

Costruire l'Unione Europea attraverso la finanza pubblica per investimenti.

Considerazioni a margine del libro di Marco Buti, *Jean Monnet aveva ragione?* (BUP, Milano, 2023)*

Aldo Sandulli¹

04 Aprile 2024

1. Marco Buti, oltre che tra i maggiori economisti del continente, è un testimone prezioso della storia dell'Unione Europea del XXI secolo. Ha lavorato in Commissione UE per più di tre decenni ed è stato, dal 2008 al 2019, Direttore Generale per gli Affari Economici e Finanziari della Commissione Europea e poi Capo di Gabinetto del Commissario europeo per gli Affari Economici, Paolo Gentiloni. Attualmente insegna presso l'Istituto Universitario Europeo a Fiesole.

Egli ha raccolto, con taglio scientifico, le riflessioni elaborate nell'ideare le soluzioni volte a superare le numerose crisi: in tal senso, *Jean Monnet aveva ragione?*² è un mirabile connubio di teoria e pratica. È inoltre un volume a carattere interdisciplinare, nel senso che è scritto da un economista di livello e, quindi, è di chiara impronta economico-finanziaria, ma non può essere circoscritto in una precisa area scientifica, perché ricostruisce attraverso chiavi diverse l'evoluzione dell'ordinamento europeo e, con particolare lucidità e profondità, l'ultimo turbolento quindicennio.

Per queste ragioni, l'opera non è un libro di memorie, ma, dice Buti, è «la concezione e l'implementazione della politica economica in tempo reale, non una (comoda) razionalizzazione *a posteriori*»³.

Egli si è trovato in prima linea nelle diverse e continue crisi che l'Unione Europea ha vissuto negli ultimi venti anni: dalla crisi economico-finanziaria a quella pandemica, dalla

* Contributo realizzato nell'ambito del PRIN 2020 - RESTORE (*Recovering the State Towards a Renewed Economy*), di cui è *Principal Investigator* e coordinatore dell'Unità Luiss il Prof. Aldo Sandulli.

¹ Professore ordinario di diritto amministrativo, Dipartimento di Giurisprudenza, Luiss Guido Carli.

² M. BUTI, *Jean Monnet aveva ragione? Costruire l'Europa in tempo di crisi*, BUP, Milano, 2023. La versione italiana è la rielaborazione e l'aggiornamento di M. Buti, *The Man Inside. A European Journey Through Two Crises*, BUP. Milano, 2021.

³ M. BUTI, *Jean Monnet aveva ragione?*, cit., 13.

crisi bellica alla connessa crisi energetica. «Negli ultimi quindici anni la temperatura è stata spesso incandescente», ricorda Buti⁴.

2. Con questo volume, l'autore mette a sistema le crisi, cercando di dare forma alla costruzione dell'Europa attorno alle reiterate febbri di crescita che l'ordinamento euro-unitario sta vivendo. La chiave di lettura è rappresentata da quello che Buti definisce il test di compatibilità di Jean Monnet⁵. È ben nota la frase pronunciata nel 1954 da Monnet, secondo cui l'Europa sarebbe stata forgiata dalle crisi, rilanciando continuamente il processo di integrazione proprio in risposta alle difficoltà. Utilizzando una locuzione giuridica, si potrebbe dire, in altri termini, che l'Unione Europea sia una "fattispecie a formazione progressiva"⁶, nel senso che il processo di integrazione è un processo graduale, con alcuni passi avanti e ogni tanto qualche passo indietro (dice Buti: «in Europa il percorso da A a B non è una linea retta»⁷): importante è la condizione di avanzamento. In tal senso, il percorso di integrazione europea è un tragitto verso un traguardo che è difficile da prefigurare con precisione e che la meta, come per il viaggiatore, deve essere considerata, ancora per un po' di tempo, il viaggio in sé, anziché il punto di arrivo: l'errore più grave in cui potrebbe incorrere attualmente l'Unione Europea sarebbe, infatti, di rimanere immobile⁸. Ne deriva che la crescita dipende anche dal modo in cui si fa tesoro degli errori commessi per affrontare la precedente crisi.

