il 1995-99, quando quest'ultima in molti Paesi candidati era notevolmente diminuita a seguito della transizione alle economie di mercato post-Guerra Fredda. Questo ha determinato un livello di sostegno PAC ben al di sotto della media dell'UE a 15 Stati di allora. Con il tempo, le differenze tra est e ovest nei pagamenti della PAC per ettaro si sono progressivamente ridotte, ma non sono state eliminate del tutto.

In Ucraina, le grandi imprese agricole, che sono altamente competitive a livello globale e dominano alcune esportazioni di prodotti primari (grano, semi oleosi e oli), non richiederebbero i pagamenti diretti dell'UE per sostegno al reddito o per la competitività. Dato che i pagamenti diretti della PAC sono subordinati all'osservanza da parte degli agricoltori degli standard legali minimi dell'UE in materia di benessere degli animali e rispetto dell'ambiente nonché all'adozione di alcune pratiche agroambientali, si potrebbe prendere in considerazione un approccio diverso volto a escludere o limitare i pagamenti della PAC alle grandi imprese agricole ucraine dirottandoli verso le aziende a conduzione familiare e le famiglie rurali ucraine.

Una terza possibile opzione sarebbe riformare le regole della PAC. Aniché distribuire i fondi in base alla superficie dei terreni agricoli, [si potrebbero introdurre ulteriori criteri](#) che rispecchino meglio gli obiettivi ambientali e sociali della PAC – ad esempio, la quota dei paesaggi protetti, la quantità di carbonio stoccato nei suoli o la prevalenza delle piccole aziende agricole. Questo ridurrebbe automaticamente i fondi PAC dell'Ucraina.

Benché allettante in linea di principio, questo è improbabile che accada tanto presto. La Commissione ha appena presentato la sua proposta di [QFP post-2027](#) e, nonostante modifiche rilevanti – segnatamente l'integrazione dei fondi PAC e di coesione in piani nazionali unici – la logica alla base della distribuzione delle risorse PAC tra gli Stati membri non cambia in modo sostanziale. Lo stanziamento rimane ampiamente legato alla dimensione del terreno agricolo.

Nel complesso, esistono diversi meccanismi già testati che potrebbero essere utilizzati per monitorare e ridurre l'impatto dell'adesione dell'Ucraina sui beneficiari della PAC esistenti. L'adesione all'UE dell'Ucraina darebbe anche l'opportunità di realizzare un'indispensabile riforma della PAC.

EFFETTI DELL'ALLARGAMENTO SUL BILANCIO DELL'UE

Le stime suggeriscono che per il periodo 2021-27, il sostegno dell'UE ai Paesi dei Balcani occidentali, anche attraverso lo Strumento di assistenza preadesione (IPA) III e lo Strumento per le Riforme e la Crescita per i Balcani occidentali (RGF), ammonta a EUR 14,2 miliardi in sussidi e EUR 4 miliardi in prestiti per il 2021-27.

Per l'Ucraina, la Moldova e la Georgia, il sostegno totale non rimborsabile a valere sul bilancio UE per il 2021-27 ammonta a circa EUR 18,2 miliardi (EUR 17 miliardi in base allo Strumento per l'Ucraina, EUR 420 milioni per la Moldova in base allo Strumento per le Riforme e la Crescita per la Moldova e circa EUR 700 milioni per la Georgia in base allo NDICI (Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale), se l'UE revoca il suo attuale blocco sul suo sostegno finanziario).

Il bilancio UE garantisce anche prestiti all'Ucraina (EUR 33 miliardi in base allo Strumento per l'Ucraina ed EUR 28,2 miliardi in assistenza macrofinanziaria - AMF+) per la Moldova (EUR 1,5 miliardi in base al nuovo Strumento ed EUR 0,3 miliardi di prestiti AMF).

