

MASSIMO PANEBIANCO, *Lo Stato post-globale. Ascesa e resistenza dello Stato globale Covid-free*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, (pp. 2-449)

### Francesco Buonomenna<sup>1</sup>

L'opera qui recensita si presenta un punto di riferimento nello studio dell'evoluzione dello Stato nel suo modo di manifestarsi nella Comunità internazionale. Il suo Autore, in diverse opere scientifiche ha prestato particolare attenzione allo Stato e alla capacità dello stesso di adattarsi o rimodularsi, delineando non solo percorsi storici ma individuando le peculiarità di detto rapporto anche nella società della globalizzazione. Utile chiave di lettura è sempre la sovranità statale, dalla formazione storica alla trasformazione dello Stato moderno. Non è un caso che nel primo capitolo dell'opera il lettore viene da subito affascinato della visione dello spazio globale in una doppia prospettiva, antico-moderno fra continuità e discontinuità. Il dinamismo della funzione statale di fare "rete" o "sistema" con altri Stati si presenta una costante nei capitoli successivi volti ad individuare e a dare rilevanza a specifiche peculiarità. Gruppi di Stati, organizzazioni internazionali, 'governance' economica globale, si pongono al centro dell'analisi nella prospettiva dapprima indicata della capacità dello Stato nazionale di attecchirsi, adattarsi o manifestarsi.

La fase della globalizzazione o la globalizzazione dello Stato trova un preciso perimetro dove diversi attori internazionali, istituzionali o non istituzionali, di mercato o non di mercato, operano e definiscono lo spazio globale. Certamente la parte che merita particolare attenzione di indagine è quella delineata nella parte terza e parte quarta dell'opera. Il capitolo di apertura della parte terza dedicato alla "ristrutturazione globale dello Stato nazionale" si pone come una nuova premessa per una prospettiva di valutazione dello Stato nella fase attuale.

Va riconosciuto all'Autore il merito di offrire nella continuità del pensiero una diversa prospettiva di indagine dello Stato che scaturisce dall'impatto della globalizzazione. Si comprende a pieno come ciò denota livelli normativi espressione di un "critico" neo-costituzionalismo che deve misurarsi con una emersione di una diversa identità globale, inclusiva di geo-nazionalismo e geo-sovrano. Il banco di prova di predetta "diversa" prospettiva si rinviene nelle strategie statali per far fronte alla pandemia dettata dal Covid-19. Si tratta di un banco di prova non facile, dove le scelte giuridiche statali si confrontano ma richiedono anche per essere efficaci scelte dettate da altri Stati appartenenti, o meno a medesime organizzazioni internazionali, quale ad esempio l'Unione europea. L'Autore nelle sue conclusioni delinea i margini di nuovo rapporto dello Stato post-globale, fra "ascesa" e "resistenza" offrendo al lettore una diversa prospettiva, che certamente si porrà quale premessa per gli studiosi di teoria generale dello Stato appartenenti a diverse discipline pubblicistiche.

L'Italia, come tutti gli altri Paesi del mondo, affronta in questo momento una ben nota triplice emergenza, tanto sanitaria quanto socio-economica, la cui risposta è definita dall'Autore come recovery State. Tale nuovo linguaggio costituzionale merita di essere approfondito essendo entrato nello stile di qualsiasi Governo, come funzione primaria e caratterizzante del tempo attuale. Conclusivamente si può condividere l'invito dell'Autore per la prosecuzione di tale percorso di studi e per l'analisi di una tematica innovativa che ha tolto spazio a tanti altri temi del recente passato.

---

\* La presente recensione collettanea raccoglie i testi degli interventi pronunciati in occasione dell'incontro di studio, intitolato 'Lo Stato globale al tempo del COVID', dedicato, in occasione della pubblicazione del libro, al Prof. Panebianco, svoltosi presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Salerno il 18 dicembre 2021. Tranne pochi adattamenti formali e piccole modifiche, i testi (raccolti in ordine alfabetico) riproducono fedelmente gli interventi svolti dai relatori nel corso del seminario.

<sup>1</sup> Professore associato di Diritto dell'Unione Europea presso l'Università degli Studi di Salerno.

**Lucia di Cintio<sup>2</sup>**

Tra i tanti meriti di studioso del Professore Panebianco, sicuramente vi è quello di leggere, tramite i suoi contributi, gli eventi che percorrono la società, con la misura della storia e anche dello spazio. Ed è proprio attraverso queste due coordinate che nella sua ultima opera si occupa della pandemia ancora in corso; una immediatezza, nella riflessione di un argomento tanto attuale, che solo chi ha maturato, come il Maestro, una consuetudine ad un approccio giuridico per fenomeni globali può vantare.

Alla storia dello Stato globale è dedicata la parte introduttiva della monografia, contenente un sottotitolo particolarmente significativo, 'Ascesa e resistenza dello Stato globale' che riecheggia, forse non a caso, un titolo di 'gibboniana' memoria "The History of the Decline and Fall of the Roman Empire". Certamente un parallelo tra le due opere sarebbe quanto meno ardito, se non altro per la visione pessimistica di Gibbon rispetto a quella del Nostro. Non di meno, Panebianco, come anche Gibbon, ci parla della evoluzione degli Stati egemoni, partendo dagli ultimi secoli di quello romano unito, per poi tratteggiare la storia successiva con una predilezione per quella orientale, dovendo concludere che gli imperi che si succedettero, in particolare l'arabo, ebbero come baricentro sempre Costantinopoli, («monarchia romana», scrive Gibbon), mentre Carlo Magno sarebbe stato il prosecutore di tale idea di impero in Occidente: Impero-Stato globale che resiste in quanto si trasforma.

Nel suo *excursus*, sintesi del suo lungo e complesso percorso di idee, lo studioso, non perdendo mai di vista l'orizzonte storico, ci parla di una continuità, di una mutazione degli Stati, delle comunità. Ma cosa è l'impero, ebbene l'impero è tratteggiato come una realtà composita, formata da più soggetti di diritto internazionale, che muta nel tempo e nello spazio. E se il lemma evoca, per i più, il senso del potere che caratterizzava l'antichità, diversamente, per l'A., la realtà che si evince dal passato è ben più complessa. Nella sua visione, i vari attori delle relazioni internazionali in ogni tempo tendono di fatto all'universalismo, poiché devono necessariamente contemperare più volontà, per potere esistere e resistere; la sola forza militare, o economica che sia, non è sufficiente. Ebbene, proprio in funzione di ciò che si riveste di un senso preciso l'espressione 'Stato globale', in quanto contiene in sé l'idea di una comunanza di intenti, tipica dello stato-nazione, mutevole a seconda delle epoche, affondando le sue più antiche radici nel mondo romano. Da un impero unico, ma non monolitico, quello dei Romani, si è passati all'idea di realtà circoscritte, gli Stati, che, per giustapposizione, a loro volta non esistono come entità isolate, bensì sono tasselli di una cornice ampia. Così, lo Stato globale stesso risulta categoria fluida e dinamica, in cui l'impero solo in apparenza sovrasta i singoli per il tramite di un potere economico, giuridico, al pari di quello romano, che si evolveva grazie a un equilibrio tra soggetti che interagivano, le *gentes*. Per converso, sarebbe stata la chiusura verso i pacifici scambi tra le cause del suo declino o meglio trasformazione.

Il percorso teorico del Professore Panebianco appare, dunque, una sorta di *climax*, che, negli anni, parte da riflessioni attinenti ai diritti soggettivi, quelli inalienabili, che farebbero capo al *ius naturale* di Grozio, per poi passare alla diversificazione e all'evoluzione, tra *pars Occidentis* e *Orientis*, dell'impero romano. Proprio nell'impero ancora unito, grazie alla nota *Constitutio Antoniniana*, si compie un atto universale dal punto di vista dei diritti soggettivi, assimilando i suoi abitanti sotto un unico *status*, quello di *civis Romanus*. Così, in modo graduale, dalla concezione dell'esistenza di diritti singoli universali, naturali, il Nostro arriva a elaborare l'idea di *imperii* che nel tempo si espandono nello spazio e divengono 'Stato globale', concepito quale risultante di accordi, trattati, - non solo rapporti di egemonia-, la cui esistenza, se non può essere negata, si configura come una superiorità *inter pares*, nella misura in cui si interagisca in un contesto di uguaglianza, quanto meno a livello di potenzialità. Si torna, in altri termini, nello Stato globale, al giusnaturalismo come forma di tutela ultima dei singoli, a cui fa capo anche il diritto alla salute, è in sintesi, una logica circolare. In essa, il punto fermo dell'ampio argomentare sembra essere quello per cui nessun soggetto di diritto

---

<sup>2</sup> RTDB di Storia del Diritto Romano presso l'Università degli Studi di Salerno.

internazionale possa esistere da solo e persistere nel tempo, entro una visione esclusivamente autoritativa. Ed in questo senso che ‘Lo Stato post-globale. Ascesa e resistenza dello Stato globale’ può essere considerato uno studio storico oltre che giuridico, un modello fondante la cooperazione per la difesa dei diritti dei singoli nello Stato globale.

### **Antonio Di Muro<sup>3</sup>**

L’opera del Prof. Massimo Panebianco apre il dibattito sullo Stato post-globale, in quanto stiamo vivendo un periodo di crisi della globalizzazione e la stessa non è più vista come una fase di continue aperture verso nuove frontiere, ma anzi di chiusure opportune ed emergenziali anche a causa del Covid-19.

Bisogna però riscontrare ulteriori fattori, perché assistiamo ad un sistema globalizzato attuale caratterizzato da due facce della medesima medaglia.

Da un lato sussistono fattori quali:

- il Covid-19
- sanzioni economiche dagli USA verso i Paesi UE e l’Iran
- sanzioni economiche dall’UE verso la Russia
- lo sbarco degli immigrati verso l’Europa che rende sempre più difficile la sicurezza dell’area mediterranea
- il terrorismo internazionale
- le organizzazioni criminali sempre più global ed organizzate nei settori più disparati ed inediti.

Inoltre occorre aggiungere che l’attuale instabilità di Paesi strategici nel Medio Oriente come la Siria, nell’Europa dell’Est come l’Ucraina e nel Nord Africa come la Libia, con interessi divergenti e non sempre rispettosi della tutela dei diritti umani, generano incertezza nello scacchiere geopolitico.

Tali elementi producono una chiusura dello Stato post-globale, tanto è vero che il proprio governo è obbligato ad agire dinanzi a tutto ciò a prescindere dall’appartenenza o meno ad organizzazioni sovranazionali quali l’UE e la NATO.

Se riflettiamo che l’attuale politica estera dell’Italia non è più improntata soltanto all’ottica degli orientamenti NATO, ma si caratterizza anche con fughe in avanti verso Paesi extraUE come la Cina. Allora si parla di Stato post-globale, ossia Stato che non può sempre essere sottoposto al vaglio dell’UE o di altre organizzazioni internazionali nelle proprie scelte di indirizzo politico, perché la natura emergenziale supera quella della cooperazione a volte lenta e caratterizzata da continue concertazioni, basti pensare all’attuale cattivo rapporto tra il presidente francese Macron e il presidente turco Erdogan sulla questione Mediterraneo, in aree quali le isole greche, i problemi relativi all’influenza turca in Libia e del terrorismo islamico in Francia.

