

Sovrani Prìncipi e poveri. Finanze pubbliche e futuro europeo

Relazione introduttiva

*di Andrea Mondini**

Il titolo di questo incontro evoca evidentemente, e volutamente, la novella di Mark Twain. Ma la realtà di cui trattiamo non è così edificante: in essa nessun principe sperimenta la povertà per poter diventare un sovrano migliore, nessun povero può ambire a governare come prìncipe e a migliorare la propria posizione attraverso l'esercizio della sovranità.

Il trittico di figure indicate nel titolo rimanda a quelle che si possono ritenere una serie di urgenze e di questioni che, nel prossimo futuro, si imporranno alle finanze pubbliche europee, quindi all'intera Unione e ai suoi Stati membri. Proveremo a metterle a fuoco.

Se il tema della povertà richiama un grande problema di equità e di redistribuzione sociale, il tema della sovranità evoca la risoluzione di quella che, oggi, potremmo definire una crisi d'identità dell'UE, e che tocca da vicino il potere finanziario e fiscale, la sua organizzazione e i modi del suo esercizio.

Vediamo allora più approfonditamente qual è il significato di queste tre figure o idealtipi e del loro accostamento.

I poveri

Cominciamo dai «poveri», ultimi dell'elenco (e in generale). La povertà costituisce un problema che il diritto primario europeo confina, almeno in apparenza, fuori dall'Unione stessa: **«l'eliminazione della povertà»** è richiamata come obiettivo nelle disposizioni del TUE e del TFUE che riguardano i rapporti con gli Stati terzi, **l'azione esterna dell'UE** e le politiche di cooperazione allo sviluppo.

La lotta contro la povertà «internamente» all'Unione, è comunque richiamata nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE e specificamente nell'art. 34, dedicato dal diritto alla sicurezza e all'assistenza sociali: un diritto che il diritto europeo «riconosce» e «rispetta» ma «secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e le prassi nazionali». Più in generale, il TFUE a più riprese richiama la necessità (art. 9) che l'Unione, nel definire e attuare le proprie politiche, tenga in considerazione l'esigenza che sia garantita un'adeguata protezione sociale e la lotta contro l'esclusione sociale e l'obiettivo (art. 152) della lotta contro l'emarginazione. Il c.d. **«Pilastro europeo dei diritti sociali»**, documento adottato solennemente da Parlamento, Consiglio e Commissione europea nel 2017, al suo Capo III sancisce alcuni principi e diritti in tema di **protezione e inclusione sociale e contrasto alla povertà**. L'attuazione del pilastro, tuttavia, spetta essenzialmente agli Stati membri, che sono i principali responsabili in tema di occupazione, competenze e politiche sociali. Si tratta pertanto di un catalogo di diritti non coercibili (anche in termini di spesa pubblica) nei confronti dell'Unione e che, in termini di obiettivi da realizzare, impegnano gli Stati a livello principalmente politico.

* Professore associato di Diritto della finanza pubblica e Diritto tributario presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Bologna «Alma Mater Studiorum».

Il Pilastro può esercitare un (relativamente modesto) condizionamento giuridico sugli ordinamenti nazionali, attraverso il c.d. «**Dispositivo per la ripresa e la resilienza**» (Reg. UE n. 241/2021) e la nuova disciplina del semestre di coordinamento delle politiche economiche, dopo la **riforma del Patto di stabilità e crescita** del 2024 (Reg. UE n. 1263/2024). Il primo richiede espressamente che i Piani nazionali per la ripresa e resilienza (PNRR) degli Stati membri mirino ad attenuare «l'impatto sociale ed economico della crisi, contribuendo all'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali e rafforzando la coesione sociale, economica e territoriale e la convergenza all'interno dell'Unione». La seconda ingloba nel semestre europeo «l'elaborazione e la sorveglianza sull'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione [...] compresi i principi del pilastro europeo dei diritti sociali, e delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese. La sorveglianza sull'attuazione da parte della Commissione comprende i progressi compiuti nell'attuazione dei principi del pilastro europeo dei diritti sociali e dei suoi obiettivi principali, attraverso il quadro di valutazione della situazione sociale e un quadro per individuare i rischi per la convergenza sociale» (art. 3 par. 3 lett. b)). Inoltre, i nuovi Piani strutturali di bilancio a medio termine degli Stati devono indicare e spiegare in che modo affronteranno le priorità comuni dell'Unione, tra cui «la resilienza sociale ed economica, compreso il pilastro europeo dei diritti sociali» (art. 13 lett. c)). Nell'Agenda 2030 dell'UE, l'obiettivo ambizioso è di far uscire almeno 15 milioni di persone dalla condizione di povertà.

Venendo ai dati statistici (tratti dal *World Inequality Database*, <https://wid.world/>), questi mostrano che nel 2023 il 10% della popolazione mondiale possedeva il 53,5% del reddito prodotto e quasi il 74% degli *asset* patrimoniali, mentre **appena l'1% della popolazione era titolare di oltre il 36% del patrimonio e di oltre il 20% del reddito mondiali**. Ciò significa che 1/100 della popolazione mondiale possiede più di 1/3 del patrimonio esistente e più di 1/5 del reddito prodotto. **La metà più bassa della popolazione mondiale, invece, possiede appena il 2% del reddito e l'8% del patrimonio complessivi**.

Se guardiamo alle grandi aree geopolitiche, l'**Europa** ha certamente al suo interno una **distribuzione meno diseguale** di reddito e di patrimonio **rispetto a USA e Cina**: il 10% della popolazione europea possiede oltre il 36% del reddito lordo complessivo, e il 50% più basso della stessa popolazione possiede poco oltre il 18% del reddito, circa la metà di quello che è posseduto dal decile più alto. Quanto al patrimonio, il 10% della popolazione europea ne possiede quasi il 60%, mentre la metà più bassa della popolazione ne possiede appena il 3,6%. In Italia, il 10% della popolazione possiede oltre il 37% del reddito complessivo e oltre il 56% dei valori patrimoniali.