Per tornare al test di compatibilità di Jean Monnet, la verifica che si prefigge Buti è articolata su tre binari principali: la coerenza economica (il rapporto tra mezzi e fini), la coerenza istituzionale (il rapporto tra azione intrapresa e livello di governo interessato), la coerenza politica (il consenso dell'opinione pubblica all'azione intrapresa)⁹. Si può qui rilevare, *en passant*, che il test non poggia anche sulla coerenza giuridica, nel senso che la regolazione è forse considerata l'involucro, l'infrastruttura. E, d'altra parte, è per certi versi comprensibile, perché la disamina avviene in via di fatto, direbbero i francesi. Anche se, si potrebbe rilevare, le coerenze che l'autore registra poggiano tutte su diverse angolazioni e accezioni del principio di proporzionalità (principio angolare, soprattutto in campo giuridico, della costruzione europea). Si potrebbe ritenere, pertanto, per un verso, che il diritto, in quanto elemento ordinante, venga in un secondo momento; ma, per altro verso, esso potrebbe anche essere considerato immanente, perché consustanziale al contenuto costituzionale e istituzionale dell'ordinamento giuridico europeo. Per cui, ad esempio, venendo meno le basi dell'art. 2 TUE, cadrebbe anche l'intera impalcatura e si dovrebbe parlare irrimediabilmente di un diverso ordinamento. Insomma, la dimensione

⁴ M. BUTI, *op. cit.*, 13.

⁵ M. BUTI, *op. cit.*, in particolare 2-3 e 17-20.

⁶ Si v., in tal senso, A. SANDULLI, *L'ordinamento giuridico europeo e il suo diritto pubblico: una fattispecie a formazione progressiva*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2023, 983 ss.

⁷ M. BUTI, *op. cit.*, 40.

⁸ A. SANDULLI, *op. cit.*, 992.

⁹ M. BUTI, *op. cit.*, 2.

costituzionale e la sua coerenza che ruolo gioca, nel quadro del test di compatibilità di Monnet?

3. Ma è bene tornare al libro.

Innanzitutto, molto interessante è la parte storica. Sono pennellate benissimo le due pagine dedicate ai cambiamenti interni della Commissione, buona parte dei quali personalmente vissuti dall'autore¹⁰. Egli rinvia quattro generazioni di funzionari dell'UE: i pionieri, uniti dall'ideale della pace e della ricostruzione post-bellica; gli architetti (tra cui Tommaso Padoa-Schioppa e Giovanni Ravasio), che hanno edificato l'architettura istituzionale; i costruttori (tra cui Klaus Regling), che hanno rafforzato le fondamenta dell'Unione; e, infine, la generazione di cui Buti è stato il più autorevole esponente e alla quale egli non attribuisce un nome; ma che forse potrebbe essere definita dei pompieri, perché è stata chiamata a spegnere gli incendi in costante emergenza. C'è da chiedersi quale sarà il ruolo della futura generazione che si avvia adesso: sarà quella dei finalizzatori (e cioè di coloro che dovrebbero consentire di stringere le fila dell'integrazione europea) o piuttosto quella degli alchimisti (perché, per poter portare avanti il progetto europeo con un'Unione a 33, con i conflitti nord-sud ed est-ovest, bisognerà veramente riuscire a trovare la formula adatta)? C'è da ragionare, ad esempio, su cosa si perda e cosa si guadagni nell'estendere il numero di Stati: ad esempio, con la Brexit si è perso un paese importante, il Regno Unito, ma forse è migliorata la capacità decisionale dell'Unione e la coesione nelle istituzioni europee; ma si è già visto, con l'allargamento a 27, quale divario vi sia, nei paesi dell'est, anche semplicemente in termini di abitudine alla vita democratica. Quello che pare di poter prevedere è che questa nuova generazione, tra non molto, dovrà avere a che fare con il tentativo della riforma dei Trattati (operazione da far tremare i polsi, invero, e in cui la dimensione di "costruttore del consenso" della Commissione sarà messa a dura prova).

