

Massimo Panebianco, *Lo Stato Anti-Crisi Globale. Recovery State*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 280*

Cosimo Risi*

Siamo qui, amici e allievi di Massimo Panebianco, a presentare il suo ultimo lavoro: *Lo stato anti-crisi globale – il “Recovery State”*, edito da Editoriale scientifica Napoli nel 2021. Il libro è pensato sulla scorta della crisi pandemica, da cui il titolo, e licenziato prima della crisi ucraina. Alcune riflessioni sono riferite alla crisi sanitaria mondiale, altre possono anticipare l’assetto del mondo a seguito dell’aggressione della Russia all’Ucraina.

La pandemia ha carattere universale, la risposta è data dallo stato anti-crisi globale: in misura proporzionata alla dimensione della minaccia. L’atteggiamento dell’Unione europea, che sarebbe arduo definire superstato continentale, è stato innovativo e volto all’unità. La centralizzazione nell’acquisto e nella distribuzione dei vaccini ne è l’esempio. Eppure la politica sanitaria rientra fra le competenze condivise con gli stati membri. Centralizzando, la Commissione ha applicato il principio di sussidiarietà all’incontrario: fare meglio a Bruxelles quanto verrebbe fatto meno bene presso le singole capitali. Importava preservare la libera circolazione delle persone, ovvero limitarla al minimo indispensabile a garantire la pubblica salute. Ma senza fughe in avanti e rincorse a chi protegge di più a scapito degli altri.

La crisi ucraina ci pone davanti a problemi diversi. Il *Recovery State* ha l’ampiezza dell’Alleanza Atlantica e della solidarietà euro-americana, poste ambedue di fronte alla possibile disfatta di un paese che, a rigore, non apparteneva a quell’universo se non per tensione ideale. Sul dato dell’aggressione russa non esistono dubbi fra noi, sorgono semmai domande sulle conseguenze del gesto nei rapporti intra-europei e nei rapporti fra le grandi potenze. La partita si gioca nell’Europa che aveva dimenticato i nefasti della guerra dal 1945 e che l’incompleta *perestrojka* degli anni Ottanta aveva spinto sulla via della cooperazione con la parte separata dell’Est. Il grande allargamento del periodo 2004-07 risarciva la cesura di Yalta. Il gesto del Cremlino supera la dimensione continentale per la valenza universale di un nuovo ordine che vorrebbe multipolare: non più basato soltanto sull’unilateralismo americano. Sono tre i giocatori al tavolo (Cina, Russia, USA) e le regole del gioco vanno fissate di comune accordo. Se un giocatore pretende di dettarle, gli altri hanno il diritto di resistere: anche anticipando le mosse dell’avversario.

È questa la ricostruzione di parte tentata da un ex consigliere del Presidente di Russia: di un paese che, malgrado l’enorme vastità, soffre storicamente del complesso dell’accerchiamento e che tende a prevenirlo allargando la propria sfera territoriale o, almeno, la propria influenza verso il vicino estero. La cosiddetta operazione militare speciale sarebbe la manovra preventiva dell’allargamento NATO fino alle porte di Mosca.

Per un certo periodo, in Occidente, abbiamo trascurato il concetto di vicino estero. Già nel linguaggio della prima Russia post-sovietica, designava quel cerchio di paesi già sovietici che ne erano l’anello protettore. L’Ucraina rientrava in quel cerchio. L’Occidente si sarebbe apprestato a violarlo integrando Kiev nella NATO e nell’UE.

Diverso sarebbe il caso delle Repubbliche baltiche, già membri di ambedue le organizzazioni, per non parlare dei paesi dell’Est aggregati all’URSS mediante il Patto di Varsavia ma non parte dell’Unione delle Repubbliche Sovietiche e Socialiste.

* I testi riproducono, con qualche variante, gli interventi pronunciati in occasione del webinar organizzato dal Dipartimento di Scienze Giuridiche dell’Università di Salerno il 9 aprile 2022, e sono riportati nel medesimo ordine della loro esposizione al seminario.

* Ambasciatore della Repubblica.

Torna attuale il gentlemen's agreement che Mikhail Gorbacev sostiene di avere concluso con George Bush, e ribadito dal Segretario di Stato James Baker, secondo cui al via libera all'unificazione tedesca sarebbe corrisposto l'impegno NATO a non estendersi a Est.

Gli stimoli per il nostro Autore sono numerosi e meritano una prima risposta a caldo e poi una considerazione matura grazie ad un nuovo libro. Il dilemma fra l'universalismo kantiano, di cui l'Unione è portatrice, e il tripolarismo di marca russa si ripropone con il fragore delle armi. Un risveglio purtroppo tragico dal sonno della pace perpetua. E dire che Kaliningrad, la Koenisberg di Immanuel Kant, è un'exclave russa fra Polonia e Lituania.

Giovanni Sciancalepore*

Il gravoso compito a me affidato di introdurre questa giornata di studi sull'ultimo libro scritto dal nostro Emerito prof. Panebianco mi consente alcune considerazioni preliminari sulla crisi globale dell'ultimo biennio che ha impegnato Stati, governi, istituzioni e cittadini.

Come è noto, le misure di confinamento poste in essere dagli Stati membri dell'UE per tentare di arrestare la contagiosità del Coronavirus hanno avuto come conseguenza una crisi economico-finanziaria senza precedenti, facendo precipitare l'economia dell'UE in stato di recessione. Contestualmente, i singoli governi hanno adottato una serie di interventi straordinari per tentare di limitare gli impatti socio-economici derivanti dal virus, con la conseguenza, però, certamente non secondaria, di innalzare in maniera vertiginosa il loro deficit e debito pubblico. A ciò vanno aggiunti i debiti che gli Stati hanno contratto con l'UE per accedere al Recovery fund, cioè ai capitali supplementari necessari a contrastare la crisi, producendo – quale inevitabile corollario – una pericolosa distorsione del rapporto deficit/PIL, nonché il rapporto, in misura ancora maggiore, debito/PIL.

Come si legge nel documento della Commissione europea, che due anni orsono presentava la proposta di istituire il Next Generation EU, l'Europa «ha dovuto affrontare un problema di salute pubblica che si è trasformato rapidamente nella crisi economica più grave della sua storia»: tale proposta aveva il nobile intento di fare fronte all'emergenza economico-finanziaria causata dalla pandemia e favorire la ripresa degli Stati membri che ne sono stati afflitti.

La creazione di tale strumento si incardina, come detto, in un sistema consolidato di governance economica già molto compromesso da rilevanti stati di crisi precedenti – penso soltanto al crollo dei mutui sub-prime del 2008 (*European Commission (2008), Consultation on policy proposals regarding credit rating agencies*, (IP/08/1224), http://ec.europa.eu/internal_market/securities/agencies/index_en.htm. *European Parliament (2007), Financial Supervision and Crisis Management in the EU*, (IP/A/ECON/IC/2007-069), in <http://www.europarl.europa.eu>.) – che hanno consegnato alla pandemia un mondo già debole nelle strutture sociali e negli apparati di governo economico dei Paesi.

Come afferma l'autore, (*Lo Stato anti-crisi globale*, Napoli 2022), «lo Stato della *recovery* economico-finanziaria si trova ad affrontare due tipi di crisi tra loro totalmente diverse. Nel secolo scorso si trattava di superare le conseguenze economiche delle due guerre mondiali, mediante l'allargamento dei mercati nazionali, aperti alla libera circolazione dei fattori produttivi. Nel secolo attuale si tratta di affrontare le crisi finanziarie proprie dei mercati pubblici e dei mercati privati o secondari».

L'autore riporta indietro l'orologio della storia, a quel piano Marshall che egli qualifica come «la matrice dell'europesismo e dell'atlantismo», (*Lo Stato anti-crisi globale* cit., 19, nt. 19)

* Direttore del Dipartimento di Scienze Giuridiche (Scuola di Giurisprudenza), Ordinario di Sistemi Giuridici Comparati, Titolare di Diritto dello Sport, Dipartimento di Scienze Giuridiche (Scuola di Giurisprudenza), Titolare di Diritto Privato, Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche, Università degli Studi di Salerno.

principi messi a dura prova nel tempo presente in cui l'Europa sta rivivendo lo spettro del conflitto armato.

A partire dal Piano Marshall, per finire con il Recovery fund, il passato non lontano ha mostrato come i criteri di finanziamento abbiano sempre dovuto sottostare e adempiere a vincoli categorici, a specifiche condizionalità imposti da Istituzioni sovrane allo Stato fruitore.

Col Recovery Plan siamo di fronte a un vincolo esterno molto stringente a causa del quale la sovranità statale risulta essere continuamente limitata da soggetti estranei al singolo ordinamento giuridico, un vincolo che, secondo attenta dottrina, altro non è che uno strumento di politica interna (G. L. Tosato, *Come funzionerà il freno di emergenza del Recovery Fund?*, in *Affarinternazionali.it*, 25 luglio 2020).

Il secondo capitolo affronta il tema del cd. Diritto delle crisi, nello specifico, della gestione mondiale della salute e del flusso dei relativi dati e informazioni che ha reso palese quel “disadattamento normativo” di ritorno, causa di disfunzioni sociali e di diseguaglianza sanitaria.

Il Nostro chiude questo capitolo confidando in alcune certezze prospettiche, tra le quali emerge «il profilo dello Stato post-globale, come free State o recovery State», ovvero di quello Stato che dovrà «terminare il mandato di ripristino della salute pubblica e della sicurezza nazionale» (*Lo Stato anti-crisi globale* cit., 63 nt. 69) e proiettarsi verso un nuovo governo del territorio, nella piena consapevolezza delle fragilità lasciate sul campo dalla pandemia.

Ai tre livelli dell'ordine mondiale, cui spetta il compito di realizzare i compiti assegnati, al Recovery Plan è dedicato il terzo capitolo che non nasconde le insidie ad esso sottese, in termini di comunicazione giuridica permanente tra Stati o di nuova graduazione dei diritti collettivi rispetto agli individuali.

Le parole chiave utilizzate dall'autore nella seconda parte del volume sono “rischi” e “crisi”, cui fa seguito l'alfabeto italiano della ripresa e della resilienza indicati come parametri di rinnovamento sociale ed economico di un Paese travolto dalla pandemia in ogni suo segmento vitale.

L'ultima parte – di taglio più eminentemente euro-atlantico ed euro-globale – disegna mirabilmente i vari fronti di guerra alla pandemia e le soluzioni “regionali” che ognuno di questi fronti ha inteso abbracciare.

La lettura di questo testo mi ha consegnato due suggestioni: la prima, è che il vero giurista è quello che sa decodificare la realtà che attraversa con gli strumenti consegnatigli dal proprio percorso formativo costruito nel tempo.

La seconda è una conseguenza della prima: questo libro – dedicato alle giovani generazioni – è una bussola nella difficile navigazione del giurista – non sono parole mie, ma trattasi di una delle più belle metafore sulle *regulae iuris* di Gotofredo – una lanterna luminosa in tempi bui e difficili (P. Grossi, *Un diritto senza Stato*, già in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XXV, Milano, ora in Id., *Absolutismo giuridico e diritto privato*, Milano 1998, 290).

Perché abbiamo assistito alla più plastica delle immagini di un diritto “incerto”, dovuto non solo e non tanto al profluvio di provvedimenti adottati nel periodo pandemico, ma a una erosione di convinzioni profonde, date per scontate, sul fatto che ciascuno di noi detenesse naturalmente diritti – di circolare, riunirsi con altre persone, usare il proprio corpo, di gesticolare e abbracciarsi con altri – che indubbiamente sono state incrinare, scoprendo che qualcun altro ne dispone al posto nostro.

Ci toccherà riflettere sui concetti di normalità e di emergenza, di cosa sia eccezione e di cosa sia sospensione dei diritti costituzionali, ragionare se non sia il caso di ritenere emendabile il decalogo dei valori fondamentali nello spirito di quella idea vichiana della “giusta ragion di Stato”: non mera conservazione del potere, ma contemperamento degli interessi privati e di quelli pubblici, equità civile, sovranità e possibili corollari in tempo di crisi.

Aggiungerei, con le parole del maestro Panebianco, occorre «una progettazione del futuro, riadattando i poteri pubblici di ogni livello, di fronte alle nuove situazioni ancora non risolte, scontando una permanente emergenza di rischio insieme alla necessità di risposte di restaurazione o di cambiamento delle politiche nazionali» (*Lo Stato anti-crisi globale* cit., 177). Questo libro è – a mio sommo avviso – uno straordinario strumento di comprensione del recente passato e di progettazione del futuro.

Francesco Lucrezi*

È per me, come sempre, motivo di grande gioia essere qui, accanto a tanti carissimi Amici e Colleghi, a svolgere insieme una riflessione sull'ultimo prodotto del Maestro Massimo Panebianco, il cui contributo di pensiero, in questi anni, ha raggiunto davvero livelli di rara ampiezza e continuità, sul piano quantitativo, e acume e profondità, su quello qualitativo.

Trovo, poi, questa forma di libero dialogo e confronto qualcosa di affascinante, che mi porta alla mente le migliori esperienze dell'elaborazione di pensiero del passato, quali i circoli presocratici, i Dialoghi di Platone, l'Accademia di Atene, le *sectae* dei giureconsulti romani, i cenacoli intellettuali rievocati da Aulo Gellio, la cd. Società letteraria fiorentina, la Scuola medica salernitana, la "Römische Rechtsschule" di Savigny, i cenacoli degli 'Annales' di Bloch e Febvre e tanto altro ancora. Le idee non nascono in solitudine e, soprattutto, non crescono e non proliferano senza scambio, comunicazione, contraddizione. Recita un proverbio talmudico che un buon rabbino è quello che è contraddetto dai suoi allievi. Da questo punto di vista, Panebianco, con la sua apertura, generosità e capacità di richiamo, è un esempio luminoso.

Il libro di cui discutiamo, com'è noto, rappresenta una diretta prosecuzione del precedente, *Lo stato post-globale. Ascesa e resistenza dello stato globale "Covid-free"* (2020), nel quale il Professore aveva esaminato, con sottile spirito analitico, gli inediti intrecci tra medicina, politica e diritto determinati dall'emergenza pandemica, che ha costretto le istituzioni europee e mondiali (secondo una felice espressione dell'autore) a "indossare il camice bianco". In questo nuovo volume, oggetto di riflessione è quella che, in tutto il mondo, è diventata la nuova parola d'ordine: 'recovery'. Termine alquanto polisemo ('recupero', 'guarigione', 'miglioramento'), che però, nell'attuale contesto, ha acquistato un'accezione prevalentemente economica, nel senso di "ripresa dell'economia".