Va però anche detto che il PIL europeo è andato crescendo in misura minore di quello di Stati Uniti e Cina almeno a partire dall'inizio del secolo (dati della Banca mondiale: <https://data.worldbank.org/>), per cui la «meno iniqua» distribuzione degli indici di ricchezza in Europa si accompagna anche ad una **minore crescita economica** complessiva di questa area. I dati Eurostat (al 2024) indicano che la povertà estrema colpisce il 6,8% della popolazione europea, pari a circa 23,2 milioni di persone. Sempre in Europa, 94,6 milioni di persone (pari al 21,4% della popolazione) sono invece a rischio di povertà ed esclusione sociale.

Utilizzando il **coefficiente di Gini** (0-100, dove zero corrisponde a una distribuzione perfettamente uguale, cento al livello massimo di diseguaglianza), i dati mostrano, al 2023, il terzo e quarto mondo

all'apice della scala di diseguaglianza distributiva del reddito lordo. Africa subsahariana, Medioriente e Nordafrica, America Latina, Asia del sud e Sudest asiatico presentano valori compresi tra 65 e 69. Nordamerica (Stati Uniti e Canada), Oriente asiatico, Russia ed Asia centrale si attestano su valori compresi tra 58 e 60. L'Europa, in effetti, presenta un valore di 49 (tra i pochi Paesi che si trovano sopra la media europea figurano Italia [53] e Romania [50]). Quanto alla distribuzione sociale delle risorse patrimoniali, il quadro è simile: tra 86 e 87 punti per America latina, Africa e Medioriente, tra 82 e 83 per Stati Uniti e Russia e Asia Centrale, mentre Cina e sudest asiatico si attestano sui 78 punti. Anche in questo caso l'Europa ha il coefficiente relativamente più basso, pari a 76 punti su cento.

La tassazione sembra ridurre in modo significativo il coefficiente di diseguaglianza nella distribuzione del reddito in Europa e negli Stati Uniti d'America, rispettivamente a 36 ed a 46 punti su cento nel 2023, e in misura invece assai meno o per nulla significativa nel resto del mondo.

Ciononostante, è difficile pensare che nel prossimo futuro gli Stati europei non dovranno porsi il **problema della povertà e della diseguaglianza delle dinamiche redistributive, come un problema** non solo dei singoli sistemi nazionali, ma **comune**. Questo se si considerano alcuni fattori concomitanti: l'acuirsi della crisi di sostenibilità fiscale del modello di *Welfare State*, le sfide che l'emergenza climatica impone, a cominciare da un ripensamento del modello di produzione e consumo, la progressiva de-globalizzazione dei mercati e la forte instabilità delle relazioni tra blocchi geopolitici. In altre parole – e senza poter approfondire ulteriormente il punto in questa sede – se da un lato l'Europa deve riacquistare competitività sui mercati mondiali (si veda la recentissima Comunicazione della Commissione europea COM (2025) 30 final su **Competitiveness Compass for the EU**, del 29 gennaio 2025), dall'altro, dal punto di vista «interno», la sfida altrettanto importante sarà quella di riuscire non solo a preservare, ma anche a potenziare e rendere più equo quel benessere economico e sociale che, seppure con fortissime differenze tra un Paese europeo e l'altro, ha caratterizzato fino ad oggi l'esperienza delle democrazie dell'UE, almeno di quelle fondatrici.

Insomma, balza agli occhi una diseguaglianza redistributiva enorme, a livello mondiale e di grandi aree geopolitiche. Si tratta di un macroscopico «**fallimento del mercato**», il quale però, dal punto di vista del mercato, non è affatto un fallimento, è piuttosto una manifestazione intrinseca del meccanismo di funzionamento dell'economia capitalistica occidentale, operante in un regime di concorrenza assai imperfetta. La posizione che qui assumiamo è molto netta e, per quanto non sia possibile approfondirla in questa sede, crediamo per nulla apodittica: il mercato genera «naturalmente» diseguaglianze ed è fondato sulle diseguaglianze, cosicché in assenza di una regolazione pubblica appare utopico predicare una capacità solidaristica, redistributiva in senso egualitario del mercato, almeno non dell'esistente mercato internazionale dei capitali e, più in generale, del capitalismo finanziario globale del XXI secolo.

È su questa forse anche un po' scontata considerazione che si rivela assolutamente necessario un intervento correttivo della finanza pubblica che garantisca una redistribuzione effettiva, nel segno di una maggiore equità, in primo luogo attraverso un'efficiente leva fiscale ed un altrettanto efficiente processo di spesa pubblica sociale. Dopo la caduta del progetto di economia sovietica negli anni Novanta dello scorso secolo, la Storia non è finita, come preconizzava nel 1992 il politologo Francis

Fukuyama (*The End of History and the Last Man*), ma ha certamente visto un'amplissima e per certi aspetti drammatica **espansione del capitalismo neoliberista su scala mondiale**, con un progressivo allontanamento, però, del modello economico da quello politico delle liberaldemocrazie e un apparentamento con l'autoritarismo. In questo scenario, anche negli Stati costituzionali e democratici dell'Occidente, la dialettica e il binomio «Stato-Mercato» non hanno affatto raggiunto un assetto che possa considerarsi né definitivo né, soprattutto, ottimale.

Le diseguaglianze distributive, l'impoverimento di ampi strati della popolazione e la concentrazione delle ricchezze possono essere fonte di ulteriori crisi finanziarie anche globali – come spesso denunciano gli stessi economisti – perché ridondando in una vera e propria inefficienza del mercato.

