

Verso la fine di un 2025 pieno di difficoltà

Gli “incontri europei” della Fondazione
vi danno appuntamento al 2026

Dicembre 2025

a cura di Alfredo Rizzo per Fondazione Bruno Buozzi ETS

Saggezza popolare vuole che i periodi di maggiore difficoltà siano quelli che offrono maggiori opportunità e prospettive per il futuro, seguendo l’ottica leopardiana delle “sorti umane e progressive” (ricordando, tuttavia, come il Poeta applicasse a tale espressione da lui stesso coniata un accento amaramente ironico, seguendo la Sua visione non particolarmente ottimistica dell’esistenza).

I. La crisi ucraina e le decisioni del Consiglio europeo del dicembre 2025.

Il Consiglio europeo del 18 e 19 dicembre scorsi offre un lascito di luci e ombre proiettate sul prossimo futuro, oltre a una sensazione di forte ambivalenza e forse eccessiva dialettica interna al notoriamente complesso sistema istituzionale creato dai trattati istitutivi dell’Unione.

Da un lato, infatti, non sembra del tutto messa in dubbio l’opportunità, preconizzata dalla Commissione europea, di attingere ai fondi russi già “congelati” – a titolo di sanzioni finanziarie risalenti all’ampio e pluriennale programma sanzionatorio aperto dall’Unione nei confronti della Russia sin dal 2014 – e depositati in diversi istituti di credito degli Stati membri dell’Unione. Tale congelamento è stato formalizzato questo mese dal

regolamento 2025/2600 con cui l'Unione ha vietato *“qualsiasi trasferimento diretto o indiretto di attività o riserve della Banca centrale di Russia o di qualsiasi persona giuridica, entità o organismo che agisce per conto o sotto la direzione della Banca centrale di Russia, come il Fondo di ricchezza nazionale russo”*.

La situazione attuale quindi, alla luce di quanto stabilito da tale fonte legislativa dell'Unione, rimane formalmente invariata. Ma la Commissione non sembra aver rinunciato del tutto alla possibilità che, magari in un prossimo futuro e tramite decisioni “operative” sostenute da almeno alcuni tra i governi degli Stati membri, questi fondi così “congelati” trovino una diversa forma di utilizzo, sempre nella prospettiva del sostegno all'Ucraina (e quindi del perseguimento dell'obiettivo sanzionatorio nei confronti della Russia, ma con prospettiva di superamento del semplice “congelamento” di tali fondi, che potrebbero anche essere trasferiti per sostenere materialmente l'Ucraina).

Da notare che la base giuridica di tali misure (e quindi della stessa fonte legislativa di cui al Regolamento 2025/2600) è rappresentata dall'art. 122 del Trattato sul funzionamento dell'Unione. Si tratta di una “base giuridica” cui l'Unione ha fatto ampiamente ricorso nel contesto della gestione della crisi pandemica (si pensi al c.d. *Emergency Support Instrument* e in tema sia consentito citare A. Rizzo, *La crisi pandemica e la nuova centralità delle politiche sanitarie europee alla luce della disciplina 'EU4Health'*, in Studi sull'integrazione europea, 2021, pp. 107-130) ma istituzionalmente riferita alla gestione di crisi “sistemiche” interne agli Stati membri, tali da invocare una pronta “assistenza finanziaria” da parte dell'Unione. Discutibile, secondo