Una parola che, in Italia, si accompagna naturalmente ad un altro termine che è diventato di uso corrente (passando, dal terreno della psicologia e della biologia, in cui era precedentemente confinato, a quello delle scienze politiche e sociali): 'resilienza', ossia capacità di sopportare e reagire positivamente a un evento traumatico. L'associazione tra le due parole è stata ufficializzata, al massimo livello, com'è noto, dall'avvio del famoso PNRR, il "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza" varato dal nostro Governo nel quadro del programma "Next Generation" dell'Unione Europea.

L'antico brocardo "*primum vivere, deinde philosophare*" è stato così, negli ultimi due anni e mezzo, forzatamente modificato: il Corona-virus ci ha imposto, in primo luogo, di difenderci, di sopravvivere. La guerra è stata lunga e crudele, e nessuno potrà mai immaginare l'angoscia, per esempio, di quegli anziani, magari non perfettamente lucidi, che, da un momento all'altro, sono stati prelevati dalle loro case e trasportati di peso in luoghi sconosciuti da uomini coperti da tute e scafandri, di cui non hanno potuto neanche vedere il volto. Avranno certamente invocato l'aiuto di figli, coniugi, nipoti, badanti, e, non vedendo accorrere nessuno, avranno pensato di essere stati abbandonati, buttati via. Un pensiero che suscita immenso dolore.

* Professore Ordinario di Diritto Romano e Diritti dell'Antichità, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Salerno.

Diminuita – anche se non certamente finita – questa prima emergenza, non ci si è potuti fermare a *philosophare*, in quanto si è dovuto fronteggiare con energia il problema della ripresa economica, del ‘recovery’. Perché si può morire non solo di Covid, ma anche di fame.

Il Professore offre, nelle sue pagine, una ricognizione ampia e dettagliata di come i vari stati e le varie istituzioni internazionali si sono comportati e si stanno comportando di fronte a questa comune esigenza, facendo prevalere, di volta in volta, atteggiamenti di cooperazione, sinergia, solidarietà, oppure di individualismo, egoismo, reciproca diffidenza.

Ma le pagine del Professore, in linea con il suo costante approccio scientifico e umano, non si limitano a descrivere e analizzare la realtà esistente, il ‘Sein’, ma delineano anche un ‘Sollen’, un “dover essere”, tracciando i contorni di quello che potrebbe essere un virtuoso *ius gentium*, volto alla realizzazione di un possibile bene comune, all’insegna non solo della “pace universale” vagheggiata da Kant, ma anche di un interesse concreto e condiviso. Una visione per niente ingenua, quindi, ma pragmatica. Dovrebbero essere la necessità, la lungimiranza e la convenienza, non il “buonismo”, a sollecitare forme di coordinamento e cooperazione, soprattutto alla luce degli insegnamenti del passato.

Le parole d’ordine del nuovo ordine mondiale sono formulate per lo più in inglese, la lingua franca mondiale (“recovery plan”, “soft recovery”, health-people”, “health-planet”, “public policy”, “geo-recovery”, “reports-recalls”, “austerity” ecc.), ma affondano le loro radici in una sapienza antica. Non è la prima volta, nella storia, che vengono proposte soluzioni di “neo-sovrانيتà” e sussidiarietà, ma oggi parrebbero sussistere più forti elementi per metterle in atto. ‘Oggi’, o ‘ieri’? ‘Parrebbero’, o ‘parevano’? Perché, com’è noto, il libro di Panebianco, aggiornato, sul piano legislativo, dottrinario e giurisprudenziale, fino all’ultimo minuto prima di andare in stampa, si è trovato, purtroppo, tragicamente, come tutti i libri di diritto internazionale, di storia contemporanea, di politologia pubblicati prima del 24 febbraio 2022, appartiene già a un’altra epoca. Fa una certa impressione leggere, nelle pagine del volume, di una “unità di azione con la Repubblica Federativa Russa, come Paese ex-G7 (G8) e come ponte con uguale sviluppo tri-continentale (BRICS)” (p. 199). E l’auspicio di un “giudice unico e supremo... dei conflitti nell’ipotesi di crisi globale” appare un’utopia più lontana dell’arrivo dell’era messianica.

Alla fine, credo che il complesso diritto internazionale, con tutto il suo coacervo di leggi, trattati, regolamenti, accordi e disaccordi di ogni genere, ci riporti costantemente a un bivio molto semplice: da una parte, le parole della razionalità, dell’equilibrio, della promozione del benessere e della pari dignità di tutte le nazioni e tutti gli individui della terra. Dall’altra, la scorciatoia belluina della sopraffazione, della violenza, del sangue. Che, purtroppo, esercita sempre una sua sinistra malia.

Anche se, ovviamente, avremmo preferito il contrario, le pagine di Panebianco, anziché una luce nel giorno, come avrebbero dovuto essere, sono diventate una luce nella notte. E, perciò, purtroppo, brillano ancora di più.

Lucia di Cintio*

Sovranità ed emergenze. Il saggio del Professore Massimo Panebianco ci restituisce un quadro lucido e dettagliato circa la situazione determinata dalle varie emergenze sanitarie, energetiche, militari. Si tratta di contesti estremamente fluidi, di complessa e complicata ricostruzione, in cui lo studioso si muove con la maestria solita.

L’analisi del Nostro parte da una distinzione di equilibri geopolitici tra Stati, in situazioni, rispettivamente di normalità e di criticità, determinate dalle varie emergenze; ad essa segue una

* Professore di Storia del Diritto Romano e Diritti dell’Antico Oriente Mediterraneo, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Salerno.

valutazione sul differente meccanismo di funzionamento delle istituzioni. Ne emerge una sorta di stratificazione concettuale e giuridica, caratterizzata da una base comune composta proprio da quei diritti universali su cui insistono i vari modelli istituzionali determinati dalle contingenze storiche. Nel tempo, si sono sviluppate, afferma l'Emerito, varie zone di pace, ossia vari assetti stabili con un proprio equilibrio, proprie regole. La stessa Europa si diversifica, aderendo a trattati NATO, o Russo-europei, o euro-asiatici. Si tratta di quello che lo studioso definisce 'Stato multilivello'. Appare chiaro come tali trasformazioni sollevino anche una questione di sovranità; è inevitabile chiedersi, infatti, in che misura le norme anti-crisi, adottate a livello internazionale, incidano sulla sovranità del singolo Stato e come muti l'idea stessa di tale mutevole concetto.

Nel contesto dato, la sola adozione di una visione geopolitica può condurre a concettualizzare idee formalmente corrette, ma che recano in sé il rischio di una sorta di diluizione degli ideali che la comunità tutta deve perseguire: pace e giustizia. Ed è così, che essa deve essere integrata con la storia del pensiero, del diritto, attraverso cui guardare alla sovranità, non tanto come categoria dogmatica, quanto storica.

Dal punto di vista occidentale, il concetto affonda le radici nel diritto romano, quando, in piena crisi della *Res Publica*, uno dei primi teorici del pensiero, ossia Cicerone, solleva riflessioni circa categorie qualificanti una comunità, come si evince chiaramente dalle sue opere all'interno delle quali la comunità non è altro se non un'organizzazione basata sulle leggi. In tal senso, si pensi al noto '*Legum omnes servi sumus ut liberi esse possimus*', (*Pro Cluentio* 53), divenuto una sorta di bussola morale per gli operatori del diritto.

Se l'ordinamento, tendenzialmente, coincide con le leggi, allora la sovranità è la capacità o il potere di emanare le stesse. Quando l'assetto repubblicano virerà verso l'idea di dittature più o meno durevoli, non viene meno il principio di legalità e si usa la tecnica legislativa in modo formalmente corretto; senonché la medesima diviene un contenitore da riempire a seconda dell'esigenza del momento (L. di Cintio, *Pater Patriae e Maiestas*, *Un possibile nuovo modello normativo*, in *ILG.*, 2, 9 ss.).

Una tale formalismo, privo di una solida base di valori condivisi, può giustificare e supportare un ampliamento della sovranità a scapito delle altre comunità. Infatti, è così che i Romani, attraverso un esercizio di potere, *imperium*, normativizzato sottomettono i vari popoli, attraverso i *foedera*, i trattati internazionali e le *leges provinciae* a carattere statutario. Ed è così che anche i vari dittatori, Silla per tutti, riescono a esercitare una forma di potere assoluto, mutando di fatto il modello costituzionale, che formalmente, tuttavia permane nella sua forma primigenia.

Nel tempo, con il consolidarsi del Principato, il potere legislativo si concentra nelle mani di un unico soggetto, il *Princeps* e, allora, la sovranità si identifica nella sua figura, sia rispetto a cittadini-sudditi sia rispetto agli altri soggetti di diritto internazionale. Così concepita, si configura una nozione anche quantitativa del concetto, direttamente proporzionale alla qualità di potere, pressochè illimitato, del sovrano, ossia dell'*imperium maius et infinitum*, il cui corollario induce ad affermare che più uno Stato è forte, maggiormente può estendere le sue leggi, la sua forza verso un soggetto minore. In tale contesto ideologico, sia la sovranità esterna sia la sovranità interna non hanno limiti, se non la legge che sostanzialmente coincide con la volontà del sovrano.

È chiaro che un simile concetto abbisogna di correttivi che siano il prodotto dell'evolversi del pensiero giuridico, non solo di una coscienza collettiva.

Ed è così che all'interno della *scientia iuris* matura l'idea di un *ius naturale*, comune a tutti, nel quale sono insiti alcuni diritti inalienabili, che, in quanto tali, sono anche irrinunciabili. Si tratta del pensiero dell'ultima giurisprudenza classica, di Trifonino, in (D. 12.6.64, 7 disp.), scrive: *Ut enim libertas naturali iure continetur, et dominatio ex gentium iure introducta est*, e di Ulpiano, in (D. 1. 1.4, 11 inst.): ...*Utpote cum iure naturali omnes liberi nascerentur nec esset*

nota manumissio, cum servitus esset incognita. Sono affermazioni note, che pur non essendo inserite in un quadro coerente e logico, risultano testimoniare i lenti e non lineari mutamenti di pensiero circa i valori umani. Di impronta cristiana sarà I. 1.2.2: *Et servitutes, quae sunt iuri naturali contrariae; iure enim naturali omnes homines liberi ab initio nascebantur.* Nelle Istituzioni di Giustiniano, la libertà è un diritto naturale, inalienabile, comune a tutti; l'ordine sociale diviene egualitario, ma solo in linea di principio, poiché le singole leggi, e le loro ricadute pratiche, non mitigano ancora le disuguaglianze e l'immobilità tra classi sociali.

Affinché i valori umani, i diritti di natura si rivestano di effettività, occorre chiedersi, nello specifico, quali essi siano, altrimenti anche la categoria del diritto naturale, la più ampia, rischia di sfocare i propri contorni, sino a ricomprendere tanto la libertà quanto la schiavitù, tanto l'immanenza quanto la trascendenza; in altri termini tutto e il suo contrario.

Anche in questo caso, il contributo del Professore Panebianco risulta essenziale nell'individuare come sia con Grozio, *De Jure Belli ac Pacis*, che si concretizza l'elaborazione di diritti umani, inalienabili, in quanto di natura. Ed allora gli *Human Rights* sono tali in quanto caratterizzanti la stessa natura dell'uomo, specchio del divino.

Il diritto alla salute, alla pace, alla vita si svolgono come valori fondanti, in funzione dei quali, forse, non avrebbe nemmeno senso parlare di sovranità, ma di etica comune.

Se le nuove categorie di pensiero comportano una rivisitazione del concetto stesso di sovranità, non si possono trascurare influenze di altro genere, inerenti alle trasformazioni storiche, in particolare, a quella dovuta all'incontro della tradizione romana con quella germanica. Se l'idea di un *princeps* unico, la cui figura risulta la personificazione della stessa sovranità, è caratteristica degli antichi sovrani orientali, la possibilità che essa appartenga anche al popolo è diffusa nei popoli germanici. Per la loro stessa natura nomade, i Goti mancavano di un territorio stabile entro cui esercitare quella che noi oggi concepiamo come sovranità; quando si stabilirono nei resti dell'Occidente romano, dandosi un modello costituzionale monarchico, tale concetto si risolveva nel patto di fedeltà tra re e il suo popolo, che si fondava su di un sistema in cui il re era un delegato del popolo ed era il primo a dover rispettare la legge. *Lex regit omnem civitatis ordinem*, recita la *Lex Visigothorum* nel VII secolo, ma fonte della *lex* è lo stesso sovrano, il modello costituzionale visigoto si è conformato a quello romano-cristiano. Appare chiaro come, nel suo formalismo corretto, di per sé il motto non implichi certo la tutela di valori democratici.

Così, la storia stessa insegna che l'idea della presenza di diritti inalienabili, il metodo di esercizio condiviso della stessa costituiscono il confine intrinseco alla categoria della sovranità, concepita come non mero *imperium*, ma modello di collaborazione e cooperazione. In tale ottica, la sovranità è costituita dalla sintesi del potere di autodeterminazione di una comunità, la facoltà di interagire in modo paritetico con altri soggetti esterni, su comuni valori, che tutelino una scala di diritti, umani *in primis*.

In tale ottica, le politiche sanitarie adottate appaiono atte a tutelare la vita umana, diritto inalienabile e primario, senza che ciò costituisca una *deminutio* dell'autonomia e della indipendenza tra Stati. Al contrario, i vari soggetti di diritto internazionale hanno evidenziato, in questo frangente, la capacità di ricompattarsi, abbandonando vari particolarismi e specifiche conflittualità.

Vitulia Ivone*

Nelle prime lezioni del corso di Diritto civile, è d'obbligo l'inquadramento della differenza tra la norma speciale e la norma eccezionale, affinché lo studente comprenda che il diritto è in grado di farsi carico di ogni genere di vicenda e che è suo compito inquadrarla.

* Professore Associato, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Salerno.

La situazione di fatto generatasi a seguito della diffusione della pandemia, che è entrata prepotentemente nell'ordinamento giuridico, come fatto eccezionale, ha messo in luce tutti i limiti di interpretazione delle norme con le tradizionali categorie giuridiche, probabilmente inadatte a situazioni di emergenza generate da fatti del tutto estranei alle categorie presenti nell'ordinamento giuridico italiano.

Come scrive l'autore che oggi celebriamo con sentito affetto e dovuta reverenza, «La risposta degli Stati, tra fragilità e ripresa, è l'oggetto del nuovo diritto».

Perché un “nuovo diritto”? Cosa farà riflettere le future generazioni che studieranno questa nuova fase temporale come nuovo diritto?

Il volume che oggi presentiamo è un mirabile percorso ricostruttivo di una fase oramai entrata nella storia degli Stati, delle Istituzioni e dei Governi.