Certo, esperienze come quella dell'Argentina dimostrano che l'equilibrio è delicato: se lo Stato interviene per supplire alle inefficienze del mercato ma è a sua volta inefficiente, si innesca un circolo vizioso che genera sfiducia nei mercati e compromette la capacità fiscale dello Stato stesso. L'Argentina, a causa dell'inefficienza e dell'insostenibilità delle politiche assistenzialiste dei governi di ascendenza peronista, è incorsa negli scorsi decenni in frequenti *default*, è dovuta ricorrere al finanziamento monetario del debito per l'ormai oggettiva impossibilità di accedere al credito internazionali, dato che i mercati finanziari hanno manifestato un'estrema sfiducia nei confronti della solvibilità dello Stato, e ciò ha comportato un'inflazione altissima (endemicoproblema di quel Paese, in verità). L'inflazione, a sua volta, ha contribuito ad aggravare la povertà. La ricetta di politica economica violentemente anti-statalista dell'attuale presidente argentino Javier Milei (che ha dichiarato recentemente che «lo Stato è il nemico, lo Stato è un'associazione criminale in cui un insieme di politici si mettono d'accordo e decidono di utilizzare il monopolio per rubare le risorse del settore privato», attraverso la tassazione) punta alla massima liberalizzazione del mercato e a tagli drastici alla spesa pubblica sociale per sanità, assistenza e istruzione, realizzando il pareggio di bilancio. In questo modo lo Stato argentino sta effettivamente riducendo l'inflazione in modo ammirabile: nel 2024 l'inflazione, che a gennaio era stimata su base annua a oltre il 620%, è scesa a dicembre a poco più del 117% (sempre su base annua) mentre le stime per il 2025 indicano come obiettivo un'inflazione al 45%. Tuttavia, l'altra faccia della medaglia di questa politica di austerità fiscale è sempre la povertà: sotto la presidenza Milei la stima della popolazione in condizioni di povertà è salita a oltre il 52%.

Anche ammesso, ma non concesso, che negli ultimi cinquanta anni circa la crescita economica di Paesi prima considerati sottosviluppati abbia contribuito a diminuire, a livello globale, il numero degli individui in condizioni di povertà assoluta (cioè con una capacità di spesa non superiore a 2,15 dollari al giorno, secondo i parametri di misurazione impiegati a partire dal 2022), l'emergenza della – comunque esistente – diseguaglianza economica non allontana ma anzi rilancia il problema dell'effettività dei diritti.

Questo tema della «povertà» fa emergere allora una connessione molto forte tra le questioni attinenti alla disciplina della finanza pubblica e le narrative politiche e le teorie giuridiche dei diritti: quelli collettivi, sociali, individuali, fondamentali, costituzionali, civili, politici, i diritti di libertà positiva e negativa, ma anche i diritti che esprimono i bisogni di indipendenza, autonomia, non-soggezione e non-dominio. Ai diritti si accompagnano naturalmente i doveri, primo fra tutti quello

di contribuire alle spese pubbliche in condizioni di eguaglianza (sostanziale e non solo formale) e in ragione della propria capacità economica, come dispone l'art. 53 della Costituzione italiana.

Lo studio giuridico della finanza pubblica, della disciplina delle entrate e delle spese pubbliche e della loro correlazione nei bilanci delle P.A., sottintende in verità un'analisi di come i modi, le regole, i dispositivi istituzionali che presiedono al reperimento e alla redistribuzione delle risorse finanziarie qualificano in modo sostanziale i cataloghi normativi dei diritti, determinandone le condizioni di accesso e l'intensità di godimento da parte dei consociati. E ciò in termini, in primo luogo, di eguaglianza. Diritti finanziati in modo diseguale, saranno goduti in modo altrettanto diseguale; una gestione discriminatoria, o anche solo inefficiente, delle spese pubbliche causerà diseguaglianze profonde nell'accesso ai diritti, nell'intensità del loro godimento; e così via. **Tutta la costellazione di diritti**, ma anche dei relativi doveri pubblici o privati, **che caratterizza lo Stato costituzionale di diritto, dipende dalla finanza pubblica**: l'effettività di tali diritti è determinata non solo in termini quantitativi dalla disponibilità maggiore o minore di risorse da destinare alla spesa, ma anche in termini qualitativi: si tratta della «qualità» (in termini di efficacia, efficienza, economicità ed equità) di quell'apparato tecnico che è costituito da atti e procedure programmatiche, decisionali, gestionali, dai meccanismi redistributivi espliciti o impliciti nei sistemi di finanziamento, dai modelli normativi di revisione della spesa. A questi aspetti, anche tecnici, rimandano ad esempio, direttamente o indirettamente, la maggior parte delle dottrine che la Corte costituzionale italiana, nell'esercizio del suo *balancing power*, ha sviluppato in merito, prima, ai c.d. **diritti finanziariamente condizionati** e poi, più di recente, alle c.d. **spese costituzionalmente necessarie**.

Inoltre, la tematica dell'eguaglianza distributiva dei diritti presenta un risvolto importante in materia di indicatori macroeconomici, e in particolare di quelli utilizzati per orientare le politiche pubbliche. La **«giuridicizzazione» di alcuni indicatori di finanza pubblica** che, da strumenti di conoscenza scientifica, di ausilio per la valutazione e l'adozione di decisioni politiche o di controllo, sono diventati veri e propri strumenti normativi di indirizzo politico-amministrativo (attraverso appunto l'attribuzione di effetti precettivi e vincolanti al «fatto» che tali indicatori assumano o meno determinati valori: si pensi ad esempio al rapporto deficit/PIL o al rapporto debito/PIL) solleva questioni importanti. Il «governo dei numeri» – va ricordato – è un fenomeno oggetto di studi e di significativi progetti di ricerca anche presso questo Ateneo, perché solleva interrogativi importanti in merito all'incidenza che queste tecniche di indirizzo possono avere sulla configurazione tecnocratica della forma di governo o in merito alle loro ricadute in termini di legittimazione e di responsabilità, dato che l'impiego dell'indicatore macroeconomico o statistico tende a porsi e presentarsi come espressione e garanzia di una «oggettività scientifica» della regola giuridica, della decisione politica o dell'agire amministrativo. Ed ecco perché questa giornata è stata organizzata insieme al collega Prof. Corrado Caruso che è responsabile di un importante progetto di ricerca PRIN intitolato **«Governing by numbers: the impact of indicators on constitutional system»**.