Dall’altra faccia della medaglia sussiste comunque una globalizzazione che offre vantaggi ad uno Stato.

Assistiamo al caso Brexit, con la Gran Bretagna che intende sempre più avere le mani libere nel Sud Est asiatico, nell’Oceano atlantico con i Paesi AELS e nei rapporti con la Russia atteggiandosi con modalità mercantilistiche.

Assistiamo ai flussi di cervelli che partono dall’Italia per raggiungere gli USA ma anche viceversa, contesto che prima della caduta del muro di Berlino avveniva in maniera troppo controllata ed ora invece riscontriamo una liberalizzazione della ricerca scientifica.

Ricordiamo anche la globalizzazione dei mercati non più soltanto attraverso le vie tradizionali ma anche tramite le vie del web, tale da favorire la crescita di multinazionali come Amazon che possiedono dei bilanci maggiori di quelli di Stati di piccole dimensioni.

---

<sup>3</sup> Avvocato presso il Foro di Salerno.

Delle possibilità di maggiore diffusione della cultura dello sviluppo sostenibile, vediamo il caso delle ONG per l'ambiente, ma soprattutto della mondializzazione, il cui nome di una direzione in Farnesina non è un caso che si intitoli Direzione generale per la mondializzazione e le questioni globali.

Ad esempio la prossima distribuzione del vaccino contro il Covid-19 in ambito mondiale, supera ogni frontiera rispetto a quanto avveniva in precedenza con la cortina di ferro e durante la guerra fredda.

Voglio inoltre segnalare che in piena guerra Covid-19 stiamo vivendo una guerra economica mondiale silenziosa e subdola dovuta a nuovi cambiamenti geostrategici.

Infatti, è proprio di un mese fa la notizia che l'economia della Cina ha incassato una nuova vittoria strategica: la firma dell'accordo di libero scambio tra 15 Paesi dell'Asia-Pacifico che, escludendo gli Usa, diventa la più grande intesa commerciale su scala globale.

Il 'Regional Comprehensive Economic Partnership' (Rcep) coinvolge infatti circa un terzo del Pil e della popolazione mondiale, con quasi 3 miliardi di persone coinvolte.

In soli quattro anni Pechino ha così ribaltato le posizioni nella regione rispetto a Washington. Il Tpp, l'accordo a 12 voluto da Barack Obama che teneva fuori la Cina e valeva il 40% del Pil mondiale in una trama transpacifico, era stato affossato da Donald Trump all'Apec del 2017 in Vietnam dopo aver conquistato la Casa Bianca, motivando il ritiro Usa in nome dell'"America First".

Dopo otto anni di negoziati e su sua iniziativa, la Cina aumenta l'influenza economica grazie al 'Regional Comprehensive Economic Partnership', lo schema commerciale che abbatte i dazi con base ad Hanoi (il Vietnam ha la presidenza di turno dell'Asean), siglato dai leader delle 10 economie del Sud Est asiatico (Brunei, Cambogia, Indonesia, Laos, Malaysia, Myanmar, Filippine, Singapore, Thailandia e Vietnam), e di quelli di Cina, Giappone, Corea del Sud, Nuova Zelanda e Australia.

Per tali motivi noi europei siamo obbligati a prepararci a tali iniziative economiche globali che da un lato sono opportunità e dall'altro rappresentano una minaccia per l'Italia e i propri 'partners' geopolitici.

Bisogna quindi sostenere che lo Stato che intende il Prof. Panebianco è uno Stato che risulta obbligato ad adattarsi ai fatti attuali, vive in maniera trasversale, sostenuto da una propria carta costituzionale, dall'appartenenza alle organizzazioni internazionali, ma costretta a volte a prendere le distanze dagli stessi orientamenti politici delle organizzazioni internazionali nell'ottica di un sovranismo o personalismo che in Europa a partire dalla nascita del Trattato di Lisbona sino ai nostri giorni ha assunto sempre più forza tra alcuni Paesi europei e chissà se potrà attenuarsi con l'arrivo della nuova amministrazione americana ed il cambio dei nuovi equilibri.

### **Armando Lamberti<sup>4</sup>**

L'ultima opera del Prof. Massimo Panebianco è il frutto di un infaticabile lavoro di ricerca che lo rende – ancora una volta – un punto di riferimento indiscutibile per la comunità degli studiosi e, in particolare, un faro per la Scuola Giuridica dell'Ateneo Salernitano. Stiamo vivendo un tragico periodo di emergenza pandemica mondiale, che si è rivelato tanto un catalizzatore di tendenze e di tensioni in atto già da molto tempo (e soprattutto di profonde contraddizioni insite nei processi di globalizzazione neoliberista degli ultimi trenta anni), quanto, al contempo, un freno per queste stesse contraddizioni che, una volta finita la pandemia, emergeranno ancor più chiaramente nella loro durezza. Ecco, allora, che – in un momento di così grande complessità – la lucidità di pensiero di Panebianco ci aiuta a decifrare i fenomeni ed a scorgere possibili sviluppi e prospettive. La visione dell'Autore è certamente ispirata alla tradizione di un universalismo dalle antiche radici storiche, che attraversa i secoli per giungere fino alle sue dotte pagine. Il suo è un universalismo critico, non uniformante né piatto, ma – al contrario – garante del pluralismo: Egli sa bene che il mondo è un "pluriverso", ove compito primario del diritto internazionale è assicurare la pacifica convivenza tra i popoli. In tal senso, rivive nelle sue dissertazioni l'antica – e al contempo perenne – visione dell'Impero come costruzione giuridico-politica in grado di coniugare universalismo e pluralismo,

---

<sup>4</sup> Professore ordinario di Diritto costituzionale e Istituzioni di Diritto Pubblico presso l'Università degli Studi di Salerno.

unità e differenziazione: d'altronde, che il mondo contemporaneo sia un assetto di "grandi spazi" (per ricorrere ad una categoria schmittiana) più che uno spazio globale liscio e fluido, Panebianco lo ricorda in più occasioni. La stessa affascinante idea della *translatio imperii* ci consente di individuare nell'assetto geo-politico contemporaneo il segno di antichi spazi imperiali, nei quali una *koinè* di valori – culturali e giuridici – si pone come la primaria garanzia della convivenza e della stabilità interna ed esterna. La teoria dello Stato globale, elaborata da Panebianco già in precedenti lavori, è ben conscia di questi processi e di queste strutture. È, questa, una teoria complessa e raffinata, che – in nome dell'universalismo filosofico più autentico – rifiuta il volto potenzialmente truce che può talora produrre una visione distorta dell'universalismo medesimo. Lo si avverte chiaramente, allorché l'Autore esclude che l'ordine globale post-1989 "abbia aderito a tentazioni di governo verticistico" (M. PANEBIANCO, *Lo Stato post-globale. Ascesa e resistenza dello Stato globale Covid-free*, Napoli, 2020, p. 15): lo dimostra, del resto, il fallimento del militarismo neoconservatore e dell'imperialismo egemonico americano negli anni di Bush, che brandiva l'arma della pace e dei diritti umani come semplice grimaldello per imporre il proprio dominio. Una prospettiva produttrice di disordine, più che di un nuovo *world order* (lo comprova il caso iracheno), che – a ben vedere – si è rivelata essere una breve parentesi, sintomo di come l'assetto delle relazioni internazionali nell'epoca post-1989 si fosse in realtà già consolidato come un "pluriverso". La lucidità di Panebianco, inoltre, si coglie nel monito a non cedere all'illusione di una società post-nazionale "senza Stato". La presenza di uno Stato globale, infatti, "inteso come 'rete' di rapporti plurimi di cittadinanza e di spazi territoriali, rappresenta una fase di evoluzione dello Stato moderno" (*ivi*, 219), ma non significa affatto una "de-sovrannizzazione dello Stato medesimo" (*ibidem*). Lucidamente, si avverte che la *Kompetenz-kompetenz* resta "statuale a tutti gli effetti", "anche in presenza di nuovi livelli superiori o addirittura supremi di organismi inter e sovranazionali, chiamati a condividere l'originaria funzione sovrana di ciascuno Stato" (*ibidem*). Questa chiara visione si apprezza ulteriormente, a mio parere, nel momento in cui perveniamo ad analizzare il fenomeno dell'integrazione europea: "il primato del diritto europeo" (*ivi*, 173) – scrive di nuovo Panebianco – "non si sostituisce, ma solo si affianca, sia al diritto statale come a quello inter-statale" (*ibidem*). Resta inteso, d'altronde, che gli Stati sono i signori dei trattati – per riprendere una nota espressione cara al *Bundesverfassungsgericht* tedesco. Lo si comprende appieno, in effetti, anche affrontando il tema della tutela multilivello dei diritti fondamentali: orbene, è certamente vero che le costituzioni nazionali non rappresentano più le fonti uniche di tutela, ma si pongono al centro di una pluralità di ordinamenti sovranazionali quali – nel nostro caso – il sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, l'ordinamento dell'Unione europea, l'ordinamento internazionale, operanti in maniera funzionalmente integrata in ragione delle clausole di apertura contenute negli artt. 2 - 10, 1° comma - 11 - 117, 1° comma, Cost.; ma, a ben vedere, la tutela multilivello dei diritti denota fondamentalmente un metodo ricostruttivo plurale, operante sul piano dell'interpretazione giudiziale, che solo in parte è connesso con le dottrine del c.d. "costituzionalismo multilivello", variamente sviluppate per superare il legame genetico tra Stato e costituzione, in occasione del dibattito sulla necessità (od opportunità) di approvare una "costituzione europea" in ambito UE. Una visione realistica della tutela multilivello non propugna in alcun modo lo "sganciamento dei diritti dal diritto positivo e quindi dal potere che lo produce", né "la separazione tra diritti e potere", come invece rilevano taluni illustri Autori (Cfr. M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2006, 1643 ss.), poiché colloca la Costituzione al centro di ogni altro (concorrente) ordinamento, come fonte condizionante di ogni loro (virtuosa) interazione.

Per cui, non si prescinde dalla priorità logica e positiva della legalità costituzionale rispetto alle altre forme di legalità (convenzionale, comunitaria, internazionale). Tra queste forme di legalità, piuttosto, in uno con i loro rispettivi ordinamenti, si instaura un rapporto dialettico proficuo che tende alla massimizzazione della tutela dei diritti fondamentali, purché compatibile con tutti i valori fondanti della Costituzione, in una loro considerazione olistica e non parcellizzata. Se ciò è vero con riferimento alla teoria dello Stato globale, lo è ancor di più con riferimento alla transizione verso lo Stato “post-globale” – e qui riprendo di nuovo l’Autore –, di fronte al riapparire “del ruolo ordinario dello Stato, come architrave dell’intero sistema globale” (ivi, 275). Per reagire all’emergenza sanitaria internazionale ed alle sue nefaste e non meno drammatiche conseguenze economico-sociali, compete “allo Stato post-globale presentarsi come recettore e successore dei valori dello Stato globale, ma anche come suo correttore e moderatore di fronte ai relativi eccessi di movimentismo ed instabilità” (ivi, 323). Detto altrimenti, spetta al *recovery State* – come lo chiama efficacemente Panebianco – farsi portatore di istanze solidaristiche in grado di rispondere alle sfide del rischio sanitario e dell’instabilità dei mercati.

