



**M. PANEBIANCO, *Il neo-stato euro-globale. Il case Russia v. Ucraina*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, pp. XII – 324\***

Il volume di Massimo Panebianco, pubblicato per i tipi dell'Editoriale Scientifica, chiude idealmente la “trilogia” dedicata allo Stato post-globale, iniziata con “Lo Stato post-globale. Ascesa e resistenza dello Stato globale Covid-free” (Napoli, 2020) e continuata con “Lo Stato anti-crisi globale. Il Recovery State” (Napoli, 2021). Il lavoro approfondisce le dinamiche di consolidamento e al contempo di trasformazione dello “Stato (euro)globale”, da tempo teorizzato dall'Autore - che, come sempre, affianca alla sua profondità di analisi un raffinato gusto per le formule di sintesi - come nuova configurazione dello Stato costituzionale nell'era della globalizzazione e dell'integrazione sovranazionale (lo “Stato costituzionale aperto”, volendo impiegare la categoria utilizzata da Alessandra Di Martino nel suo fortunato volume sul territorio nel diritto costituzionale; v. A. DI MARTINO, *Il territorio: dallo stato-nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. XV - 602), adesso alle prese con le crisi dell'*annus horribilis* (così lo definisce lo stesso Panebianco) del 2022, che trovano il loro fulcro nel conflitto russo-ucraino.

Come in ogni volume del Professor Panebianco, la riflessione più propriamente giuridica si accompagna ad una costante apertura alla dimensione storica, oltre che a quella politologica e sociologica (ed ora anche economica, come testimoniano l'interesse e l'attenzione dedicati ai profili della sicurezza energetica per il consolidamento delle economie nazionali). Molteplici e densi, allora, sono gli spunti di riflessione offerti dell'Autore nella sua ampia trattazione.

Da parte mia, mi limiterò ad alcune considerazioni di sistema a partire dalla elaborazione teorica offerta dall'Autore.

Innanzitutto, una tendenza fondamentale che l'Autore mette sapientemente in luce è la