Dopo la constatazione dei fatti materiali – la pandemia globale – il volume inquadra la strategia giuridico-formale di quelle scelte di politica economica e monetaria operate dalle istituzioni dell'UE, soprattutto dalla Banca centrale europea e dalla Commissione. A seguito dello spaventoso indebitamento generatosi nel corso del biennio 2020-2021 - reso possibile dalla sospensione dell'efficacia dei vincoli del Patto di stabilità e crescita e del c.d. Fiscal compact e finanziato direttamente dalla Banca centrale – e della necessità di finanziare più urgenti misure a favore del sistema sanitario, delle imprese, delle famiglie e dell'occupazione, il Governo italiano ha elaborato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che l'autore qualifica quale nuovo Piano Marshall dell'Unione Europea (M. Panebianco, *Lo Stato anti-crisi globale*, Napoli, 2022, p. 20, nota 20).

Lasciando da parte il rischio – insito nell'animo del decisore politico - di rendere permanente lo stato di emergenza nel quale – come è noto – vi è una fisiologica perdita delle libertà fondamentali – una riflessione attenta dovrebbe anche coinvolgere la preoccupazione che il programma di finanziamenti europei noto come Next Generation EU possa essere considerato ed interpretato nell'ottica di una qualificazione che non veda già in esso una riforma in nuce del sistema politico-istituzionale dell'UE.

Certamente, il significativo ammontare del piano, con investimenti destinati alla creazione di nuove infrastrutture, fisiche e digitali, sembra, in effetti, naturalmente preludere ad una vera e propria riconsiderazione strutturale degli assetti complessivi tanto dell'ordinamento giuridico-istituzionale, quanto del sistema economico e sociale.

Il percorso d'attuazione del PNRR è estremamente lungo, scandito da verifiche semestrali, che si protrarranno fino al 30 giugno 2026: nel corso di quest'anno si dovrà dimostrare l'intervenuto conseguimento di ben 102 traguardi e/o obiettivi, dei quali 47 entro il 30 giugno, e in quanto agli altri, entro il successivo 31 dicembre.

Si può pertanto affermare che il 2022 sarà l'anno del “collaudo” dei meccanismi, delle procedure e delle modalità di interfacciamento tra le diverse filiere decisionali chiamate a concorrere nel conseguimento dei risultati attesi, a partire dalla c.d. “Cabina di regia” preposta al controllo sull'attuazione del PNRR, e dalla Segreteria tecnica, costituita per supportarne l'attività.

Di straordinaria importanza, a tal riguardo, sono alcuni provvedimenti normativi propedeutici, come l'approvazione della Legge delega per la riforma degli appalti pubblici, da rendere operativa entro il 30 giugno 2022, e l'approvazione, entro la stessa data, delle disposizioni per il contrasto all'evasione fiscale, come primo passo di una più complessiva riforma fiscale.

Questo primo semestre del 2022 è centrale anche sul fronte della “Strategia nazionale per l'economia circolare”, che dovrà essere rivista per renderla coerente alle nuove sfide globali.

Ma in questo primo semestre del 2022, lo scenario internazionale si è – se mi si concede l'espressione – arricchito di un nuovo protagonista: la guerra.

E qui risuonano ancor più incisive le parole del maestro: «l'attuale unità giuridica del mondo passa attraverso la linea del partenariato della *recovery*, come esercizio della sovranità

nazionale e della sussidiarietà globale, intesa come esercizio di poteri sovrani condivisi nei punti più critici dell'emergenza dell'intero sistema mondiale». In altri termini, la *recovery* come somma del diritto delle emergenze.

Nel diritto delle emergenze si muove, non senza difficoltà, anche il diritto dei contratti.

Nel cuore del diritto civile, all'inizio della pandemia, è stato difficile identificare una rotta (G. Alpa; A.M. Benedetti – R. Natoli; R. Calvo; V. Cuffaro; G. D'Amico; P. Gallo; F. Piraino; U. Salanitro; C. Scognamiglio; G. Sicchiero; P. Sirena; P. Trimarchi): sembrava che la tempesta conducesse la nave.

Dopo le prime misure di contenimento adottate dal Governo nel 2020 ponendo le «condizioni necessarie per la sopravvivenza della comunità» e il maldestro tentativo di ibernare i rapporti contrattuali, al fine di salvaguardarli, ci si è domandati - in quel tempo sospeso tra la forzata solitudine e l'atteso ritorno ai rapporti sociali – se i rapporti giuridici, e in particolare quelli a contenuto patrimoniale, permanessero immutati nella propria efficacia e validità.

Il tema era verificare se esistessero – in un sistema caratterizzato dalla certezza della pretesa e dall'altrettanto inconfutabile rimedio della responsabilità del debitore - quegli “anticorpi” in grado di fronteggiare un evento assolutamente straordinario e imprevedibile.

Come chiarito da autorevole dottrina – immediatamente a ridosso dell'acuirsi dello stato pandemico – non è presente nell'ordinamento civilistico italiano un gruppo di norme finalizzate alla “revisione” (più che alla rinegoziazione) del rapporto (F. Macario; V. Roppo).

Come è noto, il diritto dei contratti e delle obbligazioni si affida a due strumenti per fronteggiare uno stato di crisi emergenziale: l'impossibilità sopravvenuta e la eccessiva onerosità sopravvenuta.

Tradizionalmente questi istituti, in relazione all'incidenza sulle dinamiche negoziali, sono ricollegati al verificarsi di un evento caratterizzato dal caso fortuito o dalla forza maggiore, nel senso appunto della non dipendenza in capo alle parti di ciò che altera l'equilibrio contrattuale raggiunto dalle parti (R. Tommasini).

In tempo di pandemia, il debitore ha certamente incontrato difficoltà nell'adempimento: il tema è stato, quale rilevanza attribuire a tale comportamento, ovvero se lasciarlo degradare a circostanza irrilevante in ordine al giudizio di responsabilità posto che, astrattamente, la inattività economica rientra pur sempre in un rischio che grava su chi assume un'obbligazione, oppure se dare peso specifico alla straordinarietà dell'evento pandemico, alla sua diffusione mondiale nonché alle conseguenze inevitabili sulle attività produttive, scegliendo dunque di degradare queste circostanze ad elementi irrilevanti in ordine alla esigibilità della prestazione.

Nella costruzione del rapporto dare/avere - che corrisponde alle figure giuridiche del debitore e del creditore – la sola valutazione economica dell'obbligazione non può essere formulata in dispregio del principio solidaristico e del rispetto della dignità della persona, senza correre il severo rischio di una lettura interpretativa difettosa.

Nella consapevolezza del parere di autorevoli detrattori della *Drittwirkung* nei rapporti privati (P. Rescigno, C. Castronovo), ritengo sommamente che l'ordinamento italiano non consideri il singolo rapporto obbligatorio come una entità a sé, ma valuti complessivamente la responsabilità patrimoniale del debitore in relazione a tutti i rapporti a contenuto economico dallo stesso intrattenuti. Sovviene qui la lezione di Cottino: «se è vero che deve considerarsi imputabile a chi non adempie la situazione determinata dalla sua insufficienza economica, non parrebbe potersi estendere l'affermazione sino a costringere il debitore a fallire o ad assoggettarsi all'olocausto economico, quando ciò è l'inevitabile conseguenza dello sforzo da compiersi per eliminare la sopravvenuta non imputabile impossibilità della prestazione» (G. Cottino)] o ledendo diritti fondamentali della persona.

È indubbio che in una situazione di eccezionalità, le clausole generali hanno svolto un ruolo essenziale: al pari di membrane traspiranti, hanno consentito una via di comunicazione tra contratto e contesto storico-sociale.

Ma vi è stato di più: il ruolo di protagonista è toccato al criterio della buona fede, che ha operato su almeno due versanti (M. Grondona).

Il primo ha avuto a che fare con la fase di *esecuzione* del contratto: nell'allontanamento forzoso per evitare i contagi, la buona fede ha imposto al creditore di accettare che la prestazione fosse eseguita a distanza. Si pensi a tutte le *obbligazioni pecuniarie*, per le quali il debitore ha avuto diritto ad utilizzare mezzi di pagamento alternativi al danaro contante.

Ma identico ragionamento ha avuto senso anche relativamente al settore della giustizia per il quale un provvedimento del governo ha consentito che «gli obblighi di pagamento del contributo unificato» potessero essere «assolti con sistemi telematici di pagamento» (art. 83, c. 11).

Relativamente al secondo versante, ovvero i *rimedi contrattuali*, va detto che i Tribunali italiani sono stati chiusi dal 17 marzo 2020 (data di entrata in vigore del d.l. 18/2020) all'11 maggio 2020 (in forza della proroga disposta dall'art. 36, d.l. 23/2020). Ciò significa che per circa due mesi i contraenti non hanno potuto adire la giustizia.

È ragionevole immaginare che il peso di questa disposizione di legge, di questo *stop*, non sia riverberato sulla vita dei contratti?

Invero, l'analisi della legislazione emergenziale ha evidenziato che il legislatore si è ben guardato dal mettere in discussione il contenuto economico dei rapporti contrattuali che sono stati, al contrario, ibernati.

Certamente il legislatore, nel delirio dettato dall'eccezionalità dell'evento, ha potuto procurare solo uno *stato di coma* ai contratti; a quell'iniziale *dovere di dialogo* tra contraenti si è gradatamente sostituito un risveglio doloroso per il debitore, così come per il professionista.

Ora la guerra e prima la pandemia, sembra non terminare l'ora buia dell'incertezza.

Per gli studiosi del diritto civile, bisognerà chiedersi – a consuntivo del periodo pandemico – se nelle aule di giustizia il teorema della “impossibilità della prestazione” abbia tenuto conto dei valori solidaristici sempre, beninteso, nel rispetto dei principi di correttezza e buona fede che impediscono al più scaltro dei contraenti di avvalersi delle situazioni di difficoltà altrui.

E bisognerà riflettere sulle scelte effettuate in vantaggio dei contraenti in difficoltà, sulla equità dell'assetto negoziale, sullo squilibrio tra le prestazioni pattuite: ciò perché la pandemia non sarà soltanto un capitolo nei libri di storia, ma sarà un intero segmento delle rassegne di giurisprudenza e, perché no, anche di dottrina.

E, come ha scritto l'autore, il tempo della ricostruzione coincide con quello bilanciato di un nuovo sviluppo, correttivo ed integrativo di lacune, insufficienze ed errori delle fasi precedenti.

Armando Lamberti*

L'ultima meritoria opera del Prof. Massimo Panebianco, ponendosi in continuità con la precedente (M. Panebianco, *Lo Stato post-globale. Ascesa e resistenza dello Stato globale Covid-free*, Napoli, 2020), prosegue nella riflessione sulle sfide che la pandemia da Covid-19 ha offerto al paradigma dello “Stato globale”, contribuendo ancora una volta ad indagare, con immutate acutezza e lucidità, le tante questioni – geo-politiche, gius-internazionalistiche e costituzionalistiche – di questi nostri tempi difficili.

Lo “Stato globale”, su cui da tempo il nostro A. ha incentrato la propria raffinata elaborazione teorica, conosce – trovandosi ad affrontare una nuova (rilevantissima) sfida, quella della ripresa e della ricostruzione post-pandemica – un nuovo stadio evolutivo, che nondimeno si pone in continuità con alcuni suoi tratti costitutivi, talora esaltandoli.

* Professore Ordinario di Diritto Costituzionale, Dipartimento di Scienze Giuridiche (Scuola di Giurisprudenza), Università degli Studi Salerno.

Già dall'Introduzione, breve ma densa di senso e di importanti spunti di riflessione, si evince questa duplice anima, conservativa e progressiva, dello "Stato globale", aperto alla Comunità Internazionale in nome di una "sovranità condivisa" e al contempo sempre saldo su se stesso, proiettato al suo interno ed alle istanze di protezione che ivi emergono in quanto rese via via più evidenti e socialmente avvertite proprio dalle dinamiche globali.

Se Carl Schmitt, evocando Hobbes, poteva affermare ne *Il concetto di "politico"*, con i suoi consueti toni brillantemente aforistici, che "il *protego ergo oblige* è il *cogito ergo sum* dello Stato" – così sottolineando acutamente il rapporto di coesistenza protezione-obbedienza in quanto paradigma fondativo dello Stato moderno – , così oggi, a maggior ragione nell'epoca dello "Stato globale" descritto da Panebianco, possiamo apprezzare la sua "vecchia" e al contempo "nuova" anima di "Stato anti-crisi", votato alla *Recovery* in un contesto di rinnovata attenzione alla "ri-costruzione" interna e di feconda collaborazione internazionale.

La Parte prima dell'opera (Capitoli I-III) è incentrata sul regime giuridico dello "Stato anti-crisi globale" nella sua evoluzione storica, evidenziando le clausole di apertura agli ordinamenti delle organizzazioni sovranazionali e della Comunità Internazionale contenute nel testo costituzionale italiano (v. pp. 11 ss.), arricchito in tal senso a seguito delle revisioni costituzionali del 2001 (v., in particolare, il "nuovo" art. 117 Cost. risultante dalla legge cost. 3/2001) e del 2012 (riforma degli artt. 81-97-117-119 Cost.). Sullo sfondo di un *international law* che si trasforma in *global law* – come la stessa evoluzione del bio-diritto e del diritto sanitario internazionale evidenzia (v. pp. 46 ss.) – e di organizzazioni sovranazionali sempre più internamente integrate secondo un modello di "sovranità condivisa" e di "sussidiarietà" (v. pp. 65 ss., cfr. anche, se si vuole, A. Lamberti, *Sussidiarietà, democrazia e sovranità*, in *Studi in onore di Claudio Rossano*, Napoli, 2013, pp. 257-282), il "diritto anti-crisi" si muove, dunque, attraverso una triplice prospettiva: "governo condiviso delle crisi" (par. 2.1) e "servizi globali" (p. 80) in un rinnovato clima di cooperazione a livello internazionale, "sovranità condivisa" e programmi di *recovery* a livello di Unione Europea, implementazione interna dei programmi di ripartenza e progettazione di una nuova fase di rilancio e sviluppo economico-sociale.

Il "diritto anti-crisi" mostra, altresì, una doppia anima, anch'essa riscontrabile, nelle sue estrinsecazioni normative, nei singoli livelli di governo: *crisis control* (controllo delle crisi in via preventiva) e *crisis management* (gestione successiva delle crisi) si atteggiavano come le "funzioni primarie dell'anti-crisi" combinandosi tra loro come "regolamento generale della globalizzazione" (p. 103) nell'affrontare le principali sfide che questa pone (in campo economico, sociale e sanitario, securitario). Il "globalismo riformatore extra-intra statale" (p. 112) designerebbe proprio, allora, questa tensione continua – ben condensata nelle revisioni costituzionali italiane del nuovo millennio – degli attori statuali tra prevenzione e gestione successiva delle crisi.