Della Commissione Europea, infatti, l'autore svela da dentro il funzionamento nelle sue tre dimensioni: di arbitro (ad esempio, l'attività di sorveglianza sulle norme fiscali dell'Unione), di costruttore del consenso (ad esempio, ai fini della riforma dell'architettura dell'Eurozona), di promotore dell'integrazione (ad esempio, per le soluzioni rinvenute in pandemia)¹¹.

L'idea di fondo espressa da Buti nel libro è, in sintesi, che la crisi economico-finanziaria, a cavallo tra il primo e il secondo decennio del nuovo millennio, è stata affrontata in modo non del tutto compatibile con il test di Monnet, mentre invece la crisi pandemica può essere considerata un'esperienza di successo, da questo punto di vista.

4. Vale la pena di fermare l'attenzione su due ultimi punti.

¹⁰ M. BUTI, *op. cit.*, 15-17.

¹¹ M. BUTI, *op. cit.*, 18-20.

In un passaggio cruciale del libro, Buti indica una serie di lezioni per il futuro che devono essere tratte dalle crisi vissute, tra cui “Combattere l’idea di contratti completi” (p. 39)¹². Sono molto interessanti queste considerazioni critiche, anche perché ciò dimostra, semmai ve ne fosse bisogno, che sono le persone a fare le istituzioni e a determinare le loro azioni (un interrogativo da porsi, ad esempio, è se, senza Buti in posizione strategicamente rilevante nell’ambito della Commissione, ci sarebbe stato il NGEU). Qui l’autore affronta il tema della dettagliata giuridificazione delle regole fiscali, che ha condotto «al tentativo di codificare tutti i possibili stati del mondo in algoritmi complessi», ingegnerizzando eccessivamente il Patto di stabilità e crescita: ma si è scoperto che i contratti completi non esistono e, quindi, occorre lasciare uno spazio alla flessibilità, perché la rigidità rende tutto più complicato¹³. E, si potrebbe aggiungere, la trasformazione pedissequa di regole economico-finanziarie in norme giuridiche rischia talvolta di dar vita a situazioni limite o anche oltre il limite, come si è avuto modo di argomentare in altra sede¹⁴. Da questo punto di vista è emblematico un ulteriore insegnamento per il futuro segnalato dall’autore, per cui non bisogna diventare “l’ultimo giapponese che non si arrende”¹⁵. Bisogna, cioè, fare tesoro dei propri errori: «certi progetti o approcci di policy a volte sono perseguiti molto tempo dopo che la loro rilevanza politica è svanita o la loro logica economica si è dimostrata obsoleta»¹⁶. Vi è da osservare, da un lato, che tale massima non sia stata molto ascoltata in sede di elaborazione delle nuove regole del Patto di Stabilità, che paiono comunque molto dettagliate e costrittive; e, dall’altro, che la stessa andrebbe adeguatamente diffusa, nel nostro ordinamento, tra coloro (politici, tecnici e anche accademici) che non hanno ancora ben compreso che siamo passati in una diversa età rispetto a quella vissuta sino a qualche anno fa.

5. L’ultimo punto da lambire riguarda la parte finale del volume. L’autore, dopo essersi soffermato sulle novità di metodo del NGEU (e, in modo più succinto, sulle ricadute sul PNRR italiano¹⁷), che prelude a una trasformazione della governance economica, si

¹² M. BUTI, *op. cit.*, 39.

¹³ M. BUTI, *op. cit.*, 39-40.

¹⁴ A. SANDULLI, *Il ruolo del diritto in Europa*, Milano, FrancoAngeli, 2018 (in particolare, il cap. II).

¹⁵ M. BUTI, *op. cit.*, 41.

¹⁶ M. BUTI, *op. cit.*, 41.