In questo disegno, non può non essere d’aiuto la recente Enciclica di Papa Francesco, opportunamente messa a disposizione del lettore nell’Appendice del volume, che – nel sottolineare la straordinaria forza del valore della fraternità, al contempo universale e particolare, astratto e concreto – ci invita a costruire un nuovo modello di società, superando le contraddizioni di un’economia fondata sull’esclusione, sulla diseguaglianza, sul privilegio di pochi.

Il monito di Papa Francesco non può non riportare alla mente un principio cardine della nostra Costituzione: il valore supremo della dignità della persona. La “pari dignità sociale” della nostra Carta costituzionale, insomma, è – come ho avuto modo di scrivere, di recente, nel volume *Giustizia e Misericordia: due dimensioni di un’unica realtà* – un meraviglioso paradosso: è un *universale concreto*, che guarda a tutti indistintamente e nel contempo a ciascuno, nella sua esistenza specifica. La dignità appare, quindi, come un attributo inscindibile e indissolubile della persona, si atteggia “come valore ultimo e fondante della persona; come clausola che ne riassume le caratteristiche e le qualità” (G. M. FLICK, *Elogio della dignità (se non ora, quando?)*, in *Rivista AIC*, 1/2014, 11). E, al contempo, il richiamo alla dignità ha una “spiccata connotazione, incentrata sulla concretezza delle condizioni di vita” (P. RIDOLA, *Diritti fondamentali. Un’introduzione*, Torino, 2006, 125): la persona umana della Costituzione italiana, insomma, è l’*homme situé*, un uomo calato nella concretezza della dimensione storica, nella concretezza dei suoi bisogni. È, questa, una espressione che ci consente di cogliere la duplice dimensione della dignità come “dote indisponibile” e come “conquista” (M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, Napoli, 2012, 176 ss.). Da una parte, cioè, la dignità come “dote e struttura ontologica dell’uomo (G. TARANTINO, *Sulla dignità umana come presupposto dei diritti dell’uomo e sul Welfare State. Itinerari per uno studio*, in M. DEL MILAGRO MARTIN LOPEZ, F. TORCHIA (a cura di), *Dittatura economica, democrazia, Welfare State*, Milano, 2020, 221); dall’altra, la dignità come “prestazione” (P. BECCHI, *Il principio dignità umana*, Brescia, 2009, 85 ss.), come punto d’arrivo di un programma di emancipazione. Logico corollario di questa concezione è il fecondo rapporto tra dignità e solidarietà. In questo modo, dunque, emerge in tutta la sua decisiva importanza il tema dell’indissolubilità del rapporto tra diritti e doveri, di cui è consacrazione normativa proprio l’articolo 2 della Costituzione.

La dimensione dei doveri di solidarietà traduce nella sfera del giuridico la fraternità cristiana e illuministica, calandola nella dimensione concreta dei rapporti sociali: “riconoscere l’altro come essere umano, per un’antropologia personalistica” come quella adottata dalla Costituzione italiana, “significa allora accoglierne e sostenerne la strutturale condizione di fragilità e disporre l’organizzazione dei rapporti sociali alla cura come a un dovere inderogabile” (M. FIORAVANTI, *Art. 2*, Roma, 2017, 4). Ben si può comprendere, allora, la tesi di Maurizio Fioravanti, che – ricorrendo ad una splendida immagine – nel rapporto tra diritti inviolabili e doveri inderogabili ravvisa i due fuochi dell’ellisse che rappresenta la Costituzione: da una parte, l’invulnerabilità dei diritti riconosciuti alla persona umana, punto nodale di un “nucleo essenziale e irrinunciabile di principi fondamentali condivisi”, a fondamento di una visione della Costituzione come “ordine costituzionale”; dall’altra parte, la solidarietà – il secondo fuoco - concretizzante la Costituzione come “indirizzo fondamentale”, o – se si vuol dire diversamente – come programma che guarda al futuro, ad un’idea di società nuova (M. FIORAVANTI, *Art. 2*, Roma, 2017, 4). Ecco, allora, che ri-orientare la visione della politica e dell’economia verso i valori solidaristici, accogliendo la lezione di Papa Francesco e vivificando i nostri stessi principi costituzionali, sarà la sfida più importante per lo “Stato post-globale”. È, cioè, la sfida della solidarietà – “utopia necessaria” secondo la lezione di Stefano Rodotà (*Solidarietà. Un’utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014) –, una sfida che al lettore potrà invero sembrare più chiara dopo aver chiuso le ultime pagine dell’opera del Professor Massimo Panebianco.

### Francesco Lucrezi<sup>5</sup>

È davvero per me motivo di grande piacere essere qui, oggi, insieme a tanti cari e autorevoli Colleghi, per discutere dell’ultimo prodotto scientifico (Lo Stato post-globale. Ascesa e resistenza dello Stato globale Covid-free) del Professor Massimo Panebianco, nostro comune Maestro, onore e vanto non solo dell’Ateneo salernitano, ma, direi, dell’intera cultura giuridica nazionale, che ha in lui una delle menti più lucide, originali e penetranti, caratterizzata da non comuni capacità di visione, collegamento, sintesi, capace di aprire sempre nuove angolazioni analitiche, nuove prospettive e nuovi orizzonti di ricerca. Una voce che, proprio in questi anni, pare conoscere una stagione di particolare freschezza e vivacità intellettuale, dalla quale, certamente, c’è ancora molto da attendersi. Nel mio ruolo di moderatore dell’incontro, lascio ai vari relatori il compito di entrare nel merito dell’affascinante e poliedrica ricostruzione dell’attuale, peculiare congiuntura politica, giuridica e sanitaria offerta dall’autore, che viene sviscerata, nei vari capitoli del libro, nei suoi molteplici aspetti. Non posso esimermi, però, dal fare alcune riflessioni di fondo sul senso complessivo della ricerca e dell’analisi del Professor.

Il tema della globalizzazione, dell’inarrestabile tendenza al superamento degli steccati dei diritti nazionali, e della difficile costruzione di un inedito linguaggio giuridico mondiale, atto a cercare possibili punti di equilibrio tra mille diverse e contrastanti esigenze, com’è noto, è, da ormai molti anni, al centro dell’attenzione di Panebianco, che ha ad esso dedicato delle pagine che sono già degli ineludibili punti di riferimento. Solo poco più di un anno fa avemmo il piacere di presentare, nella biblioteca della nostra Università, il suo precedente volume, intitolato *Lo stato globale. ‘Funzioni, sistemi, trasformazioni’*, di cui quello di oggi rappresenta un diretto prosieguo e sviluppo (e pubblicare due opere così imponenti a così breve distanza di tempo rappresenta davvero qualcosa di mirabile). Ricordo bene che, in occasione di quella presentazione, ebbi a definire l’espressione “stato globale” un ossimoro, perché il concetto di ‘Stato’ (che porta con sé, inevitabilmente, l’idea di uno spazio circoscritto, di un perimetro di delimitazione, della distinzione di chi e cosa sia dentro o fuori di esso) appare in diretta antitesi con quello olistico e totalizzante di ‘globo’, di una sfera senza confini, a cui sono esterni solo gli altri pianeti (nei quali, almeno fino ad oggi, il diritto non esiste).

<sup>5</sup> Professore Ordinario di Diritto Romano e Diritti dell’Antichità presso l’Università degli Studi di Salerno.

Quella dello Stato globale, com'è noto, è un'antica aspirazione, che affonda le sue radici nell'idea di universalità dell'impero romano: una visione che sarebbe stata ereditata, e declinata in nuove forme, da tutti i successivi imperi, di Occidente e Oriente, e che avrebbe avuto in Dante Alighieri (tanto amato da Panebianco) il suo massimo cantore e apologeta. Un'utopia spezzata, innanzitutto, dai movimenti risorgimentali che, dopo la Rivoluzione Francese, avrebbero cambiato il volto dell'Europa, affermando, contro l'Ancient Règime, le nuove identità e i nuovi egoismi nazionali, e poi travolta dai due conflitti mondiali. Essa si è andata però riproponendo, nel secondo dopoguerra, attraverso il grande processo di costruzione di una nuova legalità sovranazionale, che - sia pure con non poche difficoltà, contraddizioni, ritardi - ha dato, comunque, dei frutti.

Un ospite non invitato, però, proveniente da una lontana provincia cinese, ma fulmineamente dilagato in tutto il mondo, ha scombuscolato le carte, non solo cambiando radicalmente le nostre abitudini di vita - e colpendo crudelmente, in particolare, i soggetti più deboli, quali i malati e gli anziani -, ma mettendo in crisi l'intero sistema di organizzazione statale e internazionale, nonché le stesse idee del primato della politica e della funzionalità della democrazia.

Chi, di fronte alla nuova, micidiale minaccia, è tenuto a dare risposte, a proteggerci, a cercare delle soluzioni? Investita dalla tempesta, l'Unione Europea, scrive, con felice espressione, il Professore, "ha indossato il 'camice bianco' per dotarsi di un nuovo regime di sanità... e per il rientro nel regime globale della *salus reipublicae*". Ma "indossare il camice bianco" vuol dire, essenzialmente, riconoscere il primato della scienza, della tecnica, anziché della politica e del diritto, per la soluzione di problemi. Oggi pendiamo tutti dalle labbra degli scienziati, degli epidemiologi, sia chi creda nelle loro parole, sia chi le rigetti, in nome di un superstizioso e oscurantista rifiuto della scienza; attendiamo con ansia i comunicati non dei capi di stato e di governo, ma degli amministratori delle case farmaceutiche da cui attendiamo l'erogazione del salvifico vaccino; il funzionamento degli ospedali e delle ASL ci interessa assai più di quello dei consigli regionali e comunali, dei tribunali, delle prigioni. E l'idea che la tecnica, la scienza possano essere governate dalla politica sembra, ogni giorno di più, illusoria.

Difficile sintetizzare, in poche parole (in ragione della molteplicità delle questioni affrontate dall'autore), il filo comune che lega le varie considerazioni svolte da Panebianco riguardo all'incerto presente che ci circonda e all'ancora più incerto futuro che ci attende. Nelle 450, dense pagine del volume, sono infatti passati in rassegna pressoché tutti i principali problemi calendarizzati nell'agenda di questo inizio millennio e, soprattutto, di questi mesi segnati dalla plumbea cappa del Corona-virus: dai moderni raggruppamenti statali [G7, BRICS, G20] al "World Order" seguito alla caduta del Muro, dalle varie forme di partnership alla libertà di commercio, dal debito pubblico al diritto penale internazionale, dalla 'governance' economica globale alla cd. "resistenza normativa", dalle crisi umanitarie alla "cittadinanza solidale", dal "neo-sovranoismo" alla "democrazia monetaria e finanziaria", dal "monismo normativo" ai servizi sanitari nazionali e alla "geo-diplomazia sanitaria". Su ognuno di essi il Professore dice la sua, con osservazioni acute e pacate, severe nella denuncia delle criticità e dei pericoli, ma mai chiuse in uno sterile pessimismo.