In altre parole, **dal 2021-27 l'UE sta spendendo circa EUR 99,4 miliardi in sostegno preadesione – EUR 32 miliardi in sussidi ed EUR 67 miliardi in prestiti.**

Tabella 1. Sostegno pre-adesione ai nove Paesi aderenti, 2021-27 (sussidi e prestiti), in miliardi di EUR

Sostegno pre-adesione dell'UE dal 2021-27	Importo (miliardi di EUR)	Componenti
Sussidi	EUR 32,4 miliardi (EUR 4,6 miliardi su base annua)	Balcani occidentali: EUR 14,2 miliardi Ucraina: EUR 17 miliardi; Moldova: EUR 0,42 miliardi; Georgia: EUR 0,7 miliardi
Prestiti garantiti dall'UE	EUR 67 miliardi	Balcani occidentali: EUR 4 miliardi; Ucraina: EUR 61,2 miliardi; Moldova: EUR 1,8 miliardi
Totale sostegno dell'UE (sussidi + prestiti)	EUR 99,4 miliardi	

Fonte: Calcoli degli Autori, tratti da [Rubio, E. et al. \(2025\)](#).

Secondo le stime, se i Paesi dei Balcani occidentali aderissero, riceverebbero circa EUR 6,8 miliardi ogni anno in trasferimenti di bilancio UE (EUR 2,2 miliardi in base alla politica di coesione ed EUR 4,6 miliardi in base alla PAC). Oltre a ciò, gli stanziamenti stimati per la Moldova (EUR 0,6 miliardi in base alla politica di coesione, EUR 0,5 miliardi in base alla PAC) e la Georgia (EUR 1 miliardo di stanziamenti di coesione, EUR 0,6 miliardi di fondi PAC) **gli stanziamenti combinati per questi otto Paesi aderenti ammonterebbero a EUR 9,5 miliardi l'anno. Questo numero equivale grosso modo a quanto riceverebbe la Polonia ogni anno in base ai fondi di coesione (EUR 8,79 miliardi) o la Francia in base alla PAC (EUR 8,29 miliardi) in una UE allargata.**

Inoltre, l'adesione non darebbe a questi Paesi solo il diritto di ricevere i fondi UE; una volta entrati nell'Unione, contribuirebbero anche al bilancio UE. Previa deduzione di questi contributi, **il trasferimento netto complessivo ammonterebbe a circa EUR 6,9 miliardi l'anno. Distribuito tra tutti i 27 Stati membri, questo avrebbe solo un impatto limitato sui contributi netti degli attuali Stati membri.**

L'adesione dell'Ucraina sarebbe molto più problematica, benché non ingestibile. Con l'applicazione del massimale del PIL del 2,3%, gli stanziamenti previsti dalla politica di coesione non supererebbero i 4,8 miliardi di euro l'anno, che è meno di quanto riceverebbe l'Italia (EUR 5,79 miliardi) o la Spagna (EUR 4,88 miliardi), e grosso modo la metà di quanto riceverebbe la Polonia (EUR 8,79 miliardi) nel 2028-34 in una UE allargata.

Tuttavia, in assenza di accordi transitori o clausole di salvaguardia temporanee, l'Ucraina potrebbe ricevere tra EUR 10,3 ed EUR 13,4 miliardi di fondi PAC ogni anno, a seconda che gli attuali Stati membri accettino o meno di aumentare il bilancio complessivo PAC. Questo comporterebbe trasferimenti UE compresi tra EUR 15,2 ed EUR 18,2 miliardi l'anno all'Ucraina, corrispondenti a trasferimenti netti annui di circa EUR 13,4-15 miliardi, il che renderebbe l'Ucraina il più grande beneficiario netto del bilancio UE, subito dopo la Polonia.

Tabella 2. Trasferimenti stimati in base alla politica di coesione e in base alla PAC ai nuovi Stati membri in un'Unione allargata (importi annuali), in miliardi di EUR

Paesi candidati	Ripartizione fondi di coesione	Ripartizione fondi PAC	Trasferimento netto (previa deduzione del contributo degli Stati membri al bilancio UE)
Sei Paesi dei Balcani occidentali	4,6 miliardi	2,2 miliardi	4,8 miliardi
Moldova	0,6 miliardi	0,5 miliardi	0,9 miliardi
Georgia	1 miliardo	0,6 miliardi	1,2 miliardi
Ucraina	4,83 miliardi	10,3-13,4 miliardi (senza periodi transitori)	13,4-15 miliardi
Totale	EUR 11,03 miliardi	EUR 13,5-16,6 miliardi	EUR 20,3-21,9 miliardi senza accordi transitori per l'Ucraina

Fonte: Calcoli degli Autori, tratti da [Rubio, E. et al. \(2025\)](#).