In questa prospettiva, per esempio, l'A. non sembra cogliere alcuna contraddizione (quantunque la letteratura economica più recente ben abbia sottoposto a revisione critica non pochi "dogmi" del neoliberalismo) nel rapporto tra *austerity* e *recovery* (pp. 163 ss.), anzi considerando la prima funzione – proprio in una prospettiva di prevenzione delle crisi – come necessario presupposto della seconda. L'accelerazione nel processo di integrazione europea impressa dal *Next Generation EU* e dalla condivisione dei rischi finanziari segnerebbe, allora, un completamento necessario ed ineludibile del binomio *austerity-recovery*: il programma europeo di ricostruzione, ponendosi non soltanto nella logica cooperativa degli aiuti internazionali in caso di emergenze (volto tradizionale, come illustra l'A., del "diritto anti-crisi globale") ma atteggiandosi a nuova espressione di "sovranità condivisa", rappresenta pertanto un nuovo – cruciale – stadio dello sviluppo dell'integrazione, costruendo – o quanto meno rafforzando – il secondo termine (quello della ripresa, della distribuzione di risorse e del rinato

keynesismo) del suddetto binomio, sinora (sovente pericolosamente) appiattito sulle sole logiche dell'equilibrio di bilancio.

Può allora affermarsi – riannodando il dialogo con il precedente lavoro dell'A. – che, per reagire all'emergenza sanitaria internazionale ed alle sue non meno drammatiche conseguenze economico-sociali, lo Stato anti-crisi globale, come nuova forma dello “Stato post-globale”, si è presentato quale “recettore e successore dei valori dello Stato globale, ma anche come suo correttore e moderatore di fronte ai relativi eccessi di movimentismo ed instabilità” (M. Panebianco, *Lo Stato post-globale...*, cit., p. 323). Detto altrimenti, è il *Recovery State* – come lo chiama efficacemente Panebianco – che si fa portatore di istanze solidaristiche (l'A. parla efficacemente di una “sovranità solidale”, v. Capitolo VIII), in grado di rispondere – nell'equilibrio tra le esigenze delle libertà e della sicurezza (pp. 181 ss.) – alle sfide del rischio sanitario e dell'instabilità dei mercati, in tempi di crisi geo-politiche (v. Capitolo IX).

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), inquadrato nel complessivo programma *Next Generation EU* (v. pp. 172 ss. e l'appendice), è chiamato, allora, ad esprimere proprio questa funzione essenziale dello “Stato anti-crisi globale”, in un contesto di sussidiarietà europea (e globale), per favorire un rilancio del sistema-Paese lungo le direttrici della transizione ecologica e della transizione digitale, tracciando un nuovo modello di sviluppo.

Le premesse per un vasto piano di investimenti e per un ambizioso programma di riforme non mancano. Non latitano le volontà politiche né la necessaria collaborazione istituzionale tra i livelli di governo secondo uno spirito di lealtà sussidiaria.

Ma per abbracciare pienamente la logica solidaristica della *recovery*, la sapienza tecnica e la perizia economicistica potrebbero non essere sufficienti: come un'analisi “quantitativa” ha mostrato in un recente volume (A. Cantaro, *Post-pandemia. Pensieri (meta)giuridici*, Torino, 2021) – a fronte di espressioni frequentissime come “competitività”, “digitale”, “concorrenza”, etc. (il che certo non stupisce, vista l'importanza anzitutto economica del Piano) – sono impiegate raramente nel testo del PNRR le “formule” del costituzionalismo democratico-sociale (due volte appena compare la parola “solidarietà”, altrettante volte l'espressione “uguaglianza sostanziale”, cinque volte “equità”...).

Non è – si badi – un problema meramente linguistico, confinato nella dimensione semantica e lessicale. La questione, su cui saremo chiamati ad interrogarci ancora (in ciò sicuramente stimolati dal continuo impegno intellettuale di Panebianco), è se – nella sua concreta attuazione – il Piano saprà davvero essere all'altezza dei suoi obiettivi, assolvendo alla cruciale funzione di *recovery* in un equilibrio sapiente tra libertà e sicurezza, tra le spinte centrifughe delle dinamiche economiche di mercato e le esigenze solidaristiche e di protezione (su cui, v., di recente, G. Amato, *Bentornato Stato, ma*, Bologna, 2022), nella consapevolezza che “davanti a emergenze gravissime, frutto non di circostanze occasionali, ma di cambiamenti profondi tali da esigere trasformazioni non meno profonde (e non temporanei tamponi), serve bensì un forte potere centrale e tuttavia si debba anche contare sulle responsabilità di cui è intrisa, e capace, la società nel suo insieme, con le sue istituzioni territoriali, le sue autonomie private, le sue aggregazioni di interessi collettivi e sociali” (G. Amato, cit., p. 98).

Equilibrio, questo, che potrà essere garantito da uno Stato non più soltanto regolatore (v. A. Pisaneschi, *Dallo Stato imprenditore allo Stato regolatore. E ritorno?*, Torino, 2009), ma anche “gestore” (G. Amato, cit., p. 68), come “promotore di attività” (su cui, cfr. F. Bassanini, G. Napolitano, L. Torchia (a cura di), *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, Bologna, 2021) e “distributore di risorse a chi è forzatamente inattivo” (G. Amato, cit., p. 68), ma al contempo “immune da vecchi vizi e lontano, in ogni circostanza dall'hybris dell'accentramento autoritario” (ivi, p. 100).

Insomma, su di noi, in quanto osservatori *dalla e nell'Accademia*, graverà l'onere di vigilare sull'implementazione del processo rinnovatore e riformatore, di verificare, cioè, se si saprà realizzare la multiforme anima della *recovery*, sfuggendo alle tentazioni tecnocratiche od

economicistiche e realizzando nell'azione politica un nuovo stadio – non solo dello “Stato globale” – ma del costituzionalismo *democratico, sociale e ambientale* (in una direzione sicuramente intrapresa dalla recente legge cost. 1/2022 di modifica degli artt. 9 e 41 Cost.) secondo le logiche inclusive della “cura”, della coesione sociale e dell'interesse delle future generazioni.

Francesco Mancuso*

“*Smisurata misura*”: *la pandemia, il diritto, lo Stato, la guerra*. Come molti altri fenomeni umani e naturali la politica va a ondate. In economia si parla ormai da un secolo di questo andamento ondeggiante del ciclo economico, come teorizzato nelle ‘onde K’ di 40-50 anni di cui parlava l'economista Nikolai Kondratiev. I cicli ideologici sembrano avere un andamento simile. Periodi storici lunghi all'incirca mezzo secolo associati con un determinato consenso ideologico si sono succeduti nella storia moderna, a partire dalla Rivoluzione francese. Questi periodi tipicamente iniziano con una *pars destruens* che scardina gli assunti dell'era ideologica precedente, raggiungono un punto di massima egemonia e poi progressivamente vanno a scontrarsi con le proprie contraddizioni, aprendo lo spazio per un nuovo ciclo.

Gli esempi storici sono molteplici. All'era liberale di fine Ottocento e inizio Novecento è succeduta l'era social-democratica del dopoguerra. E infine, a partire dai tardi '70 e inizio '80, l'era neoliberista, segnata dal trionfo dell'ideologia del libero mercato sulle ceneri del socialismo reale. Il neoliberismo ha segnato l'era della globalizzazione ed è assorto a pensiero unico ampiamente accettato sia dal centro-sinistra che dal centro-destra. Ma ora anche quest'era ideologica sembra ormai destinata a volgere al termine”. Così Paolo Gerbaudo in un saggio (*Dopo la pandemia, il neo-statalismo prende il posto del neo-liberismo*, “Le Grand Continent”, 21/7/2021) che riassume le tesi portanti del suo interessante volume *The Great Recoil*, testo che fa il punto su quello che, a detta di molti osservatori, viene definito il “ritorno dello Stato” dopo anni di processi di destatalizzazione, di arretramento del ‘pubblico’, di decostituzionalizzazione, di crescente credenza nelle salvifiche virtù di processi di giuridificazione essenzialmente improntati alla centralità della *lex mercatoria* globale.

Quella che in uno dei suoi ultimi articoli Michel Foucault chiamava “la phobie de l'Etat”, e che fino a ieri avrebbe potuto essere rovesciata in “lo Stato contro la paura”, ha avuto ragioni e ha prodotto effetti diversi se non contraddittori: da un lato l'ombra di quel poderoso “mito”, per dirla con Ernst Cassirer, dello Stato, della sua immane potenza totalizzante (sebbene non si possa non osservare che l'apice del totalitarismo, vedi le letture di Fraenkel e Neumann, è stato sì l'apice della forza leviatanica, ma anche il momento del perverso incarnamento biologistico di una istituzionalità che è andata dissolvendosi in processi insieme distruttivi e autodistruttivi: come dire, in poche parole, che Hitler non è stato l'inveramento bensì la negazione di Hobbes), che ha determinato, per contesto storico-politico, ma soprattutto per reazione alla guerra civile interna ed esterna, europea e mondiale, innescata del totalitarismo nazifascista, quel glorioso progetto costituzionalistico caratterizzante gli assetti politici, democratico-costituzionali, sorti in Europa occidentale dopo la seconda guerra mondiale: progetto garantistico e propositivo, liberale e sociale, personalistico e istituzionalistico, una vera accelerazione di civiltà nella storia della umanità; d'altra parte, la crisi dei regimi del Welfare, avvenuta venticinque anni dopo, ha generato quella ancora perdurante avversione ideologica nei confronti della identità storica e istituzionale di potere statale e potere pubblico; ha fatto scaturire forme di avanzante neopatrimonialismo; ha di fatto favorito quella che un sociologo come Streeck ha definito la separazione – mediante *deregulation*, privatizzazioni, mercatizzazioni - dei destini tra capitalismo e democrazia, esplicita nella riduzione della statualità a mera funzione del mercato.

* Professore Ordinario, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Salerno.

Ora, per riprendere la suggestiva immagine, evocata da Gerbaudo, della *pars destruens* (che richiama la celebre nota di Gramsci sulla “crisi”, la quale “consiste appunto nel fatto che il vecchio muore e il nuovo non può nascere: in questo interregno si verificano i fenomeni morbosi più svariati”), va notato che il mutamento sul piano delle ideologie è sempre innescato da fattori esogeni, tra i quali possiamo isolarne tre: la crisi finanziaria del 2008-2009; la pandemia; oggi, in aggiunta, la guerra ritornante in Europa, come a dire che la storia, il fattuale, precede, non segue, la normatività e le ideologie. Ulteriore tassello di una analisi straordinariamente ricca e suggestiva di questo processo epocale di riassetamento, attraverso la cooperazione multilivello, dei rapporti tra piano statale e piano globale (su cui rimando a A. Carcano – F. Mancuso, *In cauda beneficium: le sfide post-globali e la pandemia*, “Ordines”, 1/2021), il testo di Massimo Panebianco prende spunto dalla quella “smisurata misura”, quale è stata definita la crisi pandemica, per raffinare ulteriormente la non semplice decifrazione di quella sorta di ossimoro concettuale eppure istituzionalizzato che è lo “Stato globale”. Il *Recovery State* è esattamente, secondo Panebianco, il ritorno dello Stato alla sua originaria funzione protettiva e proattiva, istituzionale e integrativa, di gestione della complessità insieme tutelando spazi di libertà (operazione particolarmente difficile, e soggetta a critiche anche ingenerose, allorché si è trattato di gestire la crisi pandemica rispettando i diritti fondamentali nel loro bilanciamento con il diritto alla salute: e non è inutile notare che l’art. 32 Cost. è l’unico a recare l’aggettivo “fondamentale”).

Molto si è scritto, spesso a sproposito e sollecitando più del dovuto suggestioni alle volte malamente assorbite dal pensiero schmittiano (per una critica al paradigma eccezionalistico assai condivisibile vedi M. Croce - A. Salvatore, *Cos’è lo stato d’eccezione?*, Nottetempo 2022) della situazione di eccezionalismo ultra-garantistico e illiberale che avrebbe caratterizzato la gestione sanitaria della pandemia. E tuttavia, come ha notato Ivan Krastev, “il presidente Franklin D. Roosevelt riuscì a salvare la democrazia liberale non tanto rifiutando di adottare misure straordinarie quanto piuttosto dimostrando l’efficacia della democrazia in un momento di incertezza e paura. La sua strategia fu quella di contraddire Carl Schmitt e di fornire la prova che le democrazie liberali, ‘con i loro litigiosi partiti, i parlamenti e le polarizzazioni, potevano inventare soluzioni e trovare una strada autonoma pur restando fedeli alle loro convinzioni e prassi fondamentali’” (*Lezioni per il futuro*, Mondadori 2020). Certo, i processi di ‘immunizzazione’, specie se attuati in società complesse, sono assai rischiosi: come ha lucidamente notato Roberto Esposito (*Immunità comune*, Einaudi 2022), la tendenza verso l’autoprotezione va nel senso – che oggi definiremmo ‘populistico’ - della *reductio ad unum*, laddove però - come giustamente nota l’autore - “solo se articolato in istituzioni differenziate e indipendenti, il regime democratico sfugge alla sua tendenza autoimmunitaria che lo immette, alternativamente, nel vecchio solco dell’aristocrazia o sulla strada di un nuovo dispotismo”. In questo senso, la pandemia mostra più di una assonanza con la guerra, in particolare con la guerra civile.

Su questo tema che a me pare centralissimo mi sia consentito effettuare un breve *excursus* (o *incursus?*). Colui che meglio di tutti ha letto i legami strettissimi tra epidemia e guerra è stato Elias Canetti in *Masse und Macht*. Nell’epidemia, nei suicidi di massa, nelle guerre, si tratta - sempre - di cumuli di cadaveri, di “morte collettiva”. Non una catastrofe fulminea, come i terremoti, ma un procedere ‘cumulativo’ della morte, data – procurata attivamente – come nel caso della guerra (il cui obiettivo è costituito dal mucchio dei nemici), ma anche del suicidio collettivo; nel caso dell’epidemia, il risultato (quello della morte di una collettività) non è deliberato, ma imposto dall’esterno: sicché “si vive tutti in un’eguale, terribile attesa, durante la quale si sciolgono i consueti vincoli degli uomini” (dove Canetti fa esplicito riferimento a Tucidide, autore “della migliore descrizione della peste”). Che si tratti della guerra, dell’epidemia, del suicidio di massa (e la guerra può tramutarsi, vedi il telegramma 71 di Hitler,

in un suicidio di massa), alla morte dei corpi fisici segue quella del corpo collettivo (nel caso della guerra, all'occorrere di una sconfitta).