Due cose, però, mi sembra che, dal pensiero di Panebianco, si possano distillare come essenza del suo insegnamento.

La prima è che, in questi tempi segnati dal predominio della mera tecnica, e della sua fredda oggettività, a scapito del pensiero critico, fondato sul dubbio, l'errore e la contraddizione, solo il senso della storia e l'interpretazione storica del presente potrà salvare il diritto dal naufragio, dalla deriva di quello che Natalino Irti definì il "nichilismo giuridico". E infatti - come, direi, tutti i libri del Professore - anche questo è soprattutto un libro di storia del diritto, nel quale le riflessioni sulla nascita degli imperi e degli stati non sono affatto delle semplici premesse introduttive, ma delle indispensabili chiavi interpretative del presente.

La seconda è che mai come oggi lo Stato post-globale ha bisogno di valori, di un'anima e un'etica che non provengano dai mondi della tecnica, della scienza e della finanza, ma da altrove. In questo senso, la lettera enciclica "Fratelli tutti" di papa Bergoglio, e il documento sulla "Fratellanza umana per la Pace mondiale e la convivenza comune", firmato da papa Francesco e il Grande Imam Ahmad

al-Tayyib, inseriti in appendice al volume, paiono acquistare un eloquente significato di ammonizione e richiamo: un invito a leggere i tempi duri della pandemia – nei quali chiese, moschee e sinagoghe si sono svuotate, ma le domande esistenziali si sono andate invece moltiplicando - come un'utile occasione di umile riflessione sulla condizione umana e sulla sua connaturata fragilità, che deve sempre essere difesa, giorno dopo giorno, da tanti nemici, vecchi e nuovi, e non solo dal Covid.

### Francesco Mancuso<sup>6</sup>

Lo Stato post-globale è l'ultimo prezioso tassello della analisi, diacronica e sincronica, delle forme di evoluzione dello Stato condotta da Massimo Panebianco. Si tratta di un tassello particolarmente importante giacché, come in un suggestivo gioco di specchi, la stretta attualità (globale) conferma intuizioni decisive già sviluppate e sistemate in testi precedenti, e al tempo stesso questi ultimi, e il testo in oggetto, indicano, con una chiave di lettura definibile di "realismo normativista" (Cfr. C. Risi-F. Mancuso, *Jus unum, Jus commune*. Un percorso di pensiero, un libro, in A. Di Stasi-G. Fauceglia-G. Martino-P. Pennetta, a cura di, *Liber amicorum* per Massimo Panebianco, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, vol. II, pp. 1369-1380), prospettive evolutive mai dimentiche della complicatissima interrelazione non solo tra 'interno' ed 'esterno' delle forme della statualità, ma anche delle differenti nature, funzioni e collocazioni geopolitiche degli assetti di potere in rapporto agli imprescrittibili *jura gentium et communicationis* della società globale contemporanea.

Il momento di emergenza globale rappresentato dalla pandemia è evidentemente il fattore contingente che spinge (e molto più delle altrettanto gravi crisi di sviluppo in un contesto di risorse non illimitate, crisi demografiche, crisi rappresentate dai cambiamenti climatici globali) ad una riflessione, penetrante come poche altre e decisamente opposta a ogni forma di riduzionismo (come è ogni dualismo semplicistico globalismo/sovranità), sulla poliedricità di quella «forma di governo mista tra Impero e Stato nazionale» che è lo Stato globale, e sulla necessità della tenuta di una rete, composita e plurale, di tipo istituzionale. Come scritto altrove, «il diritto, in quanto istituzione, in quanto ordinamento, in quanto 'dover essere', in quanto struttura fondamentale organizzativa e comunicativa (in fondo l'elemento base del diritto è la norma, ossia un contenuto che è insieme doveristico e significativo) istituisce modelli razionali ed essenzialmente stabili di relazione sociale, che tengano insieme particolare e universale, apertura e riconoscibilità, sanzionabilità dei comportamenti e aspirazioni alla giustizia, legalità e legittimità, uniformazione e differenziazione sociale» (F. Mancuso, *Istituzione. L'incontro tra diritto e società*, in A. Andronico, T. Greco, F. Macioce, *Dimensioni del diritto*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 192).

Ebbene la pandemia è rivelativa di quanto sia necessario un tessuto istituzionale connettivo e protettivo (locale, nazionale, europeo, globale) che non sia smagliato da quella che altri hanno definito la 'prevalenza dell'economico' (un 'economico' oramai quasi sacrale, come dimostrato dalle fondamentali analisi di Luigino Bruni), ma che non sia nemmeno annichilito da un iperpoliticismo che non solo non è in nessun modo opposto (anzi, ne rappresenta la quarta colonna) all'iperliberismo sfrenato, ma che distrugge ogni legittimità, ogni forma e sostanza non solo della democrazia ma delle stesse istituzioni e della connettività sociale da esse tutelata e promossa: i fatti di Capitol Hill, di gravità inaudita, lo testimoniano e rimandano alla memoria pagine lucidissime ma forse oggi dimenticate come quelle di Potere di Ferrero: «I principi di legittimità hanno il compito di liberare il potere e i suoi soggetti dalle loro reciproche paure, sostituendo sempre più nei loro rapporti il consenso alla coercizione. Essi sono dunque i pilastri della civiltà, poiché la civiltà è uno sforzo che l'umanità compie per liberarsi delle paure che la tormentano. Ma se in piena civiltà un popolo vede bruscamente violato il principio di legittimità, su cui si reggeva, e il potere conquistato con un atto di forza, ricade immediatamente nella paura e nella barbarie».

In questo senso, lo shock epidemico – e intorno a questo punto decisivo si costruisce tutta l'opera di Panebianco – pone dinanzi a un bivio: un sentiero conduce, a guisa di lemmings, al disconoscimento,

---

<sup>6</sup> Professore ordinario di Filosofia del Diritto presso l'Università degli Studi di Salerno.

anche postveritativo, del ruolo integrativo delle istituzioni, al «regresso verso il ‘sovrano statuale’», a processi di «disintegrazione» (p. 71), ma anche forme ibride o inconsapevoli di antiistituzionalismo come quello rivelato da stolte definizioni di profilassi pubbliche a tutela della salute come «dittatura sanitaria», ovvero pervicaci difese della virtuosità di modelli di gestione sanitaria orientati verso la prevalenza del privato e, proprio per questo, impreparati e inefficaci rispetto alla pandemia. In questo impasto indigeribile fatto di mitologici appelli a fantomatici ‘popoli’, sognati *Ermächtigungsgesetze*, perduranti avversioni a un’Europa che ha mostrato di saper reagire unita alla sfida pandemica, pseudosovranismi che non sono composti da nulla più di egoismi nazionali e addirittura regionali, al punto che si è giunti al grottesco del «sovrano regionalistico», di cui Gianfranco Viesti ha di recente formulato una ineccepibile critica, rimane su tutto il ‘sacro’ residuale costituito dalla subordinazione anche delle vite umane all’imperativo dello «sforzo produttivo», in un universo valoriale dove conta, solo ed esclusivamente, il valore economico, al punto di riecheggiare sinistramente le *Lebensunwertes Leben* del nazismo, ovvero il *calculus of lives* di cui parla Hayek in una delle sue pagine più controverse.

Il sovranismo si fonda su un equivoco, o meglio, su una menzogna: se esso fosse la riscoperta del ruolo integrativo dello Stato e del pubblico, se del concetto di ‘sovranità’ acquisisse solo il versante ordinativo, garantistico, limitato, ‘pubblico’ appunto, istituzionale, se non fosse l’esito teratologico della personalizzazione e della disintermediazione della politica, esso contribuirebbe alla legittimazione democratica, anche per mezzo della implementazione dei diritti sociali, nell’ambito dei limiti costituzionali, e della Costituzione sarebbe un invero. Ma così non è, e al contrario esso è una sorta di permanente (e permanente in quanto favorita dall’estensione dei mezzi di comunicazione non di masse, ma di *idiotes* nel senso aristotelico del termine) delegittimazione istituzionale finalizzata ad un marketing politico asfittico, allarmistico, generatore non di fiducia ma di paure, schiacciato sul presente, privo di altri progetti che non siano la conquista del consenso elettorale o, nel caso di elezioni perse, acclamatorio e ostilizzante, fundamentalmente disaggregante ed eversivo.

È un generale processo di repulsione nei confronti di ogni limite, etico, estetico, morale, politico, economico, profondamente e inconsapevolmente introiettato da coscienze permanentemente infelici e bulimiche (e in questo senso perfettamente integrate al culto del consumo illimitato dell’ipercapitalismo contemporaneo). L’unico limite ammesso non è il tradizionale *limes*, ma il muro respingente, il vallo escludente, i cavalli di Frisia che bloccano e lacerano carni, i mari che affogano. Non è un caso che la presidenza Trump abbia esordito, e sia indegnamente terminata, all’ombra di un muro. L’avversione a ogni limite e la vanificazione della memoria possono segnare il congedo da forme di civiltà - vale la pena di ribadirlo - che sono acquisite storicamente in modo provvisorio e mai scontato. Ma se con Camus possiamo dire che chi allontana i «limiti eterni» è destinato a essere straziato da «oscuere Erinni», con Tony Judt, e in perfetta compatibilità con l’anelito pacifista e realista presente nelle pagine dello Stato post-globale, possiamo dire che dimenticare la lezione del XX secolo è esiziale e autodistruttivo: «la facilità con cui la guerra, la paura e i dogmi possono indurci a demonizzare gli altri, a negare loro un comune senso di umanità o la tutela delle nostre leggi e fare loro cose indicibili».

Molto più accidentata, scoscesa, non lineare, ma certamente non conducente ad esiti catastrofici, è un’altra strada: quella che conduce a «plurimi rapporti di cittadinanza» (p. 219), che non si restringe nella *Kleinstaateri*, e che è percorsa da chi ha ben consapevole il fatto che il costituzionalismo dei diritti, e la tutela del primo di essi, il diritto alla vita, può essere promosso e tutelato solo «nell’ottica di una comune appartenenza alla società della famiglia umana», com-unità, dove l’unità è il risultato, e non il fattore dell’essere e vivere con, in modo solidale e non conflittuale. Come scrive Panebianco con acutissima lucidità, «lo Stato della recovery post-Covid e dello Stato Covid-free è finalizzato alla protezione dei presupposti stessi della società umana mediante una analisi dei suoi fattori o catene di rischio e della sostituzione ad essi di nuovi fattori di benessere etico-sociali. Cosicché, Covid-19 non è una semplice pandemia ma è il segno di una crisi di sistema, che ha prodotto effetti analoghi a quelli di una guerra mondiale non dichiarata» (p. 352, in nota). È uno sforzo «ri-costruttivo», di analisi e di

responsabilità morale prima ancora che intellettuale, quello che il nostro tempo privo di respiro esige, quasi di «rigenerazione spirituale» (p. 358, in nota), e non è casuale che il libro di Panebianco si concluda, qui uno dei tanti suoi beneficia, con straordinarie citazioni (da papa Francesco) e metacitazioni (il Georg Simmel di *Brücke und Tür* citato dal pontefice): «Bisogna guardare al globale, che ci riscatta dalla meschinità casalinga. Quando la casa non è più una famiglia, ma è recinto, cella, il globale ci riscatta perché è come la causa finale che ci attira verso la pienezza. Al tempo stesso, bisogna assumere cordialmente la dimensione locale, perché possiede qualcosa che il globale non ha: essere lievito, arricchire, avviare dispositivi di sussidiarietà. Pertanto, la fraternità universale e l'amicizia sociale all'interno di ogni società sono due poli inseparabili e coesenziali. Separarli conduce a una deformazione e a una polarizzazione dannosa (...). Questo approccio, in definitiva, richiede di accettare con gioia che nessun popolo, nessuna cultura o persona può ottenere tutto da sé. Gli altri sono necessari per la costruzione di una vita piena. La consapevolezza del limite o della parzialità, lungi dall'essere una minaccia, diventa la chiave secondo la quale sognare ed elaborare un progetto comune. Poiché "l'uomo è l'essere-limite che non ha limite"» (pp. 397 e 399).