L'attribuzione di «valore» normativo a indicatori statistico-econometrici come il rapporto tra il disavanzo del settore pubblico e prodotto interno lordo, o il rapporto tra debito e PIL, o ad altri indicatori «astrusi» come il saldo strutturale di bilancio (che presuppone una complessa determinazione della componente ciclica di entrate e spese pubbliche), è ciò che ha caratterizzato

tutto il processo di costruzione e applicazione delle «**regole fiscali numeriche**» per il coordinamento delle finanze pubbliche da parte dell'Unione europea e del suo patto di stabilità e crescita, dal lontano 1992 fino alle più recenti riforme del 2024. In questo quadro, al di là della riflessione più generale sul significato e la portata di un modello di *governance* basata su indicatori applicato alla finanza pubblica, una delle questioni irrisolte riguarda l'adeguatezza degli indicatori finora utilizzati, a cominciare dalla centralità assegnata al PIL. L'assenza di un uso «normativo» o «prescrittivo» di indicatori che valorizzino l'eguaglianza distributiva delle risorse e delle *chance* in base ai diversi fattori rilevanti (per gli individui, ad es. età, genere, lavoro, ma anche per i territori) costituisce un'evidente lacuna dell'attuale modello di *governance* economica. L'Accademia dovrebbe riflettere già soltanto sulla razionalità e opportunità di tale lacuna, nello scenario socio-economico attuale, e dovrebbe forse impegnarsi maggiormente nell'elaborare indicatori relativi alla equità della distribuzione delle risorse e nel promuovere un uso normativo di tali indicatori: il che, ne siamo naturalmente consapevoli, presuppone affrontare (e risolvere, almeno in parte) questioni molto delicate e complesse come l'individuazione di quale sia la dimensione ottimale che devono avere i destinatari della redistribuzione (meglio redistribuire per aree geografiche, nazionali, per corpi intermedi o per singoli individui?), oppure l'individuazione di quali siano i modelli di giustizia redistributiva migliori, più praticabili, più adeguati a diversi contesti (giustizia ripartitiva, compensativa, correttiva, etc.) e quale possa essere la loro più efficiente combinazione.

Questo scenario, con la sua implicita domanda di maggiore equità, porta dunque a valorizzare nuovamente e urgentemente la funzione redistributiva della finanza pubblica su scala quantomeno europea. Lo Stato e le organizzazioni di Stati, tornati al centro dell'interventismo economico-politico prima con la pandemia mondiale e poi con la guerra russo-ucraina sul continente europeo, si confermano un centro di riferimento anche per questa parte del discorso pubblico che riguarda la povertà. Ed ecco allora evocate le altre due figure del trittico come compone il titolo di questo incontro: Sovrani e Principi. Analizziamoli di seguito.

I sovrani

La **sovranità** costituisce un potente **paradigma concettuale della politica e del diritto**, il paradigma nel cui orizzonte sono state pensate la politica e il diritto a partire dalla formazione degli Stati moderni occidentali, la chiave della legittimazione e della concettualizzazione del potere a partire quantomeno dal pensiero della fine del Cinquecento, con l'opera di [e](#).

È anche il paradigma giuridico-politico più in crisi dell'epoca contemporanea e maggiormente attraversato da contraddizioni e ambiguità. Si può dire che la sovranità, come concetto di potere assoluto, indivisibile, legittimante un centro unico di imputazione e di esercizio del potere, sia – in quanto tale – in dissoluzione sin dal momento in cui è stato forgiato dal pensiero e dalla pratica politici. Come ben illustrato di recente in un libro del Prof. Enzo Cannizzaro, *La sovranità oltre lo Stato* (Bologna, 2020), la teoria giuridica della sovranità altro non è in fondo, almeno nel suo sviluppo storico, se non una teorizzazione dei suoi limiti e della progressiva «dislocazione» della sua titolarità (non della sua essenza) dall'unico corpo della persona fisica del re a diversi altri corpi: primo tra tutti quello sociale della nazione o del popolo, o articolazioni della persona giuridica Stato individuate in base alla divisione dei poteri o diverse strutture organizzative (centrali, periferiche, finanche

sovrnazionali) stabilite secondo criteri di competenza funzionale e/o territoriale. La sovranità è ora della legge, ora della Costituzione e dei valori che essa custodisce; ora è data dalla titolarità della competenza: a stabilire le regole, oppure a decidere sullo stato di eccezione (secondo la celebre definizione datane dal Carl Schmitt nella *Teologia politica* del 1933).

La *vis* della sovranità da assoluta si è frantumata, è stata resa liquida e ubiquitaria. La sovranità viene percepita per lo più come ormai (apparentemente?) circoscritta e rarefatta dal diritto, almeno su quello che possiamo chiamare il **lato interno della sovranità**, cioè l'esercizio del potere all'interno dello Stato-nazione e sui cittadini. Il potere del diritto statale (che rimane in ogni caso, nella sua essenza più nascosta e profonda, una forma di coazione e di violenza, seppure arginata e controllata) è, nello Stato costituzionale di matrice liberal-democratica, un potere da lungo tempo non più assoluto, soprattutto perché suddiviso tra plurimi e diversi centri di potere. Va comunque ricordato che anche sul lato interno le dinamiche politiche (non da ultimo quelle di cui sono stati protagonisti, nel tempo recente, movimenti e partiti c.d. sovranisti) conducono talvolta ad aspre tensioni istituzionali tra i tre canonici poteri della teorizzazione di Montesquieu, esecutivo legislativo e giudiziario: tensioni che lasciano intravedere una certa insofferenza della «sovranità interna» per questa «destrutturazione» istituzionale.

Sul **«lato esterno» della sovranità** dello Stato, quello cioè dei rapporti reciproci tra le comunità politiche e gli ordinamenti giuridici nazionali, cioè sul lato del diritto internazionale, la sovranità rimane invece percepita come «forte» e centrale, banalmente perché senza gli «Stati sovrani» sarebbe impossibile pensare il diritto internazionale stesso, che è in primo luogo diritto dei rapporti tra Stati. Anche in questo caso, però, va ricordato che l'esercizio della «sovranità esterna» è stato inserito in una rete di organizzazioni e di sovrastrutture giuridiche sovranazionali che, anche se prive di poteri realmente coercitivi, hanno trasformato e stanno trasformando il volto della sovranità, sia di quella esterna sia, in parte di riflesso, anche di quella interna (giacché i due lati sono saldati insieme). Anche il rapporto tra Stato e attori economici transnazionali, tra Stato e mercato globalizzato, mette in luce come lo Stato sovrano sia ormai un «*player*» che, in un macro-scenario che si può leggere attraverso la teoria dei giochi ha, almeno sotto certi aspetti, una «potenza» e una capacità di intervento e di influenza non dissimili da quelle di altri «giocatori», di altre organizzazioni private o *business corporation*, con le quali entra in competizione o conflitto, oppure deve collaborare o trova opportuno farlo. Anzi, in determinati casi – quelli che in questa sede ci interessano di più, cioè quelli che riguardano il potere economico-finanziario – i soggetti privati appaiono molto più «potenti» dello Stato. Basti pensare a società multinazionale di investimento finanziario e di gestione patrimoniale come *Black Rock*, con sede a New York, che a fine 2024 aveva una capitalizzazione stimata di circa 11.500 miliardi di dollari (oltre cinque volte il PIL italiano), una gestione di flussi finanziari in entrata di oltre 640 miliardi di dollari e ricavi annuali per oltre 5 miliardi di dollari.