In uno splendido saggio, che si intitola *Rileggere Hobbes oggi* (in *Paura reverenza terrore*, Adelphi 2015), Carlo Ginzburg ha messo il punto su come la descrizione tucididea della peste, e della 'anomia' dalla diffusione del morbo derivante, abbia non solo fortemente influenzato la concettualizzazione, da parte di Hobbes, di quello stato di natura privo di diritto, etica e ragione da cui è necessario fuoriuscire (nel frontespizio, peraltro, ricorrono due medici della peste abbigliati col tradizionale becco che fungeva da odierna mascherina protettiva), ma anche – attraverso una modifica nella traduzione dal greco tucidideo – individuato una sorta di gerarchia di gradi della paura, al cui vertice ci sarebbe (questo il verbo usato da Hobbes, *awe*, "incutere soggezione") quel terrore assoluto e paralizzante, quasi religioso, che dovrebbe suscitare il Leviatano affinché possa imporre legge e controllo.

Il poema della guerra, l'Iliade, esordisce – lo ricorda Sergio Givone – con un'epidemia che fa strage tra gli Achei. La peste è l'apparizione di una vera e propria tanatodicea, l'apparizione della morte, del nulla improvviso e cumulativo. Ma ancora più illuminante è la citazione che Givone fa dal capolavoro di Albert Camus: *La peste*, il "flagello", "non è commisurato all'uomo", dunque viene percepito come, insieme, smisurato e irreali, come illimitato, *apeiron*, privo di limiti, e dunque non ordinabile, non limitabile (dagli uomini). Lo stesso, poco prima, Camus dice della guerra: "Nel mondo ci sono state, in ugual numero, pestilenze e guerre; e tuttavia pestilenze e guerre colgono gli uomini sempre impreparati (...) Quando scoppia una guerra, la gente dice "non durerà, è troppo stupida". E non c'è dubbio che una guerra sia davvero troppo stupida, ma questo non le impedisce di durare ... Quando si fa la guerra, appena appena si sa che cosa sia un morto. E siccome un uomo morto non ha peso che quando lo si è veduto, cento milioni di cadaveri sparsi attraverso la storia non sono che una nebbia nella fantasia". Pare quasi di vedere come, nelle pagine di Camus, la guerra diventi un flagello come la peste, privo di effetti immediatamente percepibili, senza assunzioni di responsabilità, un moto derivante dalla stessa natura umana, ovvero, con Levinas, dalla stessa corporeità umana (e non è un caso che la filosofia dell'hitlerismo sia biologismo privo di aperture, alla trascendenza, all'alterità: pura vita che si converte in morte).

Sta alla responsabilità di tutti e di ciascuno, invece, non solo far sì che i processi di immunizzazioni non diventino sacrificali (nel senso della analisi di René Girard) e semplicistici, ma anche essere consapevoli che la farmacologia politica, e in fondo la sovranità, sono una sorta di *Pharmakon*, contenendo rischi esiziali di aggravamento del male. Qui si pone, ancora una volta, la questione dei modelli di politica e sovranità che si pongono innanzi, e tutti fuoriuscenti dalla stessa matrice: sovranità come guerra o come integrazione? Sovranità extragiuridica o giuridica? Democrazia come identità o come pluralismo? Se posso azzardare un'interpretazione del pensiero di Panebianco, la scelta dell'autore è estremamente chiara a favore di un "pensiero complesso" che solo può restituire la stretta connessione necessaria, ma tutta da costruire e se costruita esposta a rischi, tra diritto e democrazia, tra salvaguardia della vita e tutela di spazio di libertà, tra efficienza e diritti: scrive ottimamente Mauro Ceruti, "il pensiero complesso, con l'attitudine a cogliere la complementarità negli antagonismi, si predispone a cogliere il carattere indeterminato del regime democratico, la sua natura di regime instabile, in continua esplorazione delle sue aporie. Esse si presentano già all'origine della democrazia, che, allo stesso tempo, si basa sul riconoscimento della legittimità dei conflitti, delle divisioni, e sull'aspirazione a un corpo sociale coeso, sul ricorso al criterio della maggioranza come metodo realistico di decisione e alla finzione di farlo valere come volontà generale. Il populismo appare più propriamente una proposta di semplificazione del progetto democratico. Infatti, ne semplifica il concetto di popolo, nella misura in cui evoca l'immagine illusoria del 'popolo-Uno' e presuppone un'unanimità sociale; ne semplifica il sistema procedurale e istituzionale, attraverso una maggiore 'direttezza' e il ricorso frequente e

mitizzato allo strumento referendario; ne semplifica la costellazione sociale e la trama poliarchica, puntando alla soppressione dei corpi intermedi e a favorire una comunicazione immediata tra il ‘Capo e il ‘popolo-Uno’, che è considerato, aggiungo con un occhio al padre dei populismi contemporanei, Carl Schmitt, una figura passiva e muta, tranne nel momento della acclamazione di un Capo”. (*Abitare la complessità*, Mimesis 2020, con F. Bellusci).

Massimo Panebianco abbraccia con convinzione questo approccio che è prima etico che scientifico e che è ben consapevole dei profondi rischi della trasformazione del Leviatano (che qualcuno oggi, come Geoff Mann e Joel Wainwright, vuole sia condizionato nelle sue funzioni protettive anche dal cambiamento climatico) nel catastrofico, speculare Behemoth: “Nel futuro dei grandi spazi di libertà, sicurezza e giustizia geo-biologica, si intravede il profilo dello Stato post-globale, come *free-State* e *recovery-State*. A) Stato Covid-free. Il nuovo Stato, a seguito del processo di trasformazione, dovrà assicurare la liberazione dalla paura e dal bisogno prodotto dal male oscuro di Covid-19; B) Stato della *resilience*. Il nuovo Stato dovrà assicurare la resistenza contro la catena di eventi avversi, prodotti dal contrasto e dalla trasmissione del virus; C) Stato della equalizzazione. Dovrà assicurare il superamento del divario di bisogni medico-sanitari e fra i livelli di prestazioni offerte dai sistemi nazionali” (*Lo Stato anti-crisi globale*, Editoriale scientifica, p. 63). È questa una vera e propria sfida di nuove complessità, cui sarebbe esiziale non solo rispondere attraverso i famigerati semplicismi populistici, ma anche attraverso – ed echi inquietanti si odono in questi tempi di guerra – costruzione di nuovi ‘nemici’ e di nuove riesumazioni del volto guerresco e distruttivo, mai vittorioso, delle sovranità.

Angela Di Stasi*

Dal (Recovery) State ai fattori di vulnerabilità del sistema (pan)europeo di tutela dei diritti umani per effetto della guerra in Ucraina: brevi considerazioni 1. In un momento quale l’attuale, contrassegnato da spiccate vulnerabilità che riguardano l’assetto complessivo della regione (pan)europea – come area geo-politica della più ampia comunità internazionale - il presente intervento si propone di fornire un contributo alla riflessione oggetto della sessione dei lavori di questo Seminario dedicata a “Il recovery State sul fronte delle crisi globali”. Esso intende formulare qualche considerazione minima occasionata dagli effetti già percepibili di un conflitto in corso tra Federazione Russa ed Ucraina, contrassegnato da elementi di criticità che vanno oltre la dimensione interstatale dello stesso, con inevitabili ricadute *out of area* anche rispetto al rapporto ineludibile tra mantenimento della pace e rispetto dei diritti umani.

Se l’ultima fatica editoriale del Prof. Panebianco, edita alla fine del 2021, “*Lo Stato anti-crisi globale. Il “recovery State”*”, non poteva contenere riferimenti all’aggressione perpetrata da parte della Federazione Russa all’Ucraina e alle sue drammatiche conseguenze, nondimeno la finissima indagine, in essa contenuta, sul complesso delle trasformazioni dello Stato contemporaneo nel quadro dell’evoluzione dell’ordinamento giuridico internazionale contemporaneo fornisce chiavi di lettura utilissime nella riflessione critica su alcuni aspetti della drammatica attualità internazionale.

2. Nel più ampio quadro del “diritto delle crisi” - su cui tanto si sofferma l’opera del Prof. Panebianco (ed in particolare il suo capitolo II) - si evidenzia il ruolo esercitabile dallo Stato, quale soggetto di base della comunità internazionale, configurato quale “Stato anti-crisi” e “*recovery State*” e si sottolinea il suo contributo e la sua responsabilità nella gestione delle crisi e nella garanzia della sicurezza dei diritti. Tale ruolo emerge come prodotto “maturo” delle più generali trasformazioni intercorse nella comunità internazionale: da comunità post-westfaliana fondata sulla tendenziale anarchia dei suoi soggetti a comunità basata sulla centralizzazione di

* Professore Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell’Unione europea, Università di Salerno.

alcune funzioni ed alla devoluzione di poteri e compiti a enti pluri-statali (si pensi al divieto dell'uso della forza e all'attribuzione del suo "monopolio" alle Nazioni Unite) fino alla riconcettualizzazione dei poteri dell'autorità sovrana alla luce di un approccio cd. *human rights oriented* che ne caratterizza la sua azione sia *uti singulus*, sia nell'ambito delle unioni di Stati. Siffatte trasformazioni si riflettono in una parabola evolutiva che vede il passaggio della sovranità, intesa quale strumento di tutela degli interessi privati dei sovrani (nei secoli XVI e XVII) ad una sovranità come coincidente con gli interessi degli Stati nei rapporti *inter se* (nei secoli XVIII e XIX) fino ad una sovranità al servizio, *inter alia*, di esigenze comuni e condivise da parte di una pluralità di soggetti di Diritto internazionale quali costituiscono le organizzazioni internazionali.

Dalla massima consacrazione in senso assolutistico alla penetrante critica kelseniana, alle più recenti rielaborazioni della teoria della sovranità limitata la nozione di sovranità si è trasformata. Deterritorializzata e denazionalizzata essa è transitata così dall'unicità nella sua titolarità ad una sorta di "contitolarità" – attuale o potenziale – per la concorrenza di altri soggetti di Diritto internazionale quali (almeno alcune) organizzazioni internazionali.

Orbene, se non può non sottoscrivere l'affermazione formulata in dottrina in merito al fatto che le trasformazioni verificatesi all'interno della comunità internazionale tendano a penetrare al cuore stesso del "santuario" della sovranità", già da tempo è stato sottolineato come la sovranità si inquadri in un processo dinamico, evolutivo e fragile nel senso che può ogni giorno essere rimessa in causa.

Tale *soft sovereignty*, per certi versi perennemente in transizione almeno con riferimento alla fluidità dei suoi confini, più che mai nell'attuale fase, si trova a dover fare i conti, anche in maniera piuttosto lacerata, con il rapporto dialettico tra le singole potestà sovrane tradizionalmente esercitate dagli Stati.

Di fronte a queste trasformazioni della statualità e dei caratteri dello Stato contemporaneo del XXI secolo (che comportano effetti significativi anche all'interno delle unioni di Stati) e rispetto all'assunzione a materie di *international concern* del perseguimento della pace, del mantenimento e del rafforzamento dello Stato di diritto, della democrazia, del rispetto del principio di libertà e dei diritti fondamentali della persona, quale sarà la capacità di "tenuta" del sistema (pan)europeo di tutela dei diritti umani: un sistema fondato, come è noto, sull'azione del Consiglio d'Europa ed, in particolare, sull'applicazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali?

Potrà questo conflitto rappresentare un elemento di involuzione in quella che sembrava una - più o meno decisa - proiezione dell'area pan(europea) verso la realizzazione di una "*human security*" che, intesa in senso lato, va oltre l'assenza di conflitti armati fondandosi su di una interconnessione tra rispetto dei diritti umani, sicurezza e sviluppo?

3. L'Ucraina rappresenta una porta dell'Europa e dunque il conflitto in corso, a prescindere dalle posizioni che stanno assumendo gli Stati europei *uti singuli* e le organizzazioni europee (in particolare l'UE, il Consiglio d'Europa e la Nato) riguarda l'Europa tutta, dall'Atlantico agli Urali, con conseguenze sull'architettura di sicurezza europea costituita da un insieme di *interlocking institutions* e il suo sistema di valori di riferimento: un sistema che, dopo il 1989, anno della caduta del Muro di Berlino che segna la riunificazione tra Est ed Ovest e la fine della Guerra fredda, sembrava divenuto patrimonio pan(europeo), sintetizzato mirabilmente nell'azione di un Consiglio d'Europa che aveva registrato consistenti modifiche soggettive e teleologiche.

La dissoluzione dell'Unione sovietica a partire dal 1991, con l'acquisto dell'indipendenza da parte delle repubbliche già sovietiche, sia pure accompagnato dal loro permanere all'interno della Comunità degli Stati indipendenti (CSI), non era stato privo di conseguenze rispetto al massiccio allargamento della NATO, nel periodo ricompreso dal 1998 al 2020, per effetto dell'acquisto della *membership* ad opera dei quattordici nuovi Stati dell'Est e la creazione di

una sorta di cintura intorno alla Federazione Russa. Il tutto senza dimenticare il pressoché coevo allargamento della base associativa dell'Unione europea.

4. Ora non può ignorarsi che la guerra contro l'Ucraina, tra gli altri pesantissimi costi, rischia di incidere fortemente sulla tenuta complessiva dello "spazio" dei diritti umani Consiglio d'Europa-CEDU, sotto il profilo giuridico-istituzionale.

Prima la sospensione, da parte del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa e con effetti immediati, della Federazione Russa dalla (quasi totale) rappresentanza all'interno dello stesso e dell'Assemblea Parlamentare e poi la cessazione della *membership*, per effetto di una risoluzione del citato Comitato dei Ministri, a partire dal 16 marzo 2022 non significano evidentemente la mera riduzione da 47 a 46 dei membri del Consiglio d'Europa.

L'importanza geo-politica e geo-strategica della Federazione Russa, soprattutto per una *bridge organization* quale il Consiglio d'Europa, come ha testimoniato il citato allargamento di tale organizzazione, in ragione delle finalità statutarie della stessa, costituisce un elemento di possibile vulnerabilità nello stesso assetto di tale unione di Stati e nel più generale assetto delle organizzazioni europee tutte.

E dunque se, negli ultimi anni, avevamo constatato il peggioramento della situazione della garanzia dei diritti umani in Russia (mi limito a citare la sentenza del 21 settembre 2021 con cui la Corte EDU ha attribuito ad agenti russi la responsabilità diretta per l'omicidio dell'ex agente segreto russo Litvinenko per non parlare dei due casi di sospensione di tale Stato nel 2000 e nel 2014 dai lavori dell'Assemblea Parlamentare) non sapevamo che avremmo dovuto misurarci con le conseguenze (ancora da definire nella loro totalità) di un conflitto che rischia, *inter alia*, di compromettere proprio quel *corpus* di valori comuni che ci sembravano sostanzialmente consolidati per l'area paneuropea.