Spetta innanzitutto a noi, piccoli *clerics*, evitare ogni nuova *trahison* e materializzare quell'appello che un grande europeo, Stefan Zweig formulò quasi inascoltato alla vigilia di una immane tragedia europea e mondiale: «Più siamo uniti nello spirito, più vaste sono le pianure della vita che possiamo abbracciare con sguardo affettuoso, e anche se non dovesse più toccarci di contemplare il cielo limpido e privo di nubi della concordia che sovrasta l'Europa, teniamo pronta tutta la nostra forza per questo ideale ancora invisibile e dedichiamogli tutta la nostra passione, perché in ogni nazione ogni generazione percepisca come una seconda patria, accanto e al di sopra della propria patria, la sfera di un'Europa disintossicata da ogni odio e diffidenza». I libri di Massimo Panebianco offrono base, rinforzo, stimolo a questo compito, non facile, non breve.

### **Daniela Marrani<sup>7</sup>**

Il volume esamina la crisi e le trasformazioni dello "Stato globale" innescate da eventi recenti quali la pandemia da COVID-19, dichiarata dall'OMS all'inizio del 2020, all'origine di processi di mutamento strutturale dello Stato nella sua dimensione nazionale, euro-nazionale ed euro-globale, nella prospettiva di delineare i caratteri peculiari dell'emergente "Stato post-globale". L'analisi si inserisce in un percorso che l'Autore ha intrapreso con la pubblicazione del precedente volume (M. Panebianco, *Lo Stato globale*, Napoli, 2018) sulla scia del confronto multidisciplinare suscitato in occasione della presentazione dello stesso. Il volume, qui in esame, raccoglie e approfondisce alcuni stimoli ricevuti in seno al dibattito che ne è scaturito, offrendo una prospettiva ampia sugli sviluppi futuri.

La complessità dei processi analizzati e la varietà delle tematiche analizzate dall'Autore emerge dall'articolazione del volume in dodici capitoli, suddivisi in quattro parti, arricchito da una significativa Appendice documentaria sulla transizione all'era post-globale (*Lettera Enciclica Fratelli tutti del Santo Padre Francesco sulla fraternità e l'amicizia sociale* [estratto], *Fonti dottrinali* della Lettera Enciclica Fratelli tutti del Santo Padre Francesco sulla fraternità e l'amicizia sociale; Documento sulla "Fratellanza Umana per la Pace Mondiale e la convivenza comune" firmato da S.S. Papa Francesco e il Grande Imam di Al-Azhar Ahmad al-Tayyib (Abu Dhabi, 4 febbraio 2019) [estratto], la *Recovery europea* (Consiglio europeo Bruxelles, 21 luglio 2020) [estratto]). In particolare, i documenti contenuti nell'Appendice documentaria definiscono un quadro di valori di riferimento del nuovo Stato post-globale e allo stesso tempo individuano strumenti di natura politica, giuridica ed economica per la transizione all'era post-globale. Tra questi ultimi, ad esempio, rilevano la cooperazione internazionale per "lo sviluppo solidale di tutti i popoli", il multilateralismo, lo stato di diritto, la dignità della persona umana, i diritti umani e la dimensione universale nella quale collocare i problemi e le soluzioni comuni da adottare ai diversi livelli, nell'ottica di uno sviluppo

<sup>7</sup> Ricercatrice di Diritto Internazionale, presso l'Università degli Studi di Salerno.

“sostenibile”, divenuto possibile in questa fase storica non a dispetto ma forse *a ragione* della crisi che sta attraversando tutti gli Stati senza distinzione.

Molti sono gli spunti di riflessione che la lettura del volume suscita. È, ad esempio, molto interessante la rilettura del concetto di “sicurezza internazionale” alla luce della crisi sanitaria innescata dall’attuale pandemia. Come sottolineato nel volume, la pandemia ha reso evidente che «la sicurezza sanitaria è parte integrante ed essenziale della sicurezza sia nazionale che internazionale» (p. 309). In tale affermazione si rispecchia l’evoluzione del concetto di “sicurezza internazionale” da obiettivo primario degli Stati della Comunità internazionale inteso come ripudio della guerra nel trattato istitutivo della Società delle Nazioni, ripreso in seguito in maniera più articolata nel Preambolo e nell’art. 1 della Carta delle Nazioni Unite (su cui si veda, tra gli altri, M. Panebianco, *Diritto internazionale pubblico*, IV ed., Napoli, 2013, p. 263 ss.), ad un concetto ben più ampio che rispecchia le attuali sfide della sicurezza internazionale, declinato nei termini più attuali e specifici di «sicurezza cooperativa» e di «sicurezza umana».

In primo luogo, il concetto di «sicurezza cooperativa» trova riscontro nell’ambito dell’OSCE, e successivamente nel “concetto strategico della NATO” del 2010, il quale include la sicurezza energetica, la «cybersecurity» (su cui sia consentito il rinvio a D. Marrani, *La cooperazione internazionale per la sicurezza e la stabilità nel cyberspace*, Napoli, 2021) e il controllo dello spazio, ma anche i rischi sanitari, quelli derivanti dai cambiamenti climatici, la carenza di acqua, per citarne solo alcuni. La dottrina, in particolare quella francese, aveva già fatto propria una certa visione globale della sicurezza mediante il concetto di «*sécurité humaine*» (L. Axworthy, *La sécurité humaine: la sécurité des individus dans un monde en mutation*, in *Politique étrangère*, 1999, n. 64-2, pp. 333- 342). I primi riferimenti a quest’ultima si rinvencono nel rapporto dello *United Nations Development Programme* (UNDP), *Human Development Report 1994* il quale, in sostanza, auspica un cambio di paradigma: «in two basic ways: from an exclusive stress on territorial security to a much greater stress on people’s security; from security through armaments to security through sustainable human development» (*UNDP Report*, 1994, p. 24). Il concetto di sicurezza umana declinato in termini di interdipendenza fra sviluppo economico e sociale, da un lato, e dall’altro pace e sicurezza è stato ribadito, in seguito, nell’ambito del vertice delle Nazioni Unite sullo sviluppo umano tenutosi a Copenaghen nel 1995 e, più di recente, nell’ambito delle Nazioni Unite con l’adozione di Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.

In questo contesto, appare di particolare interesse la riflessione dell’Autore sulla sicurezza sanitaria globale nell’era della pandemia e sugli strumenti di cui dispongono gli Stati per gestirla con riferimento tra l’altro al criterio della “sicurezza equivalente” il quale «segna lo Stato ed il grado di evoluzione di ciascuna singola comunità nazionale e ne produce lo sviluppo sostenibile, comparato a quello degli altri Paesi» (p. 311). La novità consisterebbe appunto nel *monitoraggio* e nella *vigilanza attiva e promozionale* di quanto accade dentro e al di là dei confini nazionali, ovvero nel superamento del criterio dell’uguaglianza formale degli Stati, tipico della società internazionale classica. Il nuovo criterio della “bio-equivalenza”, di conseguenza, comporterebbe doveri di trasparenza intesi come una comunicazione continua e veritiera tra i diversi livelli di gestione (p. 312). Atteso che la pandemia da COVID-19 ha messo in evidenza le gravi difficoltà degli Stati *uti singuli* nella gestione dell’emergenza sanitaria e di effettiva protezione della salute dei cittadini e di converso ha mostrato la posizione di forza delle industrie farmaceutiche nella (ancora limitata) distribuzione dei vaccini anti COVID-19 (cfr. contratti negoziati per gli Stati membri dell’UE dalla Commissione europea), vale la pena di interrogarsi sul ruolo delle istituzioni internazionali in particolare nel promuovere un accesso generalizzato ai vaccini a tutti gli individui senza distinzioni (sui profili della *governance* internazionale della pandemia si veda S. Negri, *Governing the Global Fight against Pandemics: The WHO, the International Health Regulation, and the Fragmentation of International Law*, in *New York University Journal of International Law & Politics*, 2021, Vol. 53.2, pp.1-20). Nella direzione indicata si è espresso il S. Padre Francesco nel messaggio per la giornata mondiale della pace 2021 (LIV Giornata Mondiale della Pace 2021, *La cultura della cura come percorso di pace*, <http://www.vatican.va/content/francesco/it/messages/peace.html>).

Il volume sottolinea la complementarità tra la dimensione euro statale e la dimensione euro globale o universale. La finalità consiste nell'evidenziare come ciascun soggetto condivida con gli altri, specialmente nell'attuale emergenza sanitaria, la responsabilità delle scelte per il perseguimento di fini comuni alla luce della sostenibilità degli strumenti con i quali tali fini vengono perseguiti. Non si tratta soltanto degli strumenti finanziari e dei *recovery plan* di cui si avvale, ad esempio, l'Unione europea in termini solidaristici per venire incontro alle difficoltà degli Stati membri ma più in generale del diritto emergenziale che caratterizza la fase attuale sia interna che euro-internazionale. In quest'ottica va considerata anche la gestione delle restrizioni alla libera circolazione delle persone, tenuto conto della diffusione del virus oltre ogni frontiera. L'Autore identifica tali mutamenti con i caratteri dell'attuale fase di transizione in cui «l'asse si è spostato dal *free* al *security State*, come termine intermedio tra regime internazionale delle libere circolazioni e comune obiettivo di solidarietà tra popoli e Stati» (p. 362).

Sarebbe utile, tra qualche anno, poter beneficiare di una seconda edizione del volume, sia per avere utili informazioni su come le molte questioni oggi pendenti saranno state risolte nei vari paesi coinvolti dalla pandemia, sia per verificare se si sarà realizzato l'auspicio fatto nel volume che l'attuale fase di transizione possa avere l'effetto di uno stimolo perché gli Stati e l'Unione europea adottino normative finalizzate alla «ricostruzione di una famiglia mondiale delle Nazioni, dove possa prevalere il principio della fratellanza fra tutti e di un comune spirito universale» (sulle prospettive di sviluppo dello Stato contemporaneo del XXI secolo, legate al neo-globalismo, si rimanda ad alcuni contributi pubblicati nel volume collettaneo a cura di A. Di Stasi, G. Fauceglia, G. Martino, P. Pennetta, *Liber amicorum per Massimo Panebianco*, Napoli, 2020). Oggi l'esigenza di legare il destino delle generazioni presenti e delle generazioni future non è solo un auspicio ma una necessità di cui gli Stati e la Comunità internazionale non possono non tenere conto.