molta dottrina, l'uso fortemente reiterato di tale base giuridica in molteplici situazioni di crisi emerse a livello degli stati membri che però non sono parse del tutto coerenti con le finalità perseguite tramite tale stessa disposizione. Dall'altro lato, il Consiglio europeo ha comunque deciso di stanziare una cospicua somma (90 miliardi di euro) a titolo di un vero e proprio **prestito da parte dell'Unione emesso a favore dell'Ucraina sui mercati dei capitali e coperto dal margine di manovra del bilancio annuale dell'UE**. In tal caso, quindi, la base giuridica di tale strumento va ricondotta all'articolo 20 TUE che configura la possibilità che alcuni Stati membri dell'Unione attivino tra loro una c.d. "cooperazione rafforzata" attraverso la quale tali stessi membri stabiliscano tra loro un avanzamento anche rispetto a quanto sancito dai trattati e a livello istituzionale in un determinato settore che possa anche solo indirettamente rientrare nel margine di competenza dell'Unione. In tal caso, rispetto alla citata mobilitazione finanziaria a favore dell'Ucraina, e sempre nell'ottica indicata della cooperazione "rafforzata" tra alcuni governi nazionali, la mobilitazione stessa non inciderà sugli obblighi finanziari già gravanti su Repubblica ceca, Ungheria e Slovacchia: in altri termini, tali Paesi non saranno tenuti a sostenere finanziariamente l'operazione indicata, che intende supplire alla mancata attivazione, proposta in prima battuta dalla Commissione, di utilizzare i fondi russi "congelati" ai termini del citato regolamento 2600.

Si delinea così un accordo con effetto di "luci e ombre" sia sotto il profilo sostanziale, riguardante l'effettività degli aiuti nei confronti dell'Ucraina (che, comunque, è nel frattempo entrato nel novero dei paesi candidati all'adesione all'Unione) sia per quanto attiene alla natura di tali aiuti gravanti su fondi

affendenti all'Unione europea, e non a quelli afferenti alla Russia quale Paese terzo ritenuto – anche secondo decisioni di fonte ONU – aggressore dell'Ucraina: in tale seconda ipotesi, l'intervento finanziario in questione sarebbe valso, quindi, a titolo di ulteriore strumento volto a consolidare il quadro sanzionatorio nei confronti della Russia, oramai risalente a un regolamento dell'Unione del 2014.

II. Altri temi in discussione.

1. La sentenza della Corte di giustizia che conferma la direttiva sui salari minimi legali nell'Unione.

Un po' inaspettatamente la Corte di giustizia UE, nel novembre scorso, ha confermato la direttiva sui salari minimi legali, disattendendo sia il ricorso sia le conclusioni dell'avvocato generale che, invece, ne ribadivano il carattere illegale alla luce delle rilevanti basi giuridiche presenti nei trattati. L'incontro si propone di prendere spunto dalla sentenza – comunque molto rilevante e già oggetto di ampio confronto – per riaprire un versante di riflessioni difficilmente procrastinabili sul tema.

Rileva in particolare segnalare come il Giudice del Lussemburgo abbia riconosciuto che nella nozione di “condizioni di lavoro” (presente all'art. 153 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, che rappresenta la base giuridica della direttiva che era stata oggetto di impugnazione da parte di alcuni stati membri dell'Unione) rientra a pieno titolo quella di “retribuzione”, e ciò con buona pace dell'esclusione della materia specifica (retribuzioni) dal campo di competenze dell'Unione nel settore delle Politiche sociali e del

lavoro di cui al citato TFUE. In altri termini, la Corte ha seguito un'interpretazione ampia della nozione richiamata, tale per cui non si può escludere in assoluto che l'Unione possa adottare, come ha infine fatto, atti legislativi che fissano uno "standard" minimo di livello europeo per quanto attiene alla materia in questione (salario minimo).

Al di là di una valutazione sui contenuti di tale decisione, si propone, quindi, l'apertura di un dibattito sul tema che rimetta al centro anche il ruolo delle rappresentanze sindacali alla luce dell'impegno derivante dalla direttiva dell'Unione e che andrà comunque preso in considerazione proprio ed anche a seguito della pronuncia richiamata.

2. Il nuovo Patto europeo per il Mediterraneo

La Fondazione dovrebbe seguire gli sviluppi di questa iniziativa volta a rinnovare le finalità già perseguite dall'Unione per il Mediterraneo, in un'ottica sensibile all'evoluzione tecnologica e al necessario sostegno da dare sia alle popolazioni dei Paesi prospicienti il Mediterraneo sia a quelle che accedono a tali Paesi dall'Africa Sub-Sahariana, così come alle persone che accedono ai paesi "di transito" situati lungo le rotte orientali.