Tale area risulta fondata invero su di un *acquis* consolidato che, oltre alle circa 200 convenzioni internazionali promosse dal Consiglio d'Europa in tema di garanzia di vari diritti umani e di varie libertà fondamentali, ha trovato un *unicum* nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

È ben noto che tale Convenzione si connota per una natura giuridica *sui generis* che si traduce nella produzione di un complesso di obbligazioni che vanno al di là del «*quadro della semplice reciprocità tra gli Stati contraenti*» (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 18 gennaio 1978, ricorso n. 5310/71, *Irlanda c. Regno Unito*) creando, per utilizzare le parole della Corte europea dei diritti umani, «*obblighi oggettivi che godono di una garanzia collettiva*».

Si tratta di una Convenzione la cui *vis* giuridica "rafforzata" è legata evidentemente al peculiare ambito materiale coperto che ne rafforza il collegamento strumentale con il Consiglio d'Europa rispetto agli altri accordi e convenzioni conclusi in seno ad esso ed è confermata da una duplice previsione normativa. Da un lato, il terzo Considerando del Preambolo della Convenzione nel rifarsi al Consiglio d'Europa riassume fedelmente le finalità esplicitate nell'art. 1 (lett. *a* e *b*) del suo Statuto. Dall'altro, è la stessa lettera *d* di questo articolo ad indicare la salvaguardia e lo sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali – fine primario della CEDU – come uno dei mezzi per il conseguimento delle finalità generali dell'Organizzazione.

In questo senso, l'articolata concretezza del catalogo dei diritti previsti dal testo convenzionale (e poi nei Protocolli di carattere sostanziale) e lo spiccato carattere giurisdizionale che caratterizza il sistema di garanzia previsto ne hanno fatto una sorta di "Magna Charta" dell'Europa democratica. Non un generico programma di difesa dell'uomo e dei suoi diritti essenziali ma un regolamento minimo e specifico di tutela che nessuno Stato che si ritenga democratico possa negare tenuto conto che alla limitatezza dell'elenco dei diritti e delle libertà fondamentali tutelati corrisponde, invero, l'ampiezza degli strumenti di garanzia di «*alcuni dei diritti enunciati nella Dichiarazione universale*» (così il quinto *considerandum* del Preambolo della Convenzione) attraverso un sistema la cui efficacia è legata ad un duplice ordine di motivi:

permanente modernità della CEDU attraverso l'adozione di protocolli aggiuntivi e interpretazione evolutiva della Corte di Strasburgo finalizzata a rendere "living" la CEDU cui si aggiunge l'elevato livello di articolazione del sistema di garanzia procedurale.

Ora i drammatici eventi in corso e i loro seguiti rischiano di non essere indifferenti rispetto alla *vis* di questa Convenzione e rispetto alla tenuta dello stesso Consiglio d'Europa laddove tale Convenzione è assurta, nella prassi dell'Assemblea parlamentare, ad ulteriore requisito *de facto* ai fini dell'appartenenza all'organizzazione.

Il venir meno, per la Federazione Russa, dello *status* di Alta Parte Contraente della Convenzione, a partire dal 16 settembre 2022, al netto di qualche perplessità sull'iter procedurale seguito, comporta un complesso di effetti tecnico-giuridici sulla efficacia temporale della Convenzione e sulle sorti del contenzioso incardinato presso la Corte (sia quello relativo a ricorsi individuali che a quelli interstatuali) come pure rispetto all'esecuzione delle sentenze che saranno adottate.

Tali criticità, all'interno della regione paneuropea, rischiano peraltro di riverberarsi sul conseguimento dell'obiettivo generale perseguita dalla stessa Unione europea di promozione della pace (come recita l'art. 3, par. 1, del TUE) e di sua affermazione e preservazione (come prevedono gli art. 3, par. 5, e 21, par. 1, lett. c del TUE) nell'azione esterna di tale organizzazione.

Rischiano di compromettere la piena affermazione dei valori su cui si fonda lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia che non possono non essere in sintonia con i valori alla base della costruzione europea di cui all'art. 2 del TUE (ed in particolare la garanzia della democrazia, della libertà, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani): il tutto a causa di una guerra che, sebbene combattuta all'esterno di tale spazio, *de facto* non risulta priva di rilevanti conseguenze all'interno dello stesso creando ulteriori vulnerabilità.

Una vulnerabilità che si è tradotta nella necessità di superare il ricorso agli strumenti "classici" contemplati dal diritto primario dell'Unione europea e specificati nel diritto derivato in materia di immigrazione con l'applicazione, per la prima volta, della direttiva 2001/55/CE sulla protezione temporanea (per effetto della decisione del Consiglio UE 2022/382 del 4 marzo 2022 che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della citata direttiva).

Una vulnerabilità, infine, che incide sul già difficile equilibrio tra le componenti della libertà e della giustizia dello spazio europeo rispetto alla garanzia della terza componente – costituita dalla sicurezza – in ragione degli effetti destabilizzanti di un conflitto bellico sotto una varietà di profili. Sicurezza interna, come diritto fondamentale consacrato anche nell'art. 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e sicurezza internazionale, intesa *lato sensu*, laddove quest'ultima, nel quadro dell'allargamento dell'ambito oggettivo della *human security*, si connota per la fluidità dello spartiacque tra i volet politico-militari della sicurezza internazionale e le sue componenti, per così dire, "strutturali" che rinvergono nella garanzia dei diritti umani una pre-condizione e una postcondizione per la salvaguardia della stessa pace.

Francesco Buonomenna*

Una rilettura del volume di M. Panebianco "Lo Stato post-Globale". Le trasformazioni giuridiche attuali nel panorama dell'ordinamento internazionale, muovono da diversi fattori. Le opere del Maestro professore Massimo Panebianco hanno sempre offerto strumenti interpretativi idonei ad orientarsi nelle trasformazioni, muovendo dal primo livello normativo, ossia la funzione pubblica statale.

* Professore Associato, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università di Salerno

Con l'opera lo Stato post-globale, l'A. riconosce una complessità di sistema derivante dalla concomitanza di diversi fattori. Allo stesso tempo indica una linea di continuità tra le nuove "sfide" geopolitiche e le risposte che possono scaturire da una visione allargata dell'ordinamento internazionale. Come è noto la vita pubblica internazionale, ha visto diffondersi rapporti intercorrenti tra Stati, Organizzazioni e soggetti non statuali operanti al di là dei confini organizzati in gruppi più o meno stabili e spesso rappresentati da soggetti unitari. La globalizzazione spiegata dall'A. deriva dalla interrelazione tra tali soggetti, provocando a volte contrapposizioni o vuoti normativi temporanei, come è accaduto nelle recenti crisi economico finanziarie dell'ultimo decennio. Rispetto a ciò la funzione pubblica statale si è sempre posta con una funzione di garanzia. Ne consegue come l'evoluzione della nozione di sovranità non può essere inquadrata a pieno senza una comprensione delle trasformazioni subite dallo Stato contemporaneo.

L'esperienza dell'ultimo ventennio ha dimostrato che il terreno del confronto fra Stato globale e Stato nazionale, risulta aperto ad una molteplicità di soluzioni possibili, nonché di incroci e combinazioni ben più avanzate rispetto alla classica formula dell'integrazione sovranazionale fra Stati e suscettibile di essere governata secondo i ben noti criteri della simmetria-asimmetria del mondo globalizzato. La costruzione espansiva della funzione pubblica statale si presenta per l'A. la chiave di volta per superare anche gli aspetti classici della sovranità statale ancorati alla territorialità. Per questo motivo lo spazio diviene un "basket" di funzioni pubbliche, sia che si tratti di spazi virtuali propri della rete, sia che si tratti di spazi giuridici propri delle Organizzazioni internazionali.

È noto che lo spazio definito "circolare" fornisce i dati della carta di identità globale, conferiti allo Stato nazionale moderno, suscettibili di persistere e proseguire anche nelle epoche di crisi, dalle quali si constata un ruolo ancora essenziale per la difesa dei settori strategici colpiti o compromessi dagli eventi catastrofici. Lo fa, innanzitutto, in termini geo-economici constatandone l'appartenenza a mercati globali, cioè universali, regionali e locali. Lo fa, altresì, in termini geo-politici, mediante il riscontro dell'appartenenza di ciascuno Stato ad un mondo di valori, riconosciuti e condivisi, come Stati democratici e di welfare.

Tale situazione complessiva viene anche definita come propria dell'era dello Stato globale, contrapposto alla sua negazione, cioè allo Stato non-globale, che tali valori etici non condivide. Emerge così la funzione-scopo di migliorare la vita comunitaria pubblica e privata senza limiti di frontiere nazionali e senza per questo privare lo Stato della sua identità, soprattutto quando emerge l'esigenza di rendere omogenei *standard* di vita collettiva riconducibili ad ambiti o settori primari su cui si è incentrata la stessa tutela costituzionale moderna. Il tutto, in una cornice di trasformazioni non solo della struttura statale ma degli stessi modelli di Organizzazione sempre più proiettati verso assetti di *governance* delle funzioni statali, più che di *government*, non solo all'interno della stessa area partecipativa statale, ma anche all'esterno, in quanto espressione di una essenziale azione esterna. In tale contesto emerge così un ordinamento internazionale somma di potestà sovrane e indipendenti fondato sul rispetto delle regole di coesistenza tra tutti i soggetti del diritto internazionale dove lo Stato rileva sempre più in senso "euro-globale. Ne è risultato, dunque, un sistema complesso, nel quale - come in tutte le Organizzazioni multi-livello - "l'assenza di un centro e di una periferia" e l'interdipendenza reciproca tra i vari soggetti ha reso necessaria l'elaborazione di modelli e forme di composizione.

Anche nel contesto dell'Unione europea si sono manifestate contemporanee tendenze riformistiche, coinvolgendo settori più tradizionali dell'azione statale fino a toccare il cuore stesso dello Stato, e della sua stessa sovranità. In tale contesto generale, nell'ultimo ventennio una delle nozioni più collaudate e condivise, come quella della sovranità ha subito una profonda trasformazione sotto il profilo ordinamentale, delineando una diversa identità, con carattere

mercato nello spazio e nel mercato digitale, provocando quasi un “test” tra sovranità degli Stati membri e profilata sovranità europea digitale.

Lo stesso rapporto di funzioni tra Stato e Unione europea nello spazio digitale si può prestare a possibili visioni teoriche, per nulla scontate, della globalizzazione, sia dal punto di vista politico economico, che da quello più propriamente appartenente alla scienza giuridica. L’opera lo Stato post-globale, non si limita solo ad offrire la prospettiva della sovranità statale in una diversa chiave di lettura limitata agli spazi digitali, ma si preoccupa di delineare nuovi orizzonti giuridici della Comunità internazionale. In questo scenario, particolare rilevanza assumono i raggruppamenti di Stati nella loro diversa articolazione.

G7, G20 e BRICS divengono un focus privilegiato dell’A. per individuare la “fluidità” di una Comunità internazionale non più e solo canalizzata verso le Organizzazioni internazionali di tipo classico, ma aperta ad un dinamismo funzionale per risposte immediate da parte degli Stati alle sfide attuali. Allo stesso tempo la valutazione attenta del fenomeno del cd. multi-regionalismo offre una lettura ampia dei processi di democratizzazione correlati alla geopolitica internazionale. Ovviamente ciò rappresenta una delle possibili opzioni di inquadramento in un sistema giuridico in parte globalizzato e in parte fortemente frammentato dove appare la necessità, concettualmente antagonista di riconduzione ad ordine sistematico. L’opera del Maestro mette a disposizione del lettore lo strumento giuridico adatto, la giusta “lente” per interpretare le trasformazioni della dimensione statale in uno scenario “post-globale”.

Antonio Di Muro*

Egredi relatori ed esimi ascoltatori, ringrazio il Prof. Massimo Panebianco, autore dell’ottima opera, cui oggi recensiamo positivamente, per avermi reso partecipe alla tavola rotonda dedicata allo Stato anti-crisi globale.

Devo però precisare che i recenti e repentini eventi del conflitto russo-ucraino hanno reso sempre più precarie le condizioni di sicurezza ed equilibrio dell’area geopolitica euro-asiatica. La perdita di sovranità degli Stati in favore delle organizzazioni sovranazionali e regionali, cui già ricordata dai precedenti ed illustri relatori Prof.ri Francesco Lucrezi e Angela Di Stasi, ha rappresentato negli ultimi anni, a mio parere, un forte spostamento delle politiche decisionali di sicurezza comune dalle periferie delle singole capitali alle sedi dei vertici delle stesse organizzazioni di carattere, al punto da rendere vulnerabile e flebile l’incidenza delle scelte di politica estera di ogni Stato europeo su questioni delicate quali la pandemia e il conflitto in Ucraina.

Tale contesto, pertanto, ha minacciato gli interessi comuni e l’esigenza di ricerca di uno stabile ordine internazionale, quale lo Stato anti-crisi globale, come ha ricordato il Prof. Massimo Panebianco.

Emerge infatti, dall’analisi storica degli avvenimenti, che negli ultimi anni, prima dello scoppio del conflitto tra Mosca e Kiev, la NATO aveva già compiuto addestramenti militari congiunti tra gli eserciti dei Paesi membri della predetta organizzazione nei Paesi baltici, sul Mare del Nord, sul Mar Mediterraneo, simulando in più occasioni azioni difensive da eventuali attacchi di provenienza russa.

Prima del conflitto tra Russia ed Ucraina, bisogna rilevare che in precedenza l’avvicinarsi di politiche interne a Kiev, di tendenza filorussa e/o filooccidentale, l’apprestarsi altresì di investimenti finanziari sia da parte dei Paesi NATO/UE e rispettive organizzazioni internazionali, che da parte della Russia e della Cina, hanno inciso sui livelli di influenza interni alla nazione, tanto che le esigenze della popolazione ucraina di avvicinarsi agli stili di vita occidentali, hanno determinato l’inasprirsi dei rapporti tra la Russia e l’Occidente.

* Avvocato presso Ordine Avvocati di Salerno.

L'invasione russa della Crimea e del Donbass nel 2014, ha di fatto rappresentato una questione di sicurezza regionale irrisolta da parte della comunità internazionale e trascurata dagli stessi attori interessati al ripristino della pace e all'imposizione di proprie sfere d'influenza sull'Ucraina, provocando quindi gli attuali sviluppi negativi del presente conflitto.

