



Rilancio e ricostruzione nello “Stato anti-crisi globale”. Brevi considerazioni a margine del volume di Massimo Panebianco, *Lo Stato anti-crisi globale. Il “Recovery State”*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 320*.

di Armando Lamberti**

SOMMARIO: 1. Lo “Stato globale” e le nuove esigenze di protezione. 2. Il “Recovery State”: questioni aperte

1. Lo “Stato globale” e le nuove esigenze di protezione

Il rapporto tra ordinamento statale e ordine/ordinamento internazionale ha conosciuto, in questi due anni di emergenza pandemica globale, nuove tendenze e contraddizioni che si disvelano agli occhi dello studioso. Esigenze di sicurezza e protezione, nelle loro più varie declinazioni, riappaiono sulla scena internazionale, ponendo nuove sfide agli attori della Comunità Internazionale, *in primis* gli Stati e le organizzazioni internazionali.

L’ultima meritoria opera del Prof. Massimo Panebianco¹, ponendosi in continuità con la precedente², 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 immutata 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.

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.

* Contributo sottoposto a *peer review*.

** Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l’Università degli studi di Salerno.

¹ M. PANEBIANCO, *Lo Stato anti-crisi globale. Il “Recovery State”*, Editoriale Scientifica, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.

² M. PANEBIANCO, *Lo Stato post-globale. Ascesa e resistenza dello Stato globale Covid-free*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020.

Se Carl Schmitt, evocando Hobbes, poteva affermare ne *Il concetto di "politico"*, con i suoi consueti toni brillantemente aforistici, che “il *protego ergo obbligo* è il *cogito ergo sum* dello Stato” – così sottolineando acutamente il rapporto di coesistenzialità 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.)³, 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

³ Sul tema, cfr. anche, se si vuole, A. LAMBERTI, *Sussidiarietà, democrazia e sovranità*, in *Studi in onore di Claudio Rossano*, Napoli, Jovene, 2013, pp. 257-282.

atteggiandosi a nuova espressione di “sovranià 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.

2. II “*Recovery State*”: questioni aperte.

Alla luce di quanto è emerso, 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”⁴. Detto altrimenti, è il *Recovery State* – come lo chiama efficacemente Panebianco – che si fa portatore di istanze solidaristiche (l’A. parla efficacemente di una “sovranià 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 volume⁵ – 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

⁴ Così M. PANEBIANCO, *Lo Stato post-globale...*, cit., p. 323.

⁵ A. CANTARO, *Post-pandemia. Pensieri (meta)giuridici*, Torino, Giappichelli, 2021, *passim*.

dinamiche economiche di mercato e le esigenze solidaristiche e di protezione⁶, 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), serva 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”⁷.

Equilibrio, questo, che potrà essere garantito da uno Stato non più soltanto regolatore⁸, ma anche “gestore”⁹, come “promotore di attività”¹⁰ e “distributore di risorse a chi è forzatamente inattivo”¹¹, ma al contempo “immune da vecchi vizi e lontano, in ogni circostanza dall’hybris dell’accentramento autoritario”¹².

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.

⁶ Su cui, v., di recente, G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Bologna, Il Mulino, 2022.

⁷ Ivi, p. 98.

⁸ Cfr. A. PISANESCHI, *Dallo Stato imprenditore allo Stato regolatore. E ritorno?*, Torino, Giappichelli, 2009.

⁹ G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, cit., p. 68.

¹⁰ Su cui, cfr. F. BASSANINI, G. NAPOLITANO, L. TORCHIA (a cura di), *Lo Stato promotore. Come cambia l’intervento pubblico nell’economia*, Bologna, Il Mulino, 2021.

¹¹ G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, cit., p. 68.

¹² Ivi, p. 100.