Ma questo scenario è molto improbabile. Le stime esistenti sono basate su ipotesi semplificate – nessun accordo transitorio, nessuna modifica delle regole della PAC e della politica di coesione dopo il 2027 e nessun riconoscimento di benefici economici dell'allargamento dell'UE che compensino i costi di bilancio. In assenza di stime ufficiali dell'UE, queste proiezioni hanno colmato un vuoto informativo e alimentato timori di costi esorbitanti in diversi Stati membri. I cittadini e i politici [stanno formulando opinioni](#) in merito all'allargamento basate su scenari che non rispecchiano come sono stati gestiti i precedenti allargamenti o come è probabile che sia messo a punto il prossimo.

AGRICOLTURA DELL'UCRAINA: COMPETITIVA O COMPLEMENTARE?

La possibile adesione dell'Ucraina all'UE ha destato timori tra gli agricoltori europei, che [temono](#), per l'appunto, un aumento della concorrenza nel Mercato Unico europeo a causa dei prodotti agroalimentari più economici provenienti dall'Ucraina.

Ma gli scambi commerciali tra l'UE e l'Ucraina sono già stati liberalizzati grazie all'Accordo di Associazione (AA) UE-Ucraina e alla relativa zona di libero scambio globale e

approfondita (DCFTA, Titolo IV dell'AA), provvisoriamente in vigore dal 2016. Sin dal 2016, l'82,2 % delle tariffe agricole sono state annullate e l'1,2% è stato azzerato dopo la scadenza del periodo transitorio di sette anni.

A seguito dello scoppio della guerra su larga scala in Ucraina, l'UE ha applicato una completa liberalizzazione unilaterale degli scambi commerciali con tale Paese mediante le [Misure Commerciali Autonome](#) (ATM) per sostenerne l'economia di guerra e le esportazioni. Contemporaneamente, i [Corridoi di Solidarietà](#) hanno offerto soluzioni logistiche essenziali per le esportazioni agricole dell'Ucraina. Questo ha fatto sì che le esportazioni agricole del Paese ritornassero ai livelli prebellici realizzando anche una certa crescita in alcune categorie.

Prima del 2022, l'Ucraina era già una [fonte significativa](#) per le importazioni agricole dell'UE: 88 % di olio di semi di girasole, 51 % di mais, 40 % di colza e 36 % di olio di semi di soia. Secondo le ATM, le esportazioni sono cresciute in queste categorie ma soltanto nell'ordine di 6-17 punti percentuali. Tuttavia, la questione si è rapidamente politicizzata, soprattutto da parte dei Paesi confinanti con l'Ucraina, determinando interruzioni di emergenza e l'eliminazione graduale delle ATM riguardo a diversi prodotti agricoli sensibili. Inoltre, la Polonia, l'Ungheria e la Slovacchia hanno imposto [divieti di importazione unilaterali](#) di prodotti agricoli ucraini selezionati. A giugno 2025, l'UE ha sospeso completamente le ATM.

Ciò dimostra che **il problema non deriva dalla liberalizzazione unilaterale da parte dell'UE degli scambi commerciali con l'Ucraina, ma dal modo in cui questo quadro normativo eccezionale è stato gestito.** Le tensioni avrebbero potuto essere mitigate tramite misure di salvaguardia mirate sulle importazioni selezionate negli Stati membri vicini. In pratica, questi Paesi avrebbero potuto agire come corridoi di transito anziché come destinazioni finali per le merci agricole ucraine, se i flussi commerciali fossero stati monitorati in modo più efficace e reindirizzati verso i mercati in cui la domanda era più alta.

Con la sospensione delle ATM, la liberalizzazione UE-Ucraina è proseguita grazie al DCFTA rivisto che amplia i contingenti tariffari (TRQ) applicando la completa liberalizzazione solo alle merci non sensibili (quali ad esempio i prodotti lattiero-caseari selezionati). Se l'Ucraina dovesse adesso diventare uno Stato membro dell'UE con pieno accesso al Mercato Unico, i TRQ e i dazi residui sulle [linee tariffarie relative ad alcune merci agricole pari a circa il 16%](#) verrebbero eliminati.