Proprio la mancanza di vedute comuni nella sicurezza globale preoccupa gli USA, che riconoscono nella crisi ucraina una minaccia per i militari americani di stanza in Romania e a pochi chilometri dall'Ucraina, che può comportare una distrazione dagli obiettivi strategici statunitensi tesi a preservare la propria sicurezza nazionale da eventuali crisi nel Pacifico, come un possibile attacco di Taiwan da parte della Cina.

Pertanto la mancanza di una politica di difesa europea, sostituita al momento soltanto dal meccanismo di difesa dei Paesi membri NATO, renderebbe vulnerabile gli USA non solo dinanzi alla West Coast, in relazione alla minaccia cinese, ma anche dinanzi alla East Coast, in virtù dell'attuale crisi sviluppatasi tra Mosca e Kiev, creando difficoltà alla difesa americana per tutelare la propria sovranità e i propri partners globali su più fronti nel mondo.

Ulteriore questione determinante riguarda l'efficacia decisionale dei Paesi membri ONU che in un'ottica punitiva avverso la scelta della Russia di aver intrapreso la guerra con l'Ucraina, potrebbero proporre una richiesta di sospensione e/o espulsione di Mosca dal Consiglio di Sicurezza ai sensi degli art 5 e 6 della Carta dell'ONU, attraverso una deliberazione con 2/3 dei votanti appartenenti all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ma difficile a realizzarsi in virtù della possibile opposizione di veti da parte della Russia e della Cina, quest'ultima osservatrice attenta degli esiti del conflitto.

Sarebbe altresì ipotetico il ritiro delle credenziali della Russia come membro ONU da parte dell'Assemblea Generale, ma attualmente resta una scelta remota da vagliare.

Nel menzionare la Cina intendo ricordare che tale superpotenza confina per 4250 chilometri con la Russia, unico confine più lungo ed esteso al mondo, e in caso di sconfitta di Mosca nel conflitto, Pechino potrebbe avere interessi economici ed energetici verso i territori confinanti russi, tale che la Russia potrebbe essere accerchiata militarmente sia a Sud con la Cina, che ad Ovest con i Paesi alleati dell'UE e del Patto Atlantico.

È giunto quindi il momento di riflettere su quale sarà il futuro delle organizzazioni internazionali e dei singoli Stati occidentali dinanzi al mutato e repentino scenario, soprattutto in una fase di forte indebolimento delle sovranità statuali, già provate dal conferimento parziale delle scelte di politica estera comune verso unici ed esclusivi hub decisionali globali e dell'avanzarsi rapido di nuovi attori, quali ad esempio gruppi di pressione e multinazionali, figli di una globalizzazione senza regole certe che annichisce le esigenze delle singole comunità nazionali di ogni Paese e rende più complesso l'apporto dello Stato anti-crisi globale, inteso come ordine internazionale, verso obiettivi comuni di sicurezza diffusa.

Daniela Marrani*

Il *Recovery State* svolge un ruolo fondamentale per la soluzione delle crisi globali (economica, pandemica, climatica e ambientale).

Lo Stato, nell'ambito della ripresa o *recovery* (il termine è stato utilizzato anche dal Presidente ucraino, a inizio aprile, nella prospettiva della ricostruzione del Paese post-conflitto), partecipa ai diversi livelli ai lavori dei Vertici G7 e G20 e alle iniziative dell'Unione europea, compatta e unita (insieme con la Gran Bretagna), mentre emerge in maniera sempre più marcata la crisi delle organizzazioni internazionali classiche (Nazioni Unite, Organizzazione Mondiale del Commercio, Fondo Monetario Internazionale per citare solo le più note) nella soluzione dei problemi globali.

* Ricercatrice, Dipartimento Scienze Giuridiche, Università di Salerno.

Le Nazioni Unite da tempo hanno abdicato al ruolo primario di mantenimento della pace e della sicurezza internazionali e dimostrano tutta la loro debolezza sul piano della soluzione pacifica dei conflitti internazionali, lasciando ad altre organizzazioni il compito di intervenire con mezzi militari e/o mediante l'adozione di sanzioni (o misure restrittive). Gli esempi più recenti e significativi riguardano la crisi in Afghanistan e, da ultimo, il conflitto in Ucraina. In particolare, si osserva una "delega" alle organizzazioni regionali del compito di ristabilire la pace nelle zone di guerra. Il diritto di veto inseno al Consiglio di sicurezza ostacola l'adozione di misure anche non implicanti l'uso della forza, come le sanzioni economiche, l'embargo o altre misure.

L'Unione europea, come è noto, ha di recente adottato 5 pacchetti di sanzioni contro la Russia (e, contestualmente, sul piano strategico-militare, ha messo a punto la c.d. Bussola Strategica che prevede l'invio di armi a Paesi terzi). Le misure restrittive, a partire dalla decisione 2022/266 del 23 febbraio 2022 *concernente misure restrittive in risposta al riconoscimento delle zone non controllate dal governo delle regioni ucraine di Donetsk e Luhansk e la conseguente decisione di inviare truppe russe in tali zone*, sono prevalentemente di natura economica, finalizzate ad introdurre divieti di esportazioni/importazioni, restrizioni alle operazioni sui mercati finanziari e immobiliari e altri divieti. I suddetti divieti "non pregiudicano l'esecuzione, sino al 24 maggio 2022 di contratti conclusi prima del 23 febbraio 2022 o di contratti accessori necessari per l'esecuzione di tali contratti da concludere ed eseguire entro il 24 maggio 2022".

La natura giuridica di tali misure, operanti abitualmente al livello internazionale è quella di norme di applicazione necessaria o norme imperative che sono adottate dall'Unione europea e incidono sull'attività economica dei privati. Anzi, le stesse formano parte della categoria di norme di diritto internazionale privato, applicabile ai rapporti commerciali internazionali, c.d. limite preventivo all'applicazione della legge straniera individuata secondo i criteri internazional-privatistici.

Alla medesima categoria appartengono quelle norme, che secondo l'Autore sono internazionalmente imperative nel contesto della *recovery* dalla crisi dell'emirato afgano e "rivolte a svolgere una funzione "anti-rischi" ai fini della difesa di varie categorie di soggetti individuali (donne, bambini, profughi e rifugiati). Anche qui una categoria normativa di origine chiaramente di vita privata e commerciale ha finito per svolgere una funzione politica di *recovery anti-crisi*" (M. Panebianco, *Lo Stato anti-crisi globale. Il "Recovery-State"*, Napoli, 2021, p. 220).

La distanza tra l'ambito pubblico e privato è destinata ad accorciarsi ancora (e viceversa l'area dell'intervento pubblico nell'economia ad ampliarsi) se si considera il settore dei contratti di vendita e dei servizi di trasporto di gas naturale, risorsa energetica strategica sia del *recovery state* che del mondo globalizzato. Basti pensare ad un arbitrato commerciale di qualche anno fa tra Gazprom (società fornitrice di gas russo) e Naftogaz (società petrolifera e distributrice di gas ucraina). Nell'analisi dei rapporti commerciali tra le due società è riflessa la storia dello smembramento dell'ex Unione sovietica con le conseguenze economico-commerciali e l'impatto sul geo-diritto dei nuovi stati indipendenti.

Nell'attuale scenario di crisi protratte, il rischio potrebbe essere quello di non realizzare pienamente e correttamente gli obiettivi di sviluppo sostenibile codificati nell'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite. Gli sforzi messi in atto dagli Stati per la *recovery* potrebbero privilegiare gli obiettivi e gli strumenti per la crescita economica a scapito di quelli per la transizione ecologica e per la tutela degli aspetti sociali. Un rallentamento nel raggiungimento degli SDGS, tra l'altro in materia di salute, è emerso anche nell'ambito delle riunioni ministeriali sotto la presidenza italiana del G20 del 2021. Una regressione rispetto agli impegni già assunti sul piano internazionale (ad esempio in materia climatica) sarebbe

impensabile oltre che controproducente anche in vista di crisi future/nuove pandemie/catastrofi climatiche e ambientali.

Teresa Russo*

Il più recente lavoro di Massimo Panebianco si ascrive nel solco della precedente riflessione (Lo Stato post-globale. Ascesa e resistenza dello Stato globale Covid-free, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020) ma ne costituisce una più fine maturazione del pensiero nella sua interpretazione dell'anti-crisi dello Stato colpito (non solo) dall'emergenza sanitaria. L'Autore, infatti, induce a riflettere sulle misure anti-crisi predisposte a livello internazionale, europeo e nazionale che si inseriscono, senza soluzione di continuità, nella tradizione storica (a Lui tanto cara) del diritto costituzional-internazionale. Ancora una volta, l'Autore incanta con un libro pieno di suggestioni e di grande attualità che fornisce una chiave di lettura del delicato momento storico che stiamo vivendo, solo apparentemente superato, perché una crisi, quella pandemica non è ancora finita, quando ne è già iniziata un'altra, ossia la guerra in Ucraina, come crisi politico-economico, energetica e militare.

Già dal titolo, lo Stato anti-crisi globale. Il Recovery State, e dalla dedica alla next generation è evidente la capacità dell'Autore di precorrere i tempi nella lettura delle crisi contemporanee. Nell'evidenziare, infatti, i meccanismi, le misure normative, le prassi governative di gestione delle emergenze e di implementazione a livello internazionale, regionale e nazionale del recovery plan, il suo libro induce ad una riflessione attenta sulle crisi globali che riguardano l'intera comunità degli Stati e degli individui in uno spirito di solidarietà.

Se si guarda alla decisione di attuazione della clausola di solidarietà di cui all'art. 222 TFUE, per crisi si intende una catastrofe o un attacco terroristico con una tale ampiezza di impatto o rilevanza politica da richiedere un coordinamento e una risposta strategici tempestivi a livello politico dell'Unione. La catastrofe viene qualificata in relazione agli effetti dannosi che colpiscono gravemente le persone, l'ambiente o i beni. La mancata attivazione della clausola, di cui si era paventata l'applicazione all'indomani della diffusione della pandemia COVID, in quanto misura unilaterale e sussidiaria, ha ceduto il posto all'adozione di strumenti riconducibili alle norme in materia di politica economia e di coesione economica, sociale e territoriale. Perché il Recovery State cerca, e lo dice bene, Massimo Panebianco, un equilibrio tra esigenze di sovranità ed uno sforzo di solidarietà tra gli Stati membri.

Sebbene il suo libro sia uscito prima della guerra in Ucraina, l'Autore riesce ad avere uno sguardo quasi premonitore o futuristico verso l'attuale situazione. Adesso l'Unione europea e i suoi Stati membri, in particolare, stanno vivendo una crisi geopolitica di transizione o di riassetto delle relazioni Est-Ovest, in cui orbitano una serie di attori statali e non statali ed i loro interessi politico-economici. Quando l'Autore intitola il Capitolo 7 "Crisi di transizione negli spazi di libertà, sicurezza e legalità", spinge la riflessione ben oltre i confini nazionali e ricorda, ancora nel solco storico di quella tradizione di cui Lui è maestro, che la tipologia della recovery nasce come politica nei luoghi simbolo della pace ritrovata o restaurata (Westphalia, 1648 - Vienna, 1815 - Versailles, 1919 - S. Francisco, 1945). Quando, poi, si riferisce alla crisi sanitaria, che colpisce principalmente l'essere umano (e non solo), ma anche ad altri tipi di crisi incidenti su valori di beni mobiliari o immobiliari dei soggetti coinvolti, tra loro concorrenti e ricorrenti come parti di fasi e di cicli, ripercorre, come un file rouge, le crisi passate e potenzialmente future.

Lo Stato, quindi, resiste alle crisi grazie alla sua unitarietà, perché i principi giuridici della gestione delle crisi, sono quelle costituzionali dell'identità e unità nazionale. Nell'Italia "una ed indivisibile" è l'unità dei tre poteri territoriale, popolare e istituzionale a segnare il primo

* Professore Associato presso l'Università degli Studi di Salerno, Dipartimento di Scienze Giuridiche.

criterio nella gestione dei “tempi di crisi”. Tuttavia, al di sotto dei principi costituzionali, esistono regole ordinarie di gestione delle crisi mediante norme di polizia e di sicurezza amministrativa e di protezione civile, ovverosia norme di applicazione necessaria a cui l’Autore ricorre grazie alla sua amplissima esperienza di studioso anche del diritto internazionale privato. È altrettanto magistrale la sua capacità di comparazione laddove sottolinea che esiste un notevole parallelismo fra i periodi transitori della ricostruzione democratica e quella ecologico-energetica, talora combinate fra loro, tra le altre indipendenti, potendosi in tali periodi determinare vere e proprie crisi di transizione da gestire in senso locale, nazionale o euro-internazionale. La transizione ecologica-energetica, finalizzata al miglioramento dei servizi pubblici (ambiente, clima, energia), che già stava affrontando la Comunità internazionale, nonché l’Unione europea, ha semplicemente trovato un ulteriore e triste “slancio” per effetto della guerra in Ucraina per la crisi di auto-provvigionamento e gestione delle risorse energetiche.

Anche laddove ricorda la crisi di “valori” e di “principi” (o di principio) nell’area di sicurezza e di giustizia dell’Unione europea, identificandola come “crisi di squilibrio” fra principi unionistico-comunitari e regole costituzionali interne (c.d. Gruppo di Visegrad), l’Autore sapientemente sottolinea che: “Il modello del gruppo di Visegrad propone che l’educazione alla democrazia di mercato comporti la convivenza con il diritto nazionale e non la sua estirpazione. Nella missione dei Paesi esteri o extra-comunitari, l’integrazione è frutto di un reciproco adattamento di lungo periodo, intesa come la self recovery della democrazia globale del XXI sec”.

Nella sua arguta lettura, la recovery assume funzioni diverse in cui lo Stato anti-crisi globale, non scompare. Al contrario, il Recovery State recupera funzioni proprie; ancor più nei momenti di crisi in cui si misura la sua capacità di svolgere una funzione di ricostruzione socio-sanitaria, socio-economica e socio-politica del mondo. Massimo Panebianco aggiunge, quindi, un nuovo libro alla “collana” della Scuola internazionalista italiana, di cui si conferma essere esimio maestro. Infine, poiché questa sua ultima opera, non chiude, anzi al contrario, apre ad ulteriori interrogativi sull’attuale crisi di riassetto dell’Europa, ci si aspetta che altre ed avvincenti letture escano dalla sua “penna” anche nel solco di altri precedenti suoi scritti (Dossier ex Jugoslavia e Global Peace e guerre d’Oriente) che hanno lasciato un segno indelebile negli studiosi del diritto internazionale e dell’Unione europea.