### Stefania Negri<sup>8</sup>

Con oltre 105 milioni di casi di contagio registrati ufficialmente in tutto il mondo, la pandemia di Covid-19 si conferma una delle emergenze sanitarie globali più letali della storia. Oltre all'enorme tributo pagato in termini di vite umane, la pandemia ha causato sconvolgimenti socio-economici a tutte le latitudini, ha messo a nudo la drammatica vulnerabilità dei sistemi sanitari nazionali ed evidenziato una diffusa impreparazione dei governi e delle istituzioni pubbliche. La crisi non si è fermata al settore sanitario, ma ha prodotto a livello mondiale un effetto domino sulle economie e sui governi, generando una crisi economica globale e crisi politiche in numerosi Stati, compresa l'Italia. Messa in ginocchio da un'emergenza sanitaria di proporzioni drammatiche e senza precedenti per durata, diffusione, mortalità e morbilità, la società globalizzata ha dovuto individuare gli strumenti giuridici e finanziari – soprattutto di matrice europea ed internazionale e riconducibili prevalentemente agli interventi dell'Unione europea e della Banca Mondiale – atti a far fronte al disastro socio-economico-sanitario nel rispetto dei principi di democrazia globale e dei doveri inderogabili di solidarietà, preparandosi a realizzare l'auspicata *recovery* post-Covid in linea con l'obiettivo del “building back better leaving no one behind”.

Il volume del prof. Massimo Panebianco offre un'analisi profonda e completa del tema, inquadrandolo in una cornice interdisciplinare colta ed estremamente più ampia ed articolata, che abbraccia i processi di globalizzazione del diritto, della politica, della *governance*, dell'economia e della finanza, della società e dello Stato.

Di quest'ultimo l'Autore ripercorre l'evoluzione da Stato nazionale a Stato globale, approdando infine alla formula originale dello Stato post-globale – sintesi necessaria tra *free State* liberale e *recovery State* sociale – al quale è affidato il compito gravoso di affrontare le “situazioni esistenziali di alto rischio e pericolo” e farsi carico nella fase post-Covid delle funzioni di ricostruzione della società civile e di riorganizzazione della vita pubblica.

---

<sup>8</sup> Professoressa associata di Diritto internazionale presso l'Università degli Studi di Salerno.

L'Autore sottolinea anche come lo Stato operi in un contesto euro-globale di necessario dialogo e collaborazione intergovernativa ed interistituzionale – contesto in cui si recupera la dimensione internazionale e collettiva dei valori e delle regole che devono presiedere al superamento della crisi sanitaria globale. In tale ottica, il capitolo dodicesimo offre plurimi spunti di riflessione sui temi fondanti del dibattito attuale, che intersecano democrazia, diritti umani e sicurezza e che riguardano il quadro normativo di riferimento (*global health regulation*), la diplomazia sanitaria (*global health diplomacy*) e la gestione delle emergenze sanitarie (*global health governance*).

Anzitutto, l'Autore affronta il difficile rapporto tra democrazia e pandemia evidenziandone le molteplici criticità: l'esigenza di bilanciare equamente interessi pubblici e privati potenzialmente confliggenti (salute pubblica e diritti umani); il controverso dibattito sulla legittimità, il fondamento giuridico e la portata dei poteri emergenziali; il tentativo di affermazione di regimi oppressivi mascherati dietro la necessità di contenere la diffusione del virus (controllo del contagio attraverso il controllo sugli individui). Ciascuno di questi profili pone problemi di ordine giuridico, politico, etico e sociale e comporta inevitabilmente dei rischi. L'esercizio prolungato di poteri emergenziali al fine di fronteggiare i rischi sanitari della società globalizzata – poteri cui gli Stati hanno fatto ricorso persino evocando similitudini tra la pandemia e la guerra – implica evidenti rischi di derive autoritarie anche negli Stati democratici. Gli inevitabili *trade-offs* tra tutela della salute pubblica e diritti umani – laddove sia messa a rischio la sopravvivenza socio-economica di una popolazione – possono minare alla radice gli elementi basilari della democrazia e dello stato di diritto. La sospensione delle libertà fondamentali, dei diritti economici e sociali, del diritto alla privacy, se non rispondenti agli stringenti requisiti di necessità e proporzionalità imposti sia dalle convenzioni sui diritti dell'uomo (e.g. art. 4 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, art. 15 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo) sia dal Regolamento sanitario internazionale dell'OMS (artt. 3 e 43), possono tradursi in misure di sanità pubblica eccessive, o di *over-reaction*, che generano una risposta ostile e non collaborativa da parte della popolazione. Un controllo internazionale (di tipo giurisdizionale o quasi-giurisdizionale) sulla legittimità di tali misure ai sensi del diritto internazionale dei diritti umani e degli standard applicabili in tempo di emergenza sanitaria (v. OHCHR, *Compilation of statements by human rights treaty bodies in the context of COVID-19*, April 2020) diventa elemento imprescindibile ai fini della valutazione della legalità della condotta degli Stati e della loro eventuale responsabilità nei confronti degli individui su cui esercitano la propria giurisdizione.

L'Autore pone poi in rilievo l'elemento securitario e l'importanza della nuova “geo-diplomazia sanitaria”. In linea con il preambolo della Costituzione dell'OMS (“*The health of all peoples is fundamental to the attainment of peace and security*”) e con una certa evoluzione della prassi del Consiglio di sicurezza dell'ONU, che ha ampliato la nozione di minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale fino a comprendere le minacce non convenzionali derivanti da rischi sanitari, ambientali o di altro tipo (e.g., ris. 2177 del 18 settembre 2014 relativa all'epidemia di Ebola), l'Autore afferma che “la sicurezza non è più militare ma micro-biologica” e ridisegna le regole della diplomazia della pace e della sicurezza internazionale nel mondo post-Covid. Tali nuove regole devono adattarsi agli obiettivi prioritari della comunità internazionale e dello Stato post-globale e garantire la sicurezza sanitaria globale quale pilastro fondamentale della sicurezza umana.

Per quanto riguarda la *global health regulation*, l'Autore identifica nelle norme di polizia sanitaria lo “strumento privilegiato del coordinamento internazionale delle leggi nonché una sorta di legge-ponte tra i vari livelli orizzontale e verticale degli ordinamenti pubblici”. In tal modo, la *health regulation* genera integrazione tra fonti, ordinamenti e regimi giuridici multilivello, concorrendo alla nascita di un “nuovo diritto dell'emergenza”, quale “diritto delle crisi globali”.

Quanto ai meccanismi di *global health governance*, la pandemia di Covid-19 ha evidenziato numerose criticità nella gestione globale delle emergenze sanitarie affidata all'OMS, rimettendo in discussione l'efficacia e l'adequazione delle norme poste dal Regolamento sanitario internazionale. Le critiche mosse all'OMS ed al Regolamento stesso – anche in ragione della totale assenza di meccanismi sanzionatori nei confronti degli Stati che non rispettino i basilari principi di trasparenza, buona fede e *due diligence* – hanno indotto l'Organizzazione ad istituire un ennesimo comitato di

revisione cui è stata affidata la valutazione dell'efficacia del Regolamento nella risposta alla pandemia (*Review Committee on the Functioning of the International Health Regulations (2005) during the COVID-19 Response*), i cui esiti contribuiranno a definire i contorni di una possibile riforma tesa a rafforzare i meccanismi di cooperazione internazionale. Di fatto, il valore aggiunto della concertazione multilaterale nella gestione della pandemia è stato vanificato dai rigurgiti nazionalisti che hanno portato all'adozione di misure di sanità pubblica unilateralistiche, disomogenee e scoordinate, che hanno indebolito la risposta globale e messo in crisi la cooperazione e la solidarietà internazionale. Non a caso, sia l'Assemblea generale dell'ONU (ris. 74/270, Global Solidarity to Fight the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19), del 2 aprile 2020) sia l'Assemblea mondiale della sanità (ris. WHA73.1, Covid-19 Response, del 19 maggio 2020) hanno rivolto un appello agli Stati affinché rafforzassero la cooperazione internazionale a tutti i livelli in uno spirito di unità e solidarietà.

Nel delineare il ruolo binario (nazionale e globale) dello Stato post-globale “ricostruttore” (*recovery State*) nella *governance* e nel superamento della crisi globale scatenata dalla pandemia, il volume del prof. Panebianco rappresenta un punto di riferimento imprescindibile per chi voglia comprendere a fondo gli strumenti giuridici e finanziari ed i meccanismi di resilienza e di rinascita post-Covid che dovranno contribuire a garantire la sicurezza umana e la realizzazione di “un mondo veramente libero ... da paure e bisogni ricorrenti” in cui il “regimen sanitatis” dovrà essere posto “al vertice delle preoccupazioni e delle funzioni comuni e contemporanee”.

### Cosimo Risi<sup>9</sup>

Massimo Panebianco mi diede da leggere la bozza delle conclusioni del libro, seguì uno scambio di vedute sulla base di un mio commento stilistico più che di merito: l'uso ricorrente del prefisso “geo”. Nell'edizione a stampa il prefisso è motivato dall'intento dell'Autore di connotare territorialmente i fenomeni che tratta: di collocare lo stato delle cose (*the state of play*, per ricorrere all'inglese) nell'ottica del glocalismo, la crasi fra globale e locale che innerva l'opera.

Nella cronologia del libro la continuità storica degli Imperi si spezza sul finire del XX secolo. Dopo l'Impero Ottomano nella Prima Guerra Mondiale, il Patto Sykes – Picot per la spartizione del Medio Oriente ne divide le spoglie in anticipo fra Francia e Regno Unito, dopo gli effimeri Imperi italiano e germanico, dopo l'Impero britannico che sopravvive nell'idea post – Brexit della Global Britain, si profilano i due Imperi moderni: l'Occidentale e l'Orientale. Sono blocchi di egemonia culturale oltre che di potere politico – militare che si confrontano nel secondo dopoguerra, ciascuno a rivendicare la propria superiorità, ma nell'*appeasement* obbligato dalla deterrenza nucleare. Si fronteggiano senza combattersi apertamente, le battaglie sul terreno sono delegate ai paesi satelliti, lontano dalle aree metropolitane. L'Europa è schierata dalla parte dell'Occidente, condivide i valori e gli interessi della superpotenza americana, finisce per assorbirne gli stilemi grazie alla diffusione *soft* quanto penetrante del suo universo culturale. L'informatica segna la definitiva conquista del Continente anche sul piano linguistico con l'uso dell'inglese in quanto lingua globale (*Web – State*).

Nota Panebianco che l'equilibrio del terrore si spezza nel 1989 con la simbolica caduta del Muro di Berlino, confermata nel 1990 dall'unificazione tedesca. La storia non finisce, malgrado che la sola superpotenza sopravvissuta alla fine dei blocchi sembri detenere il controllo assoluto. Il suo è il modello vincente, significativa è la corsa verso Ovest dei paesi dell'Est europeo: dall'orbita sovietica verso l'Unione europea e la NATO. L'unificazione virtuale del mondo attorno alla liberal-democrazia euro-americana sembra ineluttabile. La prima Russia post-sovietica della Presidenza Eltsin intraprende quella pista, è ammessa ai lavori del G7 che diventa G8 al vertice di Napoli (1994).