In termini di barriere non tariffarie, anche se si applicano già Misure Sanitarie e Fitosanitarie (SPS) alle esportazioni agroalimentari ucraine che entrano nel mercato dell'Unione europea, la piena adesione all'UE richiederebbe al Paese di [rispettare le norme dell'UE](#) in materia di sicurezza alimentare, uso dei pesticidi, qualità dell'acqua,

protezione della natura e benessere degli animali. L'attuazione di queste norme aumenterebbe i costi di produzione per i produttori agricoli ucraini di [circa il 10-15 %](#). **Se l'Ucraina dovesse aderire all'UE, avrebbe l'obbligo di rispettare le più ampie norme e regole dell'UE oltre alle SPS, il che sarebbe la migliore opzione per gli agricoltori dell'UE rispetto a lasciare l'Ucraina fuori dall'UE pur consentendole di continuare a beneficiare dell'accesso perlopiù senza dazi al mercato unico europeo.**

Le esportazioni di grano possono generare pressioni competitive in specifici mercati dell'UE, soprattutto nei Paesi confinanti che fungono da punti di ingresso, ma queste tensioni sono geograficamente e settorialmente molto concentrate e potrebbero essere gestite facilmente. [Sia il trattato di adesione dei Paesi Iberici che i trattati di adesione del 2004](#) includevano clausole di salvaguardia sui volumi delle esportazioni post-adesione per impedire perturbazioni del mercato negli Stati membri dell'UE esistenti.

Nel caso dell'allargamento iberico, la Spagna ha dovuto rispettare le quote di produzione per l'olio di oliva per sette anni. In cambio, ha potuto ritardare l'apertura del proprio mercato agli oli diversi dall'olio di oliva e ai semi oleosi provenienti da altri Paesi dell'UE. Le ATM hanno già dimostrato che i prodotti possono essere potenzialmente sensibili rispetto alle destinazioni interne all'UE e ciò potrebbe essere previsto nei trattati di adesione ricorrendo a clausole di salvaguardia commerciale e a periodi transitori.

Infine, sussiste un'evidente complementarità tra le forniture agricole dell'Ucraina e dell'UE – il settore agricolo dell'UE è prevalentemente orientato verso prodotti a maggiore valore aggiunto, trasformati e molto regolamentati. Mentre l'Ucraina è il principale produttore di prodotti primari appartenenti a una catena del valore inferiore, semilavorati e fattori di produzione agricoli, tra cui grano e semi oleosi, che rivestono un ruolo fondamentale nei sistemi alimentari umani e animali.

L'Ucraina è ben posizionata per fornire colture proteiche (come la soia), mangimi, prodotti organici e isolati proteici. **Le importazioni agricole ucraine sono molto importanti data la dipendenza strutturale dell'UE dalle importazioni di colture proteiche e mangimi, attualmente [forniti](#) in gran parte dal Sudamerica (principalmente dal Brasile e dall'Argentina) e dagli Stati Uniti.** L'Ucraina, uno dei maggiori produttori di mais e soia in Europa, potrebbe aiutare a ridurre tali dipendenze e a rafforzare la resilienza interna e l'autonomia strategica dell'UE.

L'Ucraina è anche il principale produttore globale ed esportatore di fertilizzanti. Lo shock energetico del 2022 e gli altri punti caldi geopolitici, come i conflitti in corso in Medio Oriente, hanno dimostrato come le carenze di fertilizzanti possono far aumentare i prezzi degli alimenti e alimentare l'inflazione. **L'adesione dell'Ucraina e l'integrazione della sua produzione di fertilizzanti nei mercati dell'UE ridurrebbero la dipendenza esterna e la volatilità dei prezzi e migliorerebbero la resilienza economica dell'UE.**

Nel lungo periodo, questo potrebbe anche consentire all'UE di legare l'accesso al mercato alle norme in materia di ambiente e sicurezza, incoraggiando gli investimenti in tecnologie basate su fertilizzanti con un contenuto inferiore di carbonio. L'Ucraina ha anche il potenziale per la coltivazione del carbonio, le colture industriali e la bioeconomia nonché capacità nei settori dell'agritech, del biotech e del food-tech, tutto ciò crea ulteriori strade da percorrere per incrementare la competitività dell'UE.