Oltre ai temi ricorrenti della gestione dei flussi migratori, rilevano questioni riguardanti l'accesso alle nuove tecnologie e l'utilizzo delle stesse in settori innovativi anche con la finalità di accrescere la formazione e l'occupazione giovanile, incentivando il progresso economico e sociale di tali paesi anche in coerenza con gli obiettivi individuati a livello nazionale (c.d. "piano Mattei") e UE (la componente delle politiche di accoglienza che mira all'inserimento socio-lavorativo anche di persone con status migratorio). Il contrasto allo

sfruttamento lavorativo dei migranti rientra in tale più ampia cornice tematica. Tali percorsi devono essere intesi anche come motore per un processo di pacificazione nell'area, pur se quest'ultima potrà attivarsi solo con il superamento del complesso quadro di crisi bellica e umanitaria i cui contorni appaiono ancora indefiniti.

3. Il futuro della Difesa europea. La “cruna dell’ago” per passare dal quadro NATO a quello UE.

Dopo il Libro bianco sulla prontezza della Difesa europea per il 2030, la Commissione ha presentato un pacchetto di proposte volte ad agevolare, anche al di là delle non poche farraginosità istituzionali, l'adozione di decisioni relative all'attivazione di 800 miliardi di euro in investimenti con i seguenti obiettivi:

- Lungimiranza e capacità di anticipazione delle minacce
- Resilienza delle funzioni minimali esistenti nella società civile e delle relative politiche dell'Unione (p.es., capacità di reazione a minacce ibride)
- Preparazione della popolazione (minacce a infrastrutture civili, centri abitati, sistemi di evacuazione ecc.)
- Cooperazione pubblico-privato
- Cooperazione civile-militare
- Resilienza attraverso partnership esterne (UE-NATO)

Al di là del merito, occorre riaprire un fronte di riflessione riguardante in particolare i rapporti UE-NATO proprio nella prospettiva di un rafforzamento dell'autonomia della Politica di sicurezza e difesa dell'Unione (PSDC),

considerati i limiti intrinseci di tale stessa politica attualmente proiettata prevalentemente nella sua dimensione esterna (missioni in teatri di crisi, c.d. “Petersberg tasks” ecc.). In tale quadro, rientra il riferimento anche alla posizione assunta dalla Corte di giustizia dell’Unione con riguardo alla possibilità che emerga la responsabilità risarcitoria dell’Unione nel contesto dell’attuazione di alcune missioni c.d. “civili” (ad es. EULEX Kosovo).

4. Seguiti della COP 30. Quale futuro per le politiche energetiche e ambientali nell'Unione?

Dopo l'incontro tenuto alla Buozzi “pendente” la riunione a livello ONU sull'ambiente, si propone un incontro sui seguiti di tale summit per valutare i futuri sviluppi delle politiche ambientali a livello dell'Unione nell'ottica della riduzione di emissioni, comunque, ancora emergente come obiettivo di numerosi strumenti legislativi dell'Unione stessa.

5. Presentazione di volumi di interesse per la Fondazione.

Si propone un incontro con Antonio Tedesco, curatore di un volume sui crimini del nazi-fascismo, in collaborazione con la Fondazione Nenni, anche per ricordare le implicazioni giuridico-istituzionali di tali crimini e il problema generale concernente l'effettività dell'azione penale nei confronti di crimini di guerra commessi anteriormente all'entrata in vigore dello Statuto della Corte penale internazionale.

Red. A. Rizzo 2025

NUOVI ESPERTI/CONSIGLIERI SCIENTIFICI DELLA FONDAZIONE

Di seguito si propone un elenco di profili professionali di altissimo livello che potrebbero essere coinvolti nelle attività della Fondazione.

- Amb. Cosimo Risi
- Amb. Rocco Antonio Cangelosi
- Prof.ssa Stefania Panebianco
- Prof. Pietro Gargiulo
- Prof. Antonio Tizzano
- Prof. Mario Carta
- Prof.ssa Angela Di Stasi
- Prof.ssa Alessandra Lanciotti
- Prof.ssa Rossana Palladino
- Avv. Francesco M. di Majo

Red. A. Rizzo 2025