Il processo unificante del mondo dura poco. La Russia passa alla lunga Presidenza Putin, che giudica una sciagura la caduta dell'URSS e lavora per ripristinare il prestigio se non la potenza della Russia, erede del seggio permanente al Consiglio di Sicurezza e depositaria dell'arsenale nucleare già

<sup>9</sup> Ambasciatore della Repubblica Italiana.

sovietico. Nel frattempo alcuni pezzi sono irrimediabilmente persi. Le Repubbliche baltiche scelgono l'adesione all'Unione, con loro gli altri paesi dell'Europa orientale. Persino la terra di mezzo della Jugoslavia, una volta alla guida del Movimento dei non allineati, cede alle lusinghe dell'abbraccio all'Occidente. Slovenia e Croazia diventano membri UE, Serbia e altri paesi dei Balcani occidentali si candidano ad accedere. L'allargamento subisce una battuta d'arresto per la durata della Commissione Juncker, la crisi finanziaria blocca lo slancio ad integrare nuovi, e meno prosperi, stati membri.

La Cina segue con successo la terapia Deng xiaoping, cresce a ritmi vertiginosi, intende affermarsi sul terreno geo-politico nei confronti del vicinato (Giappone, Corea) e del mondo. L'Africa è il terreno d'elezione per espandere la sfera d'influenza. La Presidenza Xi Jinping suggella il percorso da paese in via di sviluppo a attore globale. La pandemia non ne frena l'ascesa: è il solo paese al mondo a registrare un incremento del PIL nel 2020. La sua partecipazione alle organizzazioni internazionali è tacciata di doppiezza. Si pensi soltanto all'OMC, dove la delegazione cinese fu ammessa solo dopo lunghe trattative e dove la sua lealtà commerciale è costantemente oggetto di valutazione.

L'Unione europea cresce fino a 28 membri, parimenti cresce la NATO che sposta il suo limite ai confini della Russia, generando così una serie di reazioni da parte di Mosca (crisi di Georgia, Crimea, Ucraina). Mikhail Gorbacev, l'artefice della svolta in Unione Sovietica, continua a lamentare la violazione da parte occidentale del *Gentlemen's Agreement* che aveva concluso con George H. Bush: l'URSS avrebbe accettato la coesistenza pacifica e la riduzione degli arsenali, gli USA non avrebbero spinto la NATO alle porte di Mosca. Nel 2015, all'ennesima crisi Est – Ovest, commenta: “Non avrei mai creduto che potessero verificarsi eventi in grado di sottoporre a così dura prova non solo i rapporti tra la Russia e l'Ucraina, ma anche l'intero quadro politico internazionale” (Mikhail Gorbachev, *Il nuovo Muro*, 2015).

L'Unione europea appartiene al mondo euro-occidentale e continua a riconoscere la guida americana, malgrado che la sua fede abbia vacillato durante la Presidenza Trump. Alcuni stati membri UE hanno cercato le intese preferenziali e separate con la Russia (i gasdotti) e la Cina (la Via della seta). Con la Presidenza Biden le cose dovrebbero tornare al loro posto. Il modello liberal-democratico dovrebbe riprendere vigore.

Fra le idee del Presidente è quella di convocare le assise del mondo libero, una sorta di G7 allargato ai paesi che ne condividono i valori di fondo. Una risposta ai regimi autoritari volta a rintuzzare la loro propaganda. Il mondo libero, quello che Panebianco chiamerebbe *Free – State*, ha il potenziale per rispondere efficacemente alle crisi senza ricorrere ai loro metodi brutali. Tiene soprattutto alla trasparenza dei comportamenti pubblici. La critica alla Cina per avere offuscato se non occultato i dati sulla pandemia è ricorrente.

La pandemia produce un altro fenomeno che Panebianco qualifica di *Fitness – State*, uno stato nazionale o sovranazionale che pone la salute dei cittadini al vertice della propria azione, al punto da comprimere alcune libertà fondamentali fra cui la libera circolazione delle persone. In seno all'Unione, le tensioni fra le libertà ex Schengen e le chiusure precauzionali delle frontiere sono state l'esempio clamoroso della svolta. Le libertà fondamentali conoscono dei limiti, e questi sono presentati come dettati dalle circostanze e di breve durata perché i cittadini prestino il loro consenso. Non dunque il modello Hong Kong dove Pechino s'impone con la forza, ma il modello europeo dove i limiti sono il frutto di un nuovo patto di breve periodo fra istituzioni e cittadini. Lo sforzo dell'Unione nella pandemia non è tanto di “limitare i limiti” quanto di armonizzarli affinché siano condivisi e non nazionali.

La risposta in positivo alle crisi sanitaria e economica è comune e prende il nome di Next Generation EU e la prassi di Recovery Plan. Ecco il *Recovery – State* dell'elaborazione di Panebianco, che così acquisisce una connotazione non tanto riferita allo stato nazionale quanto al meta-stato quale rappresentato dal sistema di Bruxelles. La Conferenza sul futuro d'Europa (2020 – 2022) è chiamata a rinnovare l'apparato istituzionale e le politiche. L'iniziativa è di Parigi per rinverdire la tradizione europeista di Francia. Si prevede che la seduta inaugurale coincida con la celebrazione del 70°

anniversario della Dichiarazione Schuman (1950). La pandemia fa saltare il calendario. Le tre Istituzioni politiche (Consiglio, Parlamento, Commissione) non trovano l'intesa sulla formula d'avvio né sulla presidenza. La Conferenza slitta di un anno. Il suo ambito si estende ai Balcani occidentali in cerca di adesione, il suo mandato deve considerare la domanda dei cittadini di essere tutelati dai rischi esterni, siano essi sanitari o politico – militari.

Se al rilancio dell'ecumenismo europeo segue quello dell'universalismo, la ruota della ricomposizione globale riprende a girare. L'emergenza sanitaria produrrebbe allora un effetto positivo: il ritorno ai fori multilaterali, così bistrattati negli ultimi anni per la loro inefficienza. L'ONU incapace di prevenire e risolvere i conflitti, l'OMC che assiste impotente al moltiplicarsi degli ostacoli al commercio, l'OMS che tarda a lanciare l'allarme sulla pandemia. La NATO che deve ritrovare la ragione d'essere nel riequilibrio fra gli stati membri e nella ridefinizione degli obiettivi.

L'Europa è in tempo per realizzare l'inascoltato monito di Winston Churchill al Congresso dell'Aia (1948): "A ragione si dice che [la maggiore unità politica] implichi alcuni sacrifici o la fusione di sovranità nazionali. Io preferisco vederla come l'assunzione graduale di tutte le nazioni coinvolte in questa sovranità più ampia, che è l'unica capace di proteggere le abitudini e le caratteristiche distintive di ciascuno di noi".

### **Teresa Russo<sup>10</sup>**

L'ultimo lavoro di Massimo Panebianco induce ad una profonda riflessione sulla crisi che il "soggetto" Stato sta vivendo per effetto dell'attuale emergenza sanitaria e sulla "labilità" dei suoi confini di fronte ad un virus che si diffonde grazie alla circolazione delle persone. Non esiste una merce illecita: è la stessa persona che circola a produrre l'effetto di una "bomba ad orologeria". Non si tratta, però, del terrorista o dell'immigrato clandestino, ma di qualsiasi cittadino. Di fronte al virus non c'è confine che regga. La riflessione, che induce sapientemente l'A., riguarda anche la mobilità dei confini. I confini non sono più relegati allo Stato nazionale; non delineano più il perimetro del potere di imperio dello Stato, che, come è noto, ai sensi del diritto internazionale non è relegato al solo territorio nazionale, perché i confini si spostano ed hanno la capacità di localizzarsi de-localizzarsi in altri contesti territoriali. Come evidenzia l'A., essi rappresentano o traducono l'esercizio di funzioni o poteri che Egli esprime attraverso l'utilizzo di tre termini.

Il primo termine è ristrutturazione. Essa riguarda la ricostruzione degli apparati organizzativi, politici, economici e sociali, degli Stati confliggenti e sconfitti sul campo (c.d. global field), che connota le tradizionali operazioni di pace con nuove funzioni di ricostruzione degli apparati statali secondo modelli unitari. Tale ricostruzione, dice l'A., è ispirata anche da Stati esterni all'area interessata e garantisce un'idea globale, generalmente condivisibile di pace, democrazia e stato di diritto. In questa prospettiva, l'A. recupera quella funzione dei mandati, nell'ambito della Società delle Nazioni prima, e dell'ONU poi, alle altre grandi potenze di amministrare i territori non autonomi conducendoli alla indipendenza sotto la supervisione del Consiglio di Amministrazione fiduciaria. Questa funzione viene definita come amministrazione provvisoria di territori da parte delle forze di pace delle NU e multinazionali sotto il comando degli Stati con l'esercizio di funzioni pubbliche sovrane assimilabili a quelle statali. Basti pensare alla giurisprudenza della Corte europea che ha riconosciuto la giurisdizione britannica in Iraq in alcune famose sentenze sulle quali si è formata ormai una cospicua letteratura.

L'altra terminologia usata dall'A. è simmetria e asimmetria delle istituzioni statali. Nella società globalizzata gli Stati si muovono tra i due poli dell'indipendenza sovrana e dell'interdipendenza solidale, e sono posti di fronte alla scelta o alternativa fra norme di libera e spontanea adesione (simmetriche) e norme condizionate o imposte (asimmetriche). In questa prospettiva, il pensiero dell'A. sembra riecheggiare la teoria delle forze sociali dominanti di Quadri. Massimo Panebianco,

---

<sup>10</sup> Professoressa associata di Diritto Internazionale, Organizzazione internazionale e Diritti dell'immigrazione presso l'Università degli Studi di Salerno.

però, sottolinea che, non solo i soggetti del diritto internazionale, ma anche altre entità possono esercitare funzioni: quella labilità dei confini incide anche sulle categorie giuridiche per cui non esiste più una distinzione netta tra interno-internazionale, tra pubblico e privato. Ne viene fuori un diritto transnazionale, o cross border che mira a creare una base di diritto positivo, armonizzato intorno alcuni principi comuni, in un impegno di “armonizzazione e convergenza tra le autorità regolatrici del mercato” (i cosiddetti stakeholders). Nel suo pensiero, sono coinvolte sia la potestà legislativa civile, volta all’affermazione dei diritti soggettivi, sia la potestà legislativa penale, in vista del monitoraggio, contrasto e repressione degli illeciti o atti illegali. In tal modo, ritiene l’A., “lo Stato è azionista della società globale e non viene affatto privato delle sue funzioni tradizionali ma è chiamato ad uno scopo integratore o almeno di continua combinazione tra azioni statali convergenti”. In questo senso, rileva non lo spazio-territorio, ma lo spazio-funzione.