RACCOMANDAZIONI POLITICHE

1. Elaborare Trattati di Adesione di “nuova generazione” come strumento primario per gestire i costi dell’allargamento.

Così come nei precedenti allargamenti, gli accordi transitori dovrebbero essere utilizzati per rendere uniforme l’integrazione pur limitando la perturbazione del mercato e le pressioni fiscali sui Paesi UE esistenti. Per quanto riguarda il settore agricolo, i pagamenti diretti della PAC ai nuovi membri aventi potenzialmente diritto a ingenti somme, come l’Ucraina, dovrebbero essere introdotti gradualmente nel corso di un periodo compreso tra 7 e 10 anni.

Analogamente, negli scambi agroalimentari, i prodotti sensibili e le destinazioni dovrebbero essere oggetto di misure di salvaguardia temporanee e periodi transitori della stessa durata di 7-10 anni.

Tali periodi dovrebbero essere decisamente previsti nei Trattati di Adesione.

2. Adeguare la PAC al prossimo allargamento dell’UE.

Gli Stati membri dell’UE dovrebbero adeguare gli strumenti della PAC prima del prossimo allargamento. Questo è particolarmente necessario per l’adesione all’UE dell’Ucraina.

Nel caso dell’Ucraina, gli accordi transitori sono necessari ma non sufficienti. Diversamente dai Paesi iberici degli anni ’80 o dai Paesi dell’Europa centrale e orientale degli anni 2000, **l’Ucraina è già molto competitiva e una potenza agricola orientata alle esportazioni, dominata da aziende agricole su larga scala integrate nei mercati globali dei prodotti primari.** La sua adesione fa sorgere domande fondamentali sui principi che stanno alla base della distribuzione dei fondi della PAC tra gli Stati membri – in particolare il fatto che i pagamenti diretti rimangono ampiamente legati alla dimensione del terreno agricolo e totalmente indipendenti dalla produttività o dalla sostenibilità, nonostante siano volti a sostenere il reddito degli agricoltori e a remunerare la fornitura di beni pubblici ambientali.

Occorre considerare attivamente un completo ripensamento dei fondamenti della PAC e dei principi di distribuzione. Se tale riforma si dovesse dimostrare politicamente irrealizzabile, allora **occorre considerare l’introduzione di un accordo permanente su misura per l’Ucraina.** Questo potrebbe prevedere l’esclusione parziale o totale dai pagamenti diretti della PAC unitamente a un aumento del sostegno per la ricostruzione, gli investimenti ambientali e l’allineamento con le misure sanitarie e fitosanitarie e le norme ambientali.

3. Prevedere meccanismi di sostegno temporanei e mirati agli Stati membri e ai territori più colpiti dal prossimo allargamento.

Nella politica di coesione, il massimale esistente del 2,3% del PIL già limita la scala dei trasferimenti ai nuovi Stati membri. Tuttavia, alcune regioni e alcuni Stati membri dell'UE esistenti potrebbero dover far fronte a costi di adeguamento sproporzionati a causa dell'allargamento. L'esempio più noto è l' "effetto statistico", dove l'adesione dei Paesi più poveri può determinare la riclassificazione di alcuni Stati membri o regioni in categorie a reddito più alto e di conseguenza ricevere una minor quantità di fondi di coesione.

Anche se questo non sarà un problema durante il prossimo QFP (in quanto la distribuzione dei fondi UE tra gli Stati membri sarà determinata dai dati sul PIL e sulla popolazione dal 2021-23), l'UE dovrebbe prendere atto di questo effetto asimmetrico atteso e **assumersi l'impegno politico di mitigare qualsiasi effetto del genere nei periodi di programmazione futuri.**

Più in generale, l'UE dovrebbe prevedere e mitigare ogni altro effetto asimmetrico degli allargamenti futuri ricorrendo a meccanismi di sostegno mirati. Ad esempio, **si potrebbe fornire un sostegno finanziario mirato alle regioni confinanti con i Paesi candidati**, che potrebbero essere colpite più direttamente da un afflusso di migranti o regioni agricole che si trovano ad affrontare pressioni di adeguamento al mercato.

4. Informare i cittadini dell'UE sui costi e i benefici reali dell'allargamento.

Le narrazioni fuorvianti e i timori infondati per i costi di un futuro allargamento dell'UE dovrebbero essere trattati ricorrendo a stime credibili, dati solidi e valutazioni indipendenti basate su prove. Questo dovrebbe essere incluso nelle strategie di elaborazione delle politiche e nella comunicazione pubblica.

La Commissione europea, così come gli Stati membri, dovrebbero comunicare in modo più chiaro che i costi netti dell'allargamento a valere sul bilancio UE non descrivono efficacemente i suoi più ampi effetti economici, tra cui l'incremento delle opportunità di mercato e la riduzione delle dipendenze strategiche da Paesi non UE nei settori economici principali.

I cittadini sia dell'UE che dei Paesi candidati dovrebbero essere informati meglio sui costi reali dell'allargamento così come sui meccanismi per gestirli e mitigarli, per sostenere un dibattito pubblico informato e avere aspettative più realistiche.

CONCLUSIONI

Sulla base dei precedenti allargamenti dell'UE, l'adesione degli attuali Paesi candidati è improbabile che faccia scattare un grande incremento del bilancio UE o una maggiore redistribuzione dei fondi di coesione e dei fondi PAC a svantaggio dei beneficiari esistenti. Anche se i nuovi Stati membri dovessero acquisire il diritto a livelli più alti di sostegno da parte dell'UE, i membri attuali manterrebbero il pieno controllo sulla velocità, la portata e le condizioni di tale accesso attraverso lo stesso processo di adesione.

I trattati di adesione possono prevedere periodi transitori, meccanismi di capping e clausole di salvaguardia temporanee specificamente destinate a gestire le conseguenze fiscali ed economiche in modo graduale e prevedibile. Non vi è alcuna ragione strutturale per cui il prossimo allargamento debba essere gestito in modo diverso da quelli precedenti o porti a un'improvvisa esplosione dei costi di bilancio o a maggiori pressioni di redistribuzione.

Però i costi di bilancio UE sono solo una parte del quadro. Il costo netto dell'allargamento a valere sul bilancio UE non descrive efficacemente le più ampie conseguenze economiche: l'incremento delle opportunità di mercato per gli attuali Stati membri grazie all'estensione del Mercato Unico, i ricavi derivanti dall'integrazione della catena di approvvigionamento, la riduzione della dipendenza energetica e dai materiali strategici, il miglioramento delle capacità di difesa (particolarmente rilevanti per l'Ucraina) e la stabilità geopolitica ancorando i Paesi candidati ai quadri di governance dell'UE.

Detto ciò, i costi dell'allargamento non dovrebbero essere valutati in relazione a uno statico status quo ma in relazione all'alternativa realistica. Ritardare o bloccare l'adesione non eliminerebbe i costi poiché l'UE continuerebbe a fornire un'assistenza finanziaria significativa tramite gli strumenti di pre-adesione, rinunciando ai benefici economici e geopolitici di un'integrazione più forte. Il confronto interessante non è tra l'allargamento e lo status quo, ma piuttosto tra l'allargamento con accordi transitori ben congegnati e ritardi indefiniti che determinano costi sempre crescenti.

Prendere atto di queste realtà significa avviare un dibattito trasparente e basato su prove in merito alle modalità di adeguamento del bilancio UE per il prossimo allargamento – più urgente date le negoziazioni QFP in corso (al momento della redazione del presente documento) e le modifiche strutturali richieste. Gli Stati membri e le istituzioni dell'UE dovrebbero sostenere pienamente un dibattito informato che evidenzi anche i benefici reali dell'allargamento dell'UE, al di là del semplice desiderio di contenere i costi.



CEPS

Place du Congres 1

B-1000 Brussels