Ma lungi da risultare eclissata, la sovranità statale negli ultimi anni è divenuta un tema permanente e costantemente rivitalizzato (e controverso) del dibattito politico e giuridico: dal c.d. sovranismo e dalla critica della dimensione della sovranazionalità (in particolare quella europea), alla

riaffermazione della guerra (in molte forme diversificate) come strumento nella disponibilità della politica degli Stati sovrani che pure siedono nel Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

E uno degli ambiti in cui il tema della sovranità è riemerso prepotentemente è quello della finanza pubblica: molti gli studi pubblicati negli ultimi dieci anni circa aventi ad oggetto riflessioni intorno alla sovranità finanziaria, fiscale, tributaria. A parte il monopolio della forza, è vero che alcuni degli **attributi storicamente «classici» della sovranità, come il tributo e la moneta**, nel contesto europeo e internazionale sono stati e continuano a essere oggetto di processi che ne erodono il controllo da parte degli Stati o che privano gli Stati direttamente della loro titolarità, per ciò che riguarda la normazione e/o l'applicazione.

La **sovranità monetaria**, per quasi i due terzi dei Paesi UE (venti Stati su ventisette) è stata trasferita all'Unione europea, alla Banca Centrale Europea (BCE) e al sistema delle banche centrali (SEBC). Il coordinamento delle politiche economiche, fiscali e di bilancio nazionali che dal Trattato di Maastricht fino ad oggi ha caratterizzato il *policy making* europeo in materia di finanza pubblica nasce, in buona parte, dall'esigenza di sostenere la moneta unica.

Per quanto riguarda la **sovranità tributaria**, questa ha dovuto fare i conti, da un tempo ben anteriore all'avvento dell'euro, con una complessa interazione tra fiscalità statale, mercato, e organizzazioni sovranazionali.

Da un lato vi sono i **processi unionali**, seppure limitati, di ravvicinamento delle legislazioni, di **armonizzazione fiscale** e di coordinamento dei sistemi tributari nazionali, avviati e proseguiti negli anni per ridurre le barriere fiscali interne e favorire il funzionamento del mercato unico europeo e la libera circolazione di beni e servizi e fattori della produzione (capitale, lavoro, tecnologie).

Dall'altro lato, il tributo è stato sicuramente oggetto di un processo di progressiva **«mercificazione»** da parte degli Stati: ridotto a fattore economico di costo generato dal settore pubblico, la **modulazione al ribasso del tributo-merce** da parte dei governi di alcuni Paesi è servita per cercare di attrarre capitali e investimenti dall'estero, specie da parte delle grandi multinazionali dell'economia digitale. Ciò ha condotto a forme di **concorrenza fiscale internazionale** tra Stati, dissimulanti, talvolta, vere e proprie «guerre fiscali».

L'elaborazione di strumenti per **contrastare le pratiche di pianificazione fiscale delle imprese**, facenti leva sul basso livello di tassazione di alcuni Paesi e sulla concorrenza fiscale tra ordinamenti, anche in questo caso è necessariamente passata attraverso la dimensione sovranazionale. Hanno contribuito, in questo senso, l'implementazione del **divieto europeo di aiuti di Stato** e poi soprattutto la **soft law della Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)**, che associa 36 Paesi. È rilevante soprattutto il progetto BEPS (contro la *base erosion and profit shifting*), sviluppato negli ultimi dieci anni circa nell'ambito del G20, che ha promosso due strumenti, il c.d. **Pillar one** e il c.d. **Pillar Two**, diretti a riconfigurare il coordinamento fra le tassazioni degli «Stati sovrani» nel contesto dell'economia digitale globale. Il primo punta a «spostare» la potestà impositiva nelle c.d. *market jurisdictions*, cioè a radicare il potere di tassare i redditi delle imprese multinazionali di maggiori dimensioni (con ricavi globali superiori a 20 miliardi di euro e un margine di utile prima delle imposte superiore al 10%) nel luogo di consumo dei beni e servizi e non più nel

luogo di loro produzione o di stabilimento della *corporation*. Il secondo punta a far introdurre una *global minimum tax*, un sistema di tassazione coordinato dei vari Stati partecipanti, in modo che i gruppi multinazionali con un fatturato consolidato complessivo di almeno 750 milioni di euro siano effettivamente assoggettati a una tassazione con un'aliquota di almeno il 15%. In questo modo si cerca di limitare la concorrenza fiscale tra Stati e di ridurre la convenienza delle imprese multinazionali ad operare in giurisdizioni a bassa o nulla fiscalità.

Le condizioni di esercizio della sovranità tributaria, insomma, appaiono complesse, e le sue forme sempre più articolate e, per certi versi, contraddittorie. Certo è che le pressioni derivanti dall'interazione con il mercato mondializzato hanno contribuito a far perdere alla fiscalità una parte importante della sua funzione redistributiva e di componente cardine per la realizzazione di un sistema «giusto» di concorso alla spesa e al bilancio pubblici. La concentrazione dei capitali in capo a poche grandi imprese globali e la dislocazione dei rispettivi redditi in una molteplicità di flussi e territori favoriscono una **sostanziale diseguaglianza dei prelievi tributari che mina anche la funzione sociale del tributo** (e ciò riporta, indirettamente, al tema della povertà).

Oltre alla sovranità del tributo, vi è poi quella del debito. La crisi del secondo decennio del XXI secolo è stata soprattutto la c.d. **crisi dei debiti sovrani** che ha prodotto, come conseguenza, un massiccio rafforzamento dell'apparato normativo e tecnico della *governance* europea sulla finanza pubblica nazionale. Poi, con la crisi pandemica, **l'indebitamento dell'Unione** è stato salutato come la prima embrionale espressione di un federalista «*momento hamiltoniano*» che evoca scenari di progressiva cessione di «sovranità fiscale» dagli Stati all'UE, al fine di condividere un'unitaria politica del debito per gli investimenti (una condivisione certo più forte rispetto a quella della politica tributaria, ancora di fatto assente).

La **domanda su chi detenga la sovranità economico-finanziaria in Europa** tocca dunque un nervo scoperto, perché lascia intravedere una situazione in cui si intrecciano confusamente diverse posizioni di «potere». L'espressione **«debito sovrano»** è significativamente ambigua. **Chi è infatti l'autentico «sovrano»?**

È sovrano il singolo Stato, debitore pubblico, privo di sovranità monetaria ma dotato ancora nominalmente della potestà tributaria, anche se le condizioni di possibilità della sua politica economica e della sua crescita dipendono dal rispetto di complesse regole tecnocratiche dettate dall'Unione europea, o dagli investimenti che questa cofinanzia attraverso il PNRR? Oppure il vero sovrano, soprattutto nei confronti degli Stati ultra-indebitati, è il creditore privato, quell'entità astratta che sono i mercati finanziari, gli investitori – tra i quali campeggiano i sistemi bancari di altri «Stati sovrani» a loro volta indebitati, compresi quelli di Paesi terzi – dalla cui fiducia dipendono la sostenibilità del debito statale e la sua capacità di rinnovarsi nel tempo? È più sovrano lo Stato che può concedere de-tassazioni ai mercati, che può trovarsi costretto a «trattare» con i mercati il livello della pressione fiscale per non perdere attrattività o fiducia economica, che è sottoposto al mercato-giudice o ai giudizi delle agenzie di *rating* in merito alla sua sostenibilità finanziaria? Oppure sono più sovrani i mercati che, se da un lato possono speculare contro lo Stato, dall'altro però rischiano anch'essi di perdere nel caso in cui questi entri in una fase di *default* che porti al collasso del sistema

bancario, al crollo della domanda e al fallimento dell'intera economia aggregata di un Paese con effetti a catena sugli altri?

È più sovrana l'Unione europea che pone regole al (ma non governa il) debito degli Stati membri, in particolare quelli dell'Eurozona, e che si indebita nei confronti dei mercati finanziari internazionali per finanziare gli investimenti dei propri membri, ma non ha il potere di esigere tributi? O sono più sovrani gli Stati nazionali che rimangono garanti di ultima istanza degli *eurobond*, dal momento che sono gli unici ad avere quella sovranità fiscale e quella potestà di imporre tributi che permetterà in futuro all'Europa di disporre delle risorse a bilancio necessarie per rimborsare il debito?

D'altra parte **senza una Fiscal Union**, senza un'autentica capacità fiscale europea, senza un'autonoma leva tributaria europea che garantisca una stabile e non contingente capacità europea di indebitamento su larga scala, molti sostengono che l'unica «sovranità» in materia finanziaria che l'UE ha sicuramente e definitivamente acquisito, ovvero la sovranità monetaria, si riveli inefficiente e per così dire «zoppa», perché sarebbe incapace di coordinarsi in modo unitario ed omogeneo con le «altre sovranità» che concorrono a definire la politica economica complessiva.

Come è facile intuire, nonostante la propria pretesa originaria di assolutezza e di unitarietà, **la sovranità tende fisiologicamente a strutturarsi in una rete diffusa di rapporti simbiotici e di poteri reciproci**: la sovranità praticata è sempre stata ben distante dalla sovranità come concettualizzazione e come simbolizzazione (anch'esse, peraltro, funzionali alla pratica del potere), ma l'attuale pratica della sovranità ne mette ormai manifestamente in discussione concetti e simboli, e ciò la indebolisce.

Questa de-costruzione della sovranità (qui riguardata soltanto, e di sfuggita, dal punto di vista economico-finanziario) fa emergere sullo sfondo l'ultima figura del trittico che abbiamo immaginato: il Principe.

I principi

Il principe non è soltanto un sovrano in potenza, un non-ancora sovrano, ma – per come lo intendiamo in questa sede – occupa una posizione differente ed è dotato di un differente potere. Pertanto, teniamo idealmente distinte le due figure, anche se possono sovrapporsi e coincidere.

Princeps è infatti il titolo che spetta all'imperatore romano, al tempo iniziale dell'impero, sotto Ottaviano Augusto (solo nel tardo impero, con Diocleziano, l'imperatore sarà *dominus*, il *princeps* è invece il «primo», sottinteso tra pari, il *princeps senatus*). La storia dei concetti e l'esperienza mostrano come l'essere sovrani non sia un titolo esclusivo e come abbia potuto essere trasferito dal re al popolo; quello di principe no, sarebbe impensabile. L'etimo mostra come la superiorità del sovrano (dal latino medievale *superanus*, in francese *souverain*) sia collegata a una posizione, uno «stare sopra» del potere che evoca il sovrapporsi, la supremazia dalla forza. **Il potere del principe è invece nell'*auctoritas***, nella superiorità in primo luogo morale che si accompagna, ma non si confonde, con la *potestas* e l'*imperium*. E l'autorità-autorevolezza del principe è connessa, prima che ai suoi poteri, ai suoi *doveri*. Certo, la figura del principe rimane caratterizzata e qualificata da un **elemento personalistico**, aristocratico: la sovranità è una qualità fungibile e dalla persona fisica è stata poi trasferita ad entità astratte; l'autorità del principe, invece, per quanto possa essere

appannaggio anche di organizzazioni e non solo di persone fisiche, non è così facilmente traslabile. Ed è per questo che nel principato è intrinsecamente connaturato il rischio di un'**involuzione dell'autorità in autoritarismo**.

Ora, utilizzare una figura o una nozione come quella di principe o di principato potrebbe sembrare del tutto inattuale oggi, o possibile solo a prezzo di uno snaturamento della sua essenza. In effetti, al sovrano statale dimidiato negli attributi economico-finanziari della sovranità (moneta, tributo, «potenza» di spesa) si contrappongono oggi molti «principi» muniti di un'autorità che si manifesta però in un immenso potere economico prima che politico, e che viene loro dal capitalismo industriale e finanziario: un'autorità non certo morale ma che nasce da un successo sul piano economico-sociale che legittima prima e a prescindere dalla legittimazione che si esprime, poi eventualmente, nelle forme della democrazia politica. Sono gli oligarchi, **il nuovo principato è, innanzi tutto, l'oligarchia economica**.

La recente parabola del **potere americano**, con le elezioni del 47° Presidente degli U.S.A., può essere letta anche in questa prospettiva: oligarchi capitalisti che, rompendo gli schemi, riescono a farsi legittimare dalle procedure della democrazia popolare a «fare i sovrani». Il recente, plateale esercizio di alcuni poteri presidenziali (mediante gli *executive orders*) è emblematico, perché hanno ad oggetto azioni che sembravano precluse all'esercizio della sovranità statale degli Stati dell'Occidente democratico: rinominare le zone geografiche, pretendere di anettere o comprare territori di altri Stati, utilizzare il tributo più antico ma anche quello intrinsecamente più connesso al commercio, il dazio, come vera e propria arma di pressione geopolitica, arrivando così a far parlare di **«guerra dei dazi»**.

Si tratta, invero, di un'eccezione al modo in cui l'oligarchia economica, quale nuovo principato, solitamente ha guidato e indirizzato l'esercizio del potere politico, cioè *non dall'interno* ma occupando uno spazio che normalmente rimane *esterno* ad esso, sebbene per nulla estraneo alle istituzioni di governo. È un'eccezione in sé molto significativa perché, insieme all'esperienza italiana dei governi dell'imprenditore Silvio Berlusconi tra la metà degli anni Novanta del XX secolo e il primo decennio del XXI, anticipa forse quella che potrebbe rivelarsi col tempo una nuova modalità di relazione tra l'impresa capitalistica e la forma di governo delle democrazie occidentali, nell'epoca che ha visto scomparire definitivamente la borghesia. Non più il potere «occulto», il «dietro le quinte» delle *corporation* che influenzano una classe professionale di politici, ma l'espressione visibile e individualizzata (un «corpo del sovrano») di un gruppo capitalistico, spesso a base familiare o «tribale» (il *clan*: si rimanda all'interessante analisi di F. Armao, *L'età dell'oikocrazia*, Milano 2020), dal quale emerge appunto un *leader* carismatico che veste i panni del sovrano: rimane un privato imprenditore che acquisisce però la disponibilità dei dispositivi e delle istituzioni della sovranità statale (temporaneamente, sì: ma per quanto?).

Ma l'idea del principato può essere accostata non soltanto all'oligarchia economica. Vi è anche **l'oligarchia dei tecnocrati**, delle «*élites delle competenze*», anch'esse organizzate tendenzialmente secondo una logica «clanica», e che provengono da un'area, quella delle Istituzioni internazionali e del capitalismo finanziario, che è poi non lontana e anzi limitrofa a quella che esprime gli oligarchi economici. Il tecnocrate esprime forse una *leadership* forse meno carismatica per le masse, ma

ugualmente capace di influire su dinamiche e forze politiche, le quali anzi guardano al tecnocrate come figura autorevole che, se disposta a reggere lo scettro della sovranità per il bene comune nei periodi di crisi, può insediarsi nelle istituzioni di governo a prescindere dal rispetto delle tradizionali procedure di legittimazione politica (l'esperienza italiana degli anni Dieci di questo secolo è chiarissima in tal senso).

Provando ad accostare la figura di principe alle organizzazioni sovranazionali, anche l'Unione europea potrebbe essere intesa come una struttura organizzativa che, circoscrivendo il discorso alla sfera economico-finanziaria, cerca di compensare il difetto e le lacune parziali di sovranità costruendosi un ruolo di «principe», nei confronti dei propri partecipanti. L'Unione indirizza, raccomanda, coordina, promuove, detta principi e regole, mai governa con la forza dello Stato sovrano: esercita insomma un potere che rimanda in un qualche modo all'idea di una *auctoritas* che viene prima e quindi prevale (la *primauté* dell'ordine giuridico europeo), sebbene – certo – un tale potere sia molto più articolato e complesso e non si esaurisca soltanto in essa.

Certo, si potrebbe dire (e ciò coglie sicuramente una parte di verità) che questa autorità è in realtà anche una *deminutio* di potere, voluta proprio dagli Stati sovrani, che hanno imposto sempre più un metodo puramente intergovernativo nella gestione delle Istituzioni comunitarie. Allora, come in un gioco di specchi, dietro l'apparenza di un'Unione che si erge a principe (povero o non ricco, ma autorevole) delle economie e delle finanze pubbliche degli Stati sovrani, vi sono i governi di alcuni di quegli stessi Stati, che acquistano legittimità (tra)vestendosi da principe europeo. È infatti evidente l'impatto che, ad esempio, alcuni Stati fondatori della CEE (Germania e Francia *in primis*) hanno avuto, nel Novecento e fino ai primi due decenni almeno di questo secolo, sullo sviluppo del diritto dell'UE, delle sue Istituzioni e della sua cultura giuridico-istituzionale. L'ordoliberalismo tedesco è inscritto nei valori dei Trattati, l'organizzazione della BCE e la politica monetaria sono modellate su quelle della *Bundesbank*, e così via. Le *dòleances* frequenti secondo cui è stata la Repubblica tedesca, o l'asse franco-tedesco, a decidere le politiche europee (specie quelle economico-finanziarie degli ultimi vent'anni), dipendono appunto dal ruolo di *principes* che alcuni Paesi hanno di fatto assunto all'interno dell'organizzazione e della distribuzione del potere dell'Unione, innanzitutto per il ruolo e la qualità della loro economia.

In altre parole, potremmo dire che alcuni sovrani sono ricchi, altri un po' meno ricchi, altri sono proprio poveri, ma tutti condividono l'esercizio di un potere e di una responsabilità, nell'architettura europea. La mera ricchezza economica non è però sufficiente a legittimare, in sé e da sola, una preminenza nell'esercizio di questo potere. In questa struttura, uno Stato, o un gruppo di Stati, non è più legittimato degli altri a guidare e indirizzare la navicella comune in base all'appropriazione (o alla riappropriazione) degli strumenti classici del potere sovrano (appunto monopolio della forza, tributo e moneta statale), di per sé impossibile o possibile a costi sociali, politici ed economici molto elevati, dopo il Trattato di Lisbona che ha sancito il diritto di uscire dall'Unione (così insegna la *Brexit*). La tentazione è dunque quella di emergere come principi tra pari, parimenti sovrani.

Non possiamo approfondire ulteriormente queste suggestioni, al punto da trarne delle riflessioni sistematiche. Esse però lasciano forse intravedere che, in una **riforma complessiva e costituzionale delle Istituzioni dell'UE** – che prima o poi si imporrà per necessità storica prima che per contingenza

politica – sia assolutamente ineludibile pensare e costruire una configurazione chiara e ben strutturata delle posizioni e dei rapporti tra le tre figure ideali evocate nel titolo di questo seminario. Il popolo dei poveri ha oggi in Europa una rappresentanza che non è decisiva nelle questioni di politica economica e finanziaria, posto che il Parlamento europeo in questo ambito ha un limitato o nullo potere decisionale. Gli Stati sono sovrani che, senza lo sforzo di un esercizio in comune della propria sovranità, tra cui proprio quella fiscale e finanziaria, tornerebbero a uno stato di *bellum omnium contra omnes* sul suolo europeo e su scala mondiale, che li indebolirebbe con esiti «suicidari». Vagheggiare però un'Unione che sia uno Stato-federale, dotata dei crismi di un'autentica sovranità, interna ed esterna, con un Parlamento dotato della pienezza dei poteri delle liberaldemocrazie novecentesche, appare oggi non solo improbabile, ma forse anche inadeguato al contesto. Le condizioni per una cessione e rafforzamento della sovranità internamente alla compagine europea paiono inesistenti, non potendosi immaginare una «sovranità europea» che occupi il medesimo spazio, territoriale e giuridico, delle sovranità nazionali. Forse un più realistico e meno utopico passo avanti nella **federalizzazione politica e giuridica europea** potrebbe passare proprio dal rafforzamento del ruolo dell'intera Unione (e non di singole nazioni all'interno di essa) come *princeps*, non come sovrano. Una sorta di «principato collettivo», che deve essere capace di mediare e sintetizzare dialetticamente le diverse posizioni nazionali, ove occorre, in un'unica funzione: ciò che, beninteso, in parte avviene già, grazie all'edificazione di un ordinamento giuridico progressivamente integrato e sempre più euro-nazionale. Ma il **«principe europeo»** risulta spesso inautentico e indebolito sia dai protagonismi e dai dissidi tra le sovranità nazionali, sia dall'assenza di una forza finanziaria adeguata alla sfida geopolitica che ha davanti. Appare ancora largamente incompiuta e non adeguatamente interiorizzata la consapevolezza che solo costruendo un'autorità e un'autorevolezza sovranazionali e comuni, intorno alla condivisione di valori fondativi comuni (a cominciare da quello «Stato di diritto» difeso, forse troppo debolmente, dal Regolamento 2092/2020), le sovranità nazionali potranno mantenere da un lato la propria autonomia e avvantaggiarsi al contempo dall'altro di una dimensione di scala e di un moltiplicatore d'impatto delle proprie politiche adeguati all'attuale (dis)ordine mondiale.

Lo aveva intuito, già nel lontano 1943, uno dei padri fondatori della Comunità economica europea, Jean Monnet, a cui è intitolata l'azione europea nell'ambito della quale sono stati organizzati prima il Modulo didattico *European Public Finance Law* (EPFIL) e poi la Cattedra *Public Finance Law and European Integration*, che questo seminario da una parte chiude e, dall'altra, avvia. Diceva Jean Monnet con lungimiranza – e l'affermazione oltre ottant'anni dopo non può lasciare indifferenti, alla luce dell'attualità che viviamo: «*Non ci sarà pace in Europa se gli Stati verranno ricostituiti sulla base della sovranità nazionale [...]. Gli Stati europei sono troppo piccoli per garantire ai loro popoli la necessaria prosperità e lo sviluppo sociale.*».

Pochi anni dopo, un altro intellettuale considerato padre fondatore dell'Europa, **Denis De Rougemont**, scriveva parole che appaiono purtroppo ancora oggi drammaticamente attuali (*L'Europe en jeu*, 1948, ed. italiana *Vita o morte dell'Europa*, 1949): «*Oggi l'Europa a chi la guardi dall'America, e credo anche dalla Russia, appare più piccola di quanto in realtà non sia: fisicamente costretta tra due grandi imperi le cui ombre immense si affrontano sopra di lei, corrosa e sgretolata ai suoi confini e moralmente rinchiusa in sé stessa. [...]. Bisogna scorgere nel nazionalismo la malattia*

dell'Europa, l'anti-Europa per eccellenza. Paragonerei il nazionalismo a una specie di corto circuito della normale tensione che è indispensabile mantenere fra il particolare e il generale. Da una parte, infatti, il nazionalismo distrugge le diversità viventi, sotto il pretesto di unificarle (e allora non è più lecito parlare di unione, perché non c'è più niente da unire); dall'altra, dichiara sovrana la nazione in tal modo unificata, e la indurrà a comportarsi di fronte all'Europa come un gruppo resosi pienamente assoluto, come un volgare individuo le cui pretese di libertà non conoscono più scrupolo alcuno. [...] Per contro, il federalismo vuole unire e non unificare. E appunto perché rispetta all'interno di una nazione l'enorme diversità dei gruppi, è pronto ad aprirsi a più vaste unioni [...]. Dopotutto, se è stata l'Europa a secernere questo nazionalismo contagioso, tocca a lei l'invenzione di un antidoto. Soltanto l'Europa, in forza appunto delle sue diversità, è in grado di trovarlo; e di trovarlo non solo per la sua propria salvezza, ma per la salvezza e la pace del mondo intero».