

Recensione a L. Daniele, P. Simone, C. Venturini, R. Di Marco (a cura di), *L'Unione europea e le crisi del mondo contemporaneo. Tra "valorizzazione" delle competenze e prospettive di riforma*, Milano, Wolters Kluwer, 2025, pp. 1-348

Bruno Nascimbene*

1. La presentazione del volume “L’Unione europea e le crisi del mondo contemporaneo. Tra ‘valorizzazione’ delle competenze e prospettive di riforma” (2025, Wolters Kluwer editore), curato da Luigi Daniele, Pierluigi Simone, Chiara Venturini e Riccardo Di Marco, avvenuta nel corso di un convegno fiorentino promosso dalle unità di ricerca di varie Università (Firenze, Macerata, Roma Tor Vergata, Salento, Trieste) che hanno partecipato al PRIN 2020 “REACT – Reshaping the EU integration Agenda after the COVID Turmoil”, è stata l’occasione per chi scrive queste note di svolgere delle considerazioni sia sul volume, sia sul dibattito (diretto da Francesco Costamagna, intervenienti Fabio Ferraro, Maria Patrin, Emanuela Pistoia) che si è aperto sui contributi dei vari autori del volume.

Il volume raccoglie gli atti di un convegno tenutosi a Roma nel marzo del 2024, preceduti da un’ampia introduzione di Luigi Daniele (uno dei “motori” della ricerca-PRIN) che non semplicemente riassume, peraltro con accuratezza, i diciotto contributi, spiegandone la *ratio* e il significato, ma ben individua il *fil rouge* che lega gli uni agli altri, precisamente le quattro sezioni in cui la pubblicazione è ordinata. L’introduzione è un’importante guida alla lettura. Elemento comune, e la parola ricorre in tutti i titoli delle sezioni, è la crisi ovvero la situazione o situazioni di crisi in cui l’Unione europea si è trovata, soprattutto dal 2020 in poi, dalla pandemia Covid-19 all’invasione russa dell’Ucraina.

* Professore emerito di diritto dell’Unione europea nell’Università degli Studi di Milano, già ordinario di diritto internazionale nell’Università degli Studi di Genova.

La “crisi” è il contesto generale in cui gli autori dei contributi ricercano e propongono idee e soluzioni; i temi sono quelli *a)* delle competenze dell’Unione e degli Stati membri, della distinzione fra competenze deboli (immigrazione, sanità, energia, cooperazione giudiziaria in materia penale) e meno deboli o forti, distinguendo le esclusive dalle concorrenti e da quelle di sostegno, coordinamento o completamento (prima sezione, autori Simone, Previatello, Lattanzi, Marin, Di Marco, Poli e Pau; *b)* del Patto di stabilità e crescita, del bilancio e delle relative riforme (avvenute o proposte; seconda sezione, autori Contaldi, Castellarin, Cisotta, Rossolillo, Cafaro); *c)* dello Stato di diritto e della condizionalità finanziaria a tutela di questo valore fondamentale dell’Unione (terza sezione, autori Favilli, Coli); *d)* delle prospettive di riforma dell’Unione, specie alla luce della Conferenza sul futuro dell’Europa, del ruolo delle istituzioni e delle competenze esercitate (o da esercitare) a seguito delle crisi (quarta sezione, autori Gantelet, Visaggio, Canfora, Adinolfi).

2. Ci si potrebbe chiedere, e gli autori in gran parte rispondono (analizzando norme e giurisprudenza della Corte di giustizia), quale insegnamento può essere tratto dalle crisi. Il plurale “crisi” è davvero d’obbligo, e chi scrive ritiene che, pur a fronte di avvenimenti recenti che a livello internazionale hanno modificato o stanno modificando le relazioni da un lato fra gli Stati, dall’altro lato fra le organizzazioni internazionali, le crisi abbiano un effetto positivo sul processo di integrazione europea. Programmi come il *Next Generation EU* o i piani di creazione di una difesa comune (*ReArm Europe, Readiness 2030* e iniziative connesse o programmate) non sarebbero nati se non si fossero create situazioni di difficoltà in tale processo. Anche espressioni come “integration through funding”, “competences creep”, “diritto dell’eccezionalità”, che contraddistinguono spesso l’esame compiuto circa l’esercizio delle competenze, la correttezza della base giuridica, l’uso talora “disinvolto” di norme (quale l’art. 122 TFUE) che dovrebbero esprimere un regime di deroga rappresentano elementi che inducono a riflettere.