¹⁷ Su cui invece si v., in modo più approfondito, N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell’integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2022, 729 ss.; Id., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *Federalismi*, 15 febbraio 2023; Id., *L’aggiornamento e l’integrazione del PNRR, tra crisi energetica e (parziale) mutamento di indirizzo politico*, in *Quad. cost.*, 2, 2023, 435 ss.; N. LUPO, *Il divieto di invertire la marcia (cd. reversal) nelle riforme PNRR già adottate: si chiarisce un altro elemento essenziale nel nuovo “metodo di governo”*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 30 ottobre 2023.

sofferma sul tema, assolutamente centrale, della *fiscal capacity* e la connette alla necessità di fornitura di Beni Pubblici Europei da parte dell'Unione¹⁸.

La capacità fiscale dell'Unione si tradurrebbe nelle funzioni di stabilizzazione critica, di sostegno all'attuazione di riforme strutturali e degli investimenti nazionali, di fornitura di Beni Pubblici Europei (BPE)¹⁹. È opportuno fermarsi sui BPE.

Il nodo della *fiscal capacity* e di risorse e tributi propri, che passa quindi attraverso la maturazione di un serio budget dell'Unione, costituisce anche la chiave per l'erogazione di beni fondamentali per la vita delle collettività, in particolare salute, istruzione e R&S. È attraverso questi tipi di beni che si crea gradualmente una società democratica europea, in grado di capire l'importanza dello stare insieme nell'Unione Europea. Ma si pensi anche agli obiettivi volti al contrasto al cambiamento climatico.

Dall'altra parte, un serio budget e una capacità fiscale in grado di liberare fondi per gli investimenti attraverso il coordinamento verticale e un forte metodo comunitario (molto belli, in tal senso, sono i capitoli 10 e 11 del volume²⁰, dedicati alla riforma delle regole fiscali) è alla base anche della fornitura di BPE nell'area della difesa comune europea, che costituirebbe un passo avanti decisivo verso un'unione più forte, anche sul piano politico. Si pensi, da questa angolazione, agli investimenti nelle aree dei data protection e delle infrastrutture digitali, che sono strettamente connessi ai temi della difesa e della sicurezza.

Ciò significa che il NGEU ha costituito soltanto il primo passo, temporaneo, verso la *fiscal capacity*. Secondo Buti il meccanismo del NGEU è però un second best, perché ha poggato su un meccanismo di BPE decentralizzati, in cui sono gli Stati nazionali a determinare gli obiettivi e a gestire i finanziamenti²¹. L'autore sostiene che la soluzione migliore sarà quella dei BPE puri, cioè di beni pubblici europei forniti dalle istituzioni europee in modo centralizzato²²: dal punto di vista dell'effettività, si tratterebbe certamente di una soluzione più facile da realizzare e controllare.

Ciò, però, pone un problema politico non indifferente, per cui vi è da chiedersi come possa essere gestibile politicamente dagli Stati nazionali un meccanismo di tal genere, soprattutto nel medio periodo. Un problema che non è soltanto politico-economico, ma anche giuridico, perché dovrebbe passare attraverso la revisione dei Trattati e del riparto di competenze, in un quadro di crescente populismo. Insomma, si tratta di aree molto sensibili, per incidere sulle quali si avrebbe bisogno della formula alchemica, come si diceva in precedenza. Non a caso, le *élites* burocratiche dell'Unione (si v. il rapporto del Comitato per gli affari costituzionali del Parlamento Europeo) e quelle dei principali Stati membri (Francia e Germania su tutti, sulla scia della Conferenza sul Futuro dell'Europa)

¹⁸ M. BUTI, *op. cit.*, 225 ss.

¹⁹ M. BUTI, *op. cit.*, 225.

²⁰ M. BUTI, *op. cit.*, 125 ss.

²¹ M. BUTI, *op. cit.*, 236.

²² M. BUTI, *op. cit.*, 237-239.

sono al lavoro per le modifiche dei Trattati, in particolare dei meccanismi decisionali (a maggioranza) e dell'attribuzione di competenze in settori cruciali per la vita degli Stati nazionali (sanità, scuola, difesa, affari esteri).

Si dovrà attraversare una nuova crisi per poter compiere questo ulteriore passo verso l'integrazione?