Massimo Panebianco*

Conclusioni. Il ritorno dello Stato della recovery fra tradizione e attualità di crisi globale (get back again). Quando si parla della primaria funzione statale di protezione o di *recovery*, il riferimento è agli eventi di crisi globale dell’ultimo ventennio che hanno dimostrato nel difficile percorso di sviluppo delle democrazie europee, tanto fasi di progresso quanto di regresso neo-nazionale e neo-imperiale. Democrazie occidentali e orientali sono omogenee nelle misure e contro-misure, di fronte alle crisi di mercato o alle crisi da pandemia (covid19), nonché di guerra russo-ucraina. Ma le democrazie di oriente si diversificano nelle forme di governo di tipo politico-militare, connesse e consequenziali al tentativo di modificare con la forza l’ordine di sicurezza e i confini territoriali. Nella logica dell’eterno ritorno dello Stato sovrano, la guerra nell’est Europa ha determinato effetti economico-sociali negativi, di rallentamento dello sviluppo, aumento dell’inflazione e maggiori costi per i cittadini. Le misure o contromisure anti-crisi hanno ampliato il divario delle diversità intorno alle tre democrazie euro-orientali, coinvolte nel conflitto (Russia, Bielorussia, Ucraina). La diversità democratica è misurabile

* Professore Emerito di Diritto Internazionale, già Preside, Dipartimento di Scienze Giuridiche (Scuola di Giurisprudenza), Università degli Studi di Salerno.

sulla base delle diverse idee di sicurezza europea e internazionale. Viceversa, gli Stati democratici euro-occidentali subiscono l'impatto di flussi di persone su larga scala.

Nella lunga serie delle crisi democratiche, la gestione è avvenuta secondo criteri di geo-politica e geo-economia, divenuti terreno di scontro fra est ed ovest. Nella scala dei rischi il punto più alto è segnato dal rischio guerra e intervento militare, in cui si manifesta una maggiore o minore propensione all'uso della forza ed al mantenimento di forze armate e sistemi d'arma. Viceversa, la sicurezza economica è valutabile come equilibrio dei mercati monetari e finanziari, nonché degli eco-sistemi e dei sistemi informativo-informatici. Nella storia delle crisi, la percezione predetta dei rischi e pericoli per la sicurezza nazionale europea e internazionale ha segnato la linea rossa di discriminazione fra est e ovest. Nella storia secolare delle guerre, quella europea del 2022 potrà essere considerata in due modi: come guerra di civiltà democratiche, sarà assimilabile alla seicentesca Guerra dei Trent'anni (1618-1648), cui seguì la base del successivo diritto della guerra e della pace (Westphalia – 1648, *De jure belli ac pacis*). Viceversa, potrà essere considerata come una nuova "ritirata di Russia", come quelle dei due secoli precedenti (1812, Napoleone – 1941/1943, Hitler).

Nella classificazione delle "guerre russe", quelle di occidente sono state sempre considerate come le più gravi, sia per la lunghezza del fronte, sia per l'alta intensità. Tanto vale per le guerre napoleoniche del primo '800, sia per quelle russo-tedesche del '900. Viceversa, le guerre di oriente, come quelle russo-ottomane, concentrate nel Mar Nero, sono state considerate di minore gravità. Quelle attuali sono post-sovietiche, di divisione delle grandi eredità fra Stati finitimi, con la benevola neutralità degli Stati Nato dell'area (Turchia, Romania, Bulgaria). La Repubblica Federativa Russa si è presentata come una democrazia revisionista degli accordi di dissoluzione dell'ex-Urss, ritenuti frettolosi e superficiali circa le frontiere del Mar Nero. In tale zona ha aperto un contenzioso territoriale concernente cinque Paesi finitimi, in strisce o fasce contigue: 1) Moldavia (o Moldavia); 2) Crimea; 3) Ucraina (Crimea e Donbass); 4) Georgia (Ossezia); 5) Armenia e Azerbaijan (Nagorno Karabakh). In momenti successivi e progressivi le varie regioni contese sono state annesse o poste sotto la protezione dello Stato russo, fino al finale moderno di invasione, occupazione e spartizione dell'Ucraina (post-2022).

2. Fragilità delle democrazie e della pace oggetto della *recovery*

Le predette ed attuali aree di crisi del XXI secolo, tutte di scala globale e di largo impatto nelle relazioni fra Stati, hanno dimostrato la ricorrente fragilità dei valori propri della comunità internazionale. Di qui, l'esigenza rivendicata in tutti i documenti giuridici del secolo scorso, dalla Carta dell'Onu alle costituzioni nazionali, di mettere al bando la guerra, vista come flagello dell'umanità ed inutile strage. Elevare la difesa della pace è divenuto compito della memoria storica delle generazioni, a sostegno di quelle future o prossime. Nel concetto di aree di crisi globale si intende ogni forma di conflitto e possibile cooperazione, fra Stati e gruppi di Stati. Situate in Occidente come in Oriente, la loro geografia le descrive con le più diverse cause e conseguenze. Le ultime in ordine di tempo hanno messo a dura prova i tre livelli normativi del diritto globale e cioè il diritto della comunità internazionale, quello delle sue organizzazioni e gruppi istituzionali, nonché il diritto pubblico o interno di ciascuno Stato. Tutti ambiscono alla transizione dalle aree di crisi al dopo crisi, sperimentando un diritto transitorio, anche eccezionale o speciale, fatto di sospensione di situazioni precedentemente garantite, in vista del loro successivo ripristino.

In senso più ampio e generale, nella ricerca di un linguaggio giuridico nuovo, proprio dell'era post-globale, è avvenuta la combinazione fra i due tipi di Stato del XX-XXI secolo, chiamati con il nome unico di *welfare-State* e *recovery-state*. Nella tradizione storica comune all'occidente ed all'oriente tale superiore potere difensivo e di protezione, nella linea del passaggio dalla città e dalla "polis" al nuovo Stato moderno, si è connotata la supremazia o sovranità di "Regna" e "Repubbliche". In senso generale, la nuova terminologia di lingua inglese, ha individuato nelle *public choices*, ovvero nelle politiche pubbliche, gli strumenti

utilizzabili per la piena coesione e connessione delle società nazionali interessate, allo scopo di liberare istituzioni e cittadini dalla paura e dal bisogno prodotto dalle crisi. Nella stretta attualità di gestione dell'area di crisi orientale del XXI secolo, esistono tre modelli possibili di ripristino della pace e di buone relazioni amichevoli fra est-ovest europeo. Trattasi del modello del *recovery State*, ovvero del ritorno alla normalità e di riparo e rifugio a tutte le vittime delle crisi, sia agli Stati che ai loro popoli. Tale modello attuale ha tre precedenti storici nella tradizione diplomatica comune: A) il modello settecentesco della "pace perpetua" in Europa, estesa dalla Russia zarista a nord (Svezia) e a sud (Turchia ottomana), mediante i "Tre Trattati di Kiev" della cd. Pace di Kiev di fine 1700; B) Il Concerto europeo del secolo XIX, al quale fu ammessa la partecipazione dello Stato ottomano, dopo la nota guerra di Crimea e il successivo Congresso di pace di Parigi del 1856; C) Conferenza di pace di Yalta (Crimea) del febbraio del 1945 e successiva Carta delle Nazioni Unite, del 4 ottobre 1945, conclusivi della Seconda Guerra Mondiale, nel nome di un ordine mondiale euro-atlantico e russo-asiatico

Limitatamente agli ultimi tre secoli, i nomi nuovi della pace e della democrazia, sono stati quelli della "pace perpetua" e del "Concerto europeo", fino alla categoria onusiana degli "Stati amanti" o "*peace loving*" delle organizzazioni mondiali post-1945. La costituzione dell'ordine mondiale pacifico e comune all'est-ovest è avvenuta mediante un super potere del diritto delle emergenze, relativo alle fasi di legittima difesa contro gli attacchi armati alle integrità territoriale di uno Stato, cui garantire solidarietà e rifugio e riparo alle popolazioni interessate nel nome del diritto umanitario. In una società giuridica così definita di *legal community* (art. 51 Onu), le varie organizzazioni regionali continentali di legittima difesa sono state chiamate ad operare come strumenti con funzione di *recovery*, a sostegno della difesa dei singoli Stati interessati o coinvolti. Secondo tale linea normativa, nella gestione dell'area di crisi est-ovest del XXI secolo, si sono contrapposti l'occidentalismo euro-atlantico e l'orientalismo russo-asiatico. L'euro-atlantismo globale si è esteso a Paesi del Pacifico e dell'Oceano Indiano. Viceversa, il russo-asiatismo ha riprodotto antiche alleanze terzo-mondiste del secolo scorso (dichiarazione cino-indo-indonesiana di Bandung del 1955), estesa a Paesi del sud-est asiatico, dell'Asia centro-meridionale e del Medio Oriente, fino agli estremi possibili limiti dell'Africa centro-occidentale (dall'Etiopia alla Nigeria).

Occorre segnalare che nel predetto quadro normativo euro-globale, anche il pacifismo costituzionale italiano dell'ultimo secolo ha segnato il suo punto di partenza nella costituzione "anti-militarista" e contraria alla logica dei "corpi di spedizione" e delle "campagne militari", che avevano segnato i rapporti est-ovest nella prima e seconda guerra mondiale, a più di una società internazionale "anarchica" o "belligerante". L'ultimo approdo pacifista del costituzionalismo italiano si è compiuto nella riforma costituzionale del 2001 (art. 117 cost. del 18 ottobre 2001), legato ad un nuovo profilo globale dello Stato. Trattasi di una neo-combinazione di "multi-cittadinanza" di protezione internazionale delle frontiere da parte di forze armate chiamate alla sola difesa della "sicurezza di Stato", ivi compresa la gestione dei sistemi d'arma e delle forze armate eventualmente impiegabili per la "difesa della patria", come sacro dovere del cittadino. Invero, nel dibattito interno all'opinione pubblica italiana, relativo alla politica estera euro-nazionale del 2022, si è riprodotta una storica contrapposizione fra tendenze anti-russe e filo-russe. I precedenti sono ben noti, a partire dal "bonapartismo" anti-russo dei secoli XIX e XX. Tale linea va dalla partecipazione alla campagna di Russia del 1812, così come alla guerra di Crimea del 1852, fino alla "Campagna di Russia" del 1941-1943, promossa dall'asse italo-tedesco e suoi alleati.

3. La *recovery* nell'economia pubblica e privata delle crisi.

Infine, si è allargata a dismisura la stessa nozione di *recovery* statale, in senso geo-politico e geo-economico, allorché si è entrati nella linea neo-post globale. Il nuovo tipo di Stato è in parte liberista e concorrenziale (*free state*), dal momento che si pensa, in tal modo, di aver creato una figura minima di Stato, comune all'occidente e all'oriente, al di là dei conflitti democratici.

Ipotesi rivelatasi largamente utopista, data la persistenza di atteggiamenti politici non equivalenti o contrapposti da parte degli operatori del commercio internazionale, nonché degli autori di conflitti inter-statali di vario tipo e vario genere. L'era presente, denominata neo o post-globale, è quella del ritorno dello Stato. A tale soggetto vengono restituiti i poteri internazionali ed interni, che nell'era globale erano stati trasferiti ad autorità o potestà di mercato. Scompare l'idea della fine dello Stato sopravanzato dal diritto del mercato, ed almeno a titolo transitorio o provvisorio, quest'ultimo riemerge come fattore di protezione, di interessi statali ineludibili, anche a vantaggio di fasce deboli o fragili delle popolazioni interessate.

Una manifestazione del neo Stato euro-globale si trova nel settore più nevralgico del diritto internazionale dell'economia, ovvero nel diritto o regime giuridico dell'energia (cd. transizione ecologico-energetica). Al momento l'energia europea e nazionale italiana appare differenziata e diversificata in una serie di canali di distribuzione dell'*oil-gas*: A) Canale del gasdotto siberiano, che raggiunge il sud ed il nord Europa (*south stream* e *north stream*); B) Canale del nord-Africa, che raggiunge il Mediterraneo (algerino-libico) e anche nella linea centro-africana (Nigeria, Angola, Congo, Mozambico); Canale atlantico, attraverso il Mare del Nord (Norvegia) ed il sistema di approvvigionamento a distanza del gas-oil proveniente dal nord America (Usa). In coincidenza degli eventi attuali e futuri, di eventuale sospensione o interruzione delle predette forniture energetiche, proprio gli Stati europei e la stessa Italia si sono orientati allo scopo di ridurre l'utilizzazione del primo canale, ri-attivando o privilegiando gli altri due come concorrenti o alternativi (cd. *energy recovery found*). In secondo luogo, Il ritorno dello Stato in politica estera è anche segnato dalla ricerca di nuove alleanze, ovvero di fronti alternativi, sia solidali che contrapposti. Nella prospettiva di nuove diplomazie, la diplomazia universale o onusiana (Onu), ricerca nuovi schieramenti o poli di mediazione (v. diplomazia arabo-islamica in Medio Oriente, Asia centrale e Africa centro-occidentale). Anche la "diplomazia sul campo", propria di Stati e gruppi di Stati, ha registrato spostamenti e nuove prese di posizione o di distanze nei rapporti fra Stati, contribuendo ad allargare lo stesso concetto di *recovery* ben oltre la tradizionale sfera di protezione diplomatica delle imprese nazionali e dei cittadini operanti all'estero.

In tale prospettiva, il neo-Stato euro-globale si presenta come nuovo attore delle relazioni internazionali, contribuendo a ridisegnare la sfera della sua personalità, in fase di contrapposizione o reazione ai comportamenti ritenuti illeciti compiuti da altri Stati. Al settore del diritto pubblico interno di intervento nel comparto energetico appartengono le misure di gestione comune degli acquisti e di distribuzione delle forniture, nonché di controllo dei prezzi, nelle vendite ai consumatori finali, spesso sussidiati dagli Stati nazionali. Allo stesso settore delle "sanzioni" nel comparto energetico internazionale, appartengono le misure e contromisure restrittive del commercio, adottate nei confronti di governi e imprese straniere, ritenuti autori di azioni di supporto e sostegno ad attività terroristiche o di attacco armato, compiute da governi nazionali e soggetti collegati. Segnale tipico del ritorno dello Stato, è costituito dalla prassi delle sanzioni, internazionali ed interne, in un'epoca di passaggi dalla libertà alla responsabilità solidale. Si tratta di riattivare procedure normative, con lo scopo di limitare o restringere sfere di azione: A) Sanzioni Onu, sono quelle relative all'espulsione o sospensione degli Stati membri responsabili di gravi violazioni del diritto internazionale, perciò esclusi dal diritto di voto (art. 4-5) o di interruzione e isolamento internazionale; B) Norme e misure restrittive (ex art. 22 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea), limitative o sospensive dei diritti privati di circolazione e di commercio, anche con requisizioni o sequestri di beni (cd. sanzioni agli oligarchi russi in occasione del conflitto russo-ucraino).