La terza terminologia usata è quella di riconversione e reversibilità delle funzioni statali. L’effetto che consegue è il riappropriarsi di funzioni attribuite o delegate. L’A. ritiene che la Brexit sia il caso limite, ma la discussione si allarga a tutti gli Stati che rivendicano la propria identità nel contesto globale. Lo Stato nella dimensione globale procede alla auto-regolazione ed armonizzazione reciproca da parte dei singoli Stati nazionali. L’espressione “costituzione globale” indica la natura meramente dottrinale e designa l’ordine giuridico mondiale, inclusivo dei riordini continentali e regionali. Ad avviso dell’A., il processo di trasformazione dello Stato nazionale in globale si traduce in atti e dichiarazioni di diritto e politica costituzionale, che rappresentano una serie di processi di ristrutturazione dei testi costituzionali, vigenti o pre-vigenti in più ampi contesti comuni, armonizzati e riordinati, in cui il minimum standard resta la proclamazione degli Human Rights. Nella sua visione del costituzionalismo globale, l’A. ritiene che alla gestione delle emergenze si connette la gestione delle crisi e un costituzionalismo solidale, che non si misura solo con la comparazione con le costituzioni nazionali, ma comporta “l’individuazione di aree giuridiche interne ed esterne ai singoli Stati, in cui la protezione (*jure imperii*) e la concorrenza degli ordinamenti (*jure gestionis*)”, contrassegnano lo spazio costituzionale globale.

Anche la dimensione o spazio digitale, assume, nella lettura dell’A., un’importanza cruciale come spazio artificiale o verticale dei cosiddetti big data che si avviano ad assumere un ruolo essenziale rispetto agli Human Rights. Nella Sua opinione, essi sono strumenti primari di conoscenza informativa e comunicativa, ma i loro effetti ricadono a cascata su tutti gli altri. “È una serie o catena di conseguenze giuridiche sulla vita delle persone, dove la conoscenza delle situazioni risveglia la stessa coscienza o etica delle comunità e induce gli Stati a modulare conformemente le loro potestà giuridiche, mediante una serie di collegamenti o di connessioni reciproche, nonché di conoscibilità delle stesse e di valutazioni reciproche”. Ne costituisce tipico esempio l’attuale vicenda della pandemia-epidemia definita “Covid-19” a cui l’A. dedica il sottotitolo della sua opera perché lo Stato ha dovuto utilizzare lo strumento della “flessibilità” informatica in tutti i settori della sua amministrazione, nonché ha dovuto affrontare “la necessità di un fondamentale supporto socio-sanitario attraverso frontiere plurime e di amministrazioni impegnate su una serie crescente di fronti, di vettori di infermità e di virus da mettere sotto controllo, richiamando la tradizione storica e multi-secolare dello stato moderno come garante e protettore multi-territoriale e multi-locale di popolazioni destinatarie di diritti fondamentali”. Lo Stato globale, frutto della globalizzazione, non scompare, ma persiste nella nuova denominazione, argutamente fornita dall’A., di Stato post-globale che si offre come Stato ricostruttore (recovery State) e che deve fare i conti con una nuova governance del territorio e della popolazione perché chiamato a svolgere una funzione di ricostruzione socio-sanitaria e socio-economica del mondo.

Grazie a questa sua attenta ricostruzione, Massimo Panebianco dà ancora una volta prova della finezza del Suo intelletto e si conferma un interprete lungimirante delle evoluzioni dello Stato capace di fare sistema nel solco del ‘file rouge’ del suo pensiero storico-giuridico o di storico del diritto costituzionale-internazionale.

**Antonio Tucci<sup>11</sup>**

L'ultimo libro di Massimo Panebianco, che stiamo discutendo, rispetto al libro precedente, dedicato allo Stato globale (*Lo Stato globale. Funzioni, Sistemi, Trasformazioni*, Editoriale Scientifica, Napoli 2019), segna uno scarto, diremmo un "passo in avanti" verso lo *Stato post-globale*.

La lettura si dipana sullo sfondo di una serie di domande - più o meno esplicite nell'argomentazione dell'autore - che collocano il libro all'interno di un dibattito molto produttivo per la teoria politico-giuridica contemporanea. Si tratta di questioni che possono essere sintetizzate in due grandi nuclei interrogativi: 1. Siamo di fronte ad un vero e proprio mutamento oppure ad uno slittamento verso un nuovo paradigma? E ancora, quali lenti utilizzare per la lettura delle dinamiche istituzionali in continua metamorfosi nell'assetto geopolitico contemporaneo?

A queste domande è sottesa una pesante presa d'atto: l'incidenza di un fenomeno naturalistico-biologico, la pandemia da Covid19, che impone in modo disorientante, quasi disturbante, un ripensamento delle categorie giuridico-politiche dello *Stato globale*. Detto diversamente: l'*evento*, imprevedibile e dirompente, mette alle strette l'assetto politico-sociale, quanto quello economico-finanziario, operando una sorta di inversione della relazione causalistica tra il diritto e la realtà che esso stesso pretende di governare; è dunque l'*evento* che investe il piano del giuridico, mettendo sotto pressione categorie ormai più o meno stabili.

Già circa un secolo fa il puro fatto naturalistico, il terremoto di Messina, aveva permesso «a Santi Romano e altri giuristi italiani di elaborare la tesi della necessità come fonte primaria del diritto» (G. Agamben, *Stato d'eccezione*, Bollati Boringhieri, Torino 2003, p.27).

Un dato che qui aprirebbe il discorso - troppo lungo per lo spazio a nostra disposizione - sull'emergenza e lo Stato d'eccezione; un aspetto, però, va sottolineato: lo *Stato* mostra le sue sembianze *post-globali*, nell'accezione di Panebianco, proprio a partire da una situazione emergenziale («Il predetto passaggio dallo Stato globale al post-globale è altresì segnato dalla disciplina del diritto dell'emergenza e del recupero della normalità», p. 363), dove a quanto leggiamo non sembra configurarsi una *sospensione* della politica e del diritto, tutt'al più assistiamo ad una loro complessificazione e alla sovrapposizione di differenti ambiti di agibilità, con non pochi problemi per i diritti e la democrazia.

A questo proposito ci appare più che efficace la definizione che viene data da Panebianco del *globalismo al plurale*. Riporto un breve passo dell'autore particolarmente efficace: «Il fenomeno globale è valutabile al plurale, in quanto capace di assumere una varietà di forme e di essere sezionato in limiti interni ed esterni, presentandosi con più volti o più immagini nei rapporti reciproci tra gli operatori pubblici e privati delle società globalizzate» (p. 20). L'intero capitolo quarto è dedicato proprio a questo tema e a far venir fuori pregi e anche contraddizioni della globalizzazione (di grande interesse la distinzione tra *globalismo* e *globalità*, «tra le aree e gli spazi di una buona e virtuosa globalizzazione, contrapposta ad una cattiva o senza etica», p. 92). Sebbene Panebianco sottolinei con evidente passione teorica e civile l'aspetto *normativo* della rappresentazione che ci offre, importante appare il *superamento* della globalizzazione come processo *interno* e *unidirezionale*, pertanto si fa evidente la dialettica delle differenti declinazioni "imperialiste" e "nazionaliste" della globalizzazione stessa.

Va detto, però, che l'istanza imperialistica della globalizzazione, sottolineata da più parti e in diversi ambiti disciplinari, fino ad essere presentata come una riedizione del pluralismo medievale (*new medievalism*), rispetto a quest'ultimo si mostra con aspetti differenti, in particolare viene meno quell'universalismo ricompositivo dello schema medievale (Cfr. A. Catania, *Metamorfosi del diritto. Decisione e norma nell'età globale*, Laterza, Roma.-Bari 2008), tanto è vero che lo stesso Panebianco sottolinea nello Stato globale (anzi post-globale) la tensione verso la frammentarietà e la separazione: potremmo dire che si tratta di un universalismo senza sintesi, anche se come accennavamo sopra i diritti potrebbero come evidenza bene l'autore rappresentare un momento di unità, mentre rileva

<sup>11</sup> Professore ordinario di Filosofia politica presso l'Università degli Studi di Salerno.

(anche con una certa dose di rammarico) che al momento l'unico elemento di coesione è rappresentato dal mercato con tutte le sue contraddizioni e, aggiungiamo noi, con l'evidente esplosione delle differenze sociali e delle disuguaglianze inasprite dalla crisi pandemica.

Ed è proprio la pandemia, dicevamo, l'*evento* che unisce il mondo sul piano medico-biologico, mentre si fa fatica a trovare una risposta istituzionale a livello globale, Panebianco suggerisce però di evitare qualsiasi richiamo a giudizi «di evidente ritorno al geo-nazionalismo e di regressione dei processi di globalizzazione» (p. 242), sembra lampante invece che lo Stato post-globale metta in tensione istanze identitarie e istanze globali, certo non con le stesse modalità con le quali si era presentata la dialettica globale/locale agli albori della globalizzazione nella seconda metà del secolo scorso, si pensi soltanto alla fortunata declinazione del termine *glocalizzazione* che segnò in qualche modo una posizione intermedia tra scettici e favorevoli (R. Robertson, *Globalizzazione: teoria sociale e cultura globale*, Asterios, Trieste 1992; Z. Bauman, *Globalizzazione e glocalizzazione* Armando Editore, Roma 2005). Le modalità, dunque, sono altre: in primo luogo la concertazione della *governance* degli Stati che, più che a una relazione dialettica, fa pensare ad una coesistenza di differenti livelli, a rafforzare questa tesi è la definizione della *governance* come sovrapposizione e intersecazione di orizzontale e verticale e di pubblico e privato.

Rispetto al destino delle categorie cui accennavamo all'inizio, certamente il più complesso è quello della sovranità: ci limitiamo a sottolineare che a nostro avviso appaiono confusi, spesso impercettibili, i confini della sovranità interna e di quella esterna, pur conservando lo Stato «un nucleo irriducibile di "identità nazionale" comprimibile ma non annullabile dai livelli superiori del cd Stato globale» (p. 42) e di conseguenza la cittadinanza stessa di fronte ai flussi globali di persone «può integrarsi come cittadinanza multinazionale», o diremmo noi cittadinanza globale, dove l'aggettivo globale potrebbe avere come effetto la neutralizzazione della categoria stessa di cittadinanza.

Molti argomenti, assolutamente stimolanti e problematici presentati nel libro di Panebianco, non possono essere qui affrontati, sembra però importante richiamare almeno un aspetto indotto dalla pandemia, che potrebbe rappresentare un criterio di demarcazione tra Stato sovrano, Stato globale e Stato post-globale: la nascita di una «nuova tecnocrazia costituita dagli esperti di virologia e di epidemiologia» (p. 312), che in qualche modo hanno definito gli interventi normativi e le politiche di *cura* dello Stato. Questo a nostro avviso rappresenta l'apice di un lungo processo in cui il potere si è dislocato dai luoghi delle istituzioni e si è sempre più agganciato ad ambiti extragiuridici, la medicina in primo luogo. L'expertise, si evince dalle parole dell'autore, rafforza la funzione dello Stato di *assicurare* e (aggiungeremmo noi) di *controllare* e *normalizzare* il «benessere pubblico delle popolazioni».