L’analisi compiuta presenta profili non solo giuridici, ma economici, riguardando le risorse di cui finora l’Unione ha potuto disporre e di quelle necessarie per realizzare gli obiettivi, talora ambiziosi ma

giustificati dal progetto posto a base dei Trattati. Le idee di riforma, di modifiche, anche con riferimento alla specifica norma del TUE sulle revisioni, l'art. 48, sono spesso evocate. La sezione quarta, d'altra parte, è specificamente dedicata a possibili riforme, e si conclude con un incisivo scritto di Adelina Adinolfi (che ha rappresentato un altro dei "motori" della ricerca-PRIN concretizzatasi nel volume). Il titolo conclude con un punto interrogativo che ben esprime le perplessità e i dubbi circa la realizzazione di una (qualunque) riforma: quali sono le implicazioni, quanto a ruolo delle istituzioni e competenze dell'Unione, per le prospettive di riforma? Questo scritto conclusivo della sezione è anche quello conclusivo del volume: una sollecitazione a riflettere sull'evoluzione del processo di integrazione.

Il tema di una possibile riforma è, invero, una caratteristica comune a molti contributi: forse è una caratteristica del volume nel suo complesso, a cominciare dall'esistenza di quelle competenze deboli prima evocate, a fronte delle quali ci si può chiedere se sono destinate a rimanere tali, confinate in una dimensione, per così dire, "comoda" per gli Stati. Altra riflessione riguarda il metodo di *governance* economica, sulla distinzione fra politica economica e monetaria, sul ruolo del bilancio e il riconoscimento di nuove risorse proprie e la necessità di un'autonomia finanziaria senza la quale l'Unione non potrebbe perseguire finalità sempre più sensibili e meritevoli di attenzione (solidarietà, transizione ecologica e digitale, difesa comune).

L'idea di riforma investe infine la conformità ai valori dell'Unione (*ex art. 2 TUE*, dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto, rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze); e il principio democratico, in particolare il ruolo del Parlamento europeo, nonché dei parlamenti nazionali e dei cittadini, la sensibilità dei quali è ancora scarsa, come dimostrano le percentuali di affluenza alle elezioni del PE. I cittadini UE, d'altra parte, sono privi del potere di iniziativa legislativa, tale (quanto meno sotto il profilo dell'effettività) non potendo essere definita quella prevista dall'art. 11 TUE, par. 4 (iniziativa consistente nel semplice invito alla Commissione a presentare una proposta appropriata).

3. La domanda "finale" che ci si può porre dopo la lettura dell'ampia trattazione sulle crisi dell'UE è se l'integrazione fra Stati esiste: se è

un'idea del passato, se è per così dire sorpassata dalle crisi. A ciascun autore dei contributi mi permetterei di ricordare quanto scrisse Jean Monnet nel suo volume di *Mémoires* (prima edizione del 1976, Fayard editore; riedizione recente del 2022, Pluriel editore, con prefazione di Macron e von der Leyen): «J'ai toujours pensé que l'Europe se ferait dans les crises, et qu'elle serait la somme des solutions apportées à ces crises. Encore fallait-il proposer ces solutions et les faire appliquer». Forse l'affermazione corrisponde ad un testamento politico di Monnet; certamente è una valutazione attuale, dove sembra dominare la necessità di una determinazione incrollabile e di un metodo di azione formidabile ed efficace perché le crisi siano superate a favore dell'integrazione. Pare evidente, qui, il nesso con la Dichiarazione Schuman (di cui Monnet fu ispiratore) là dove ricorda che l'Europa è una costruzione progressiva: «L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait».

L'esame compiuto dagli autori dei contributi ha anche un significato storico, perché la prospettiva di modifica o riforma non può prescindere da come sono state finora esercitate le competenze da parte delle istituzioni, se messe a confronto con quelle riconosciute dai Trattati. La prassi sembra dimostrare un ruolo accresciuto sia del Consiglio europeo, sia della Commissione. È un ruolo che fa discutere a livello nazionale soprattutto se competenze nazionali, tradizionali (o *régaliennes* per usare un termine forse non troppo preciso, ma espressivo nella sua eleganza), ne risultano compresse. Una Commissione non solo guardiana o controllore, ma attiva nel proporre e incidere sulle politiche e legislazioni nazionali, anche al limite di competenze che sarebbero esercitabili solo in situazioni speciali o particolari, non sembra (ad avviso di chi scrive) esprimere negatività se l'integrazione va non semplicemente prospettata, ma costruita. Malgrado le crisi, dunque, e malgrado l'insoddisfazione per i risultati, resta la *spes ultima dea*, che rappresenta una virtù universale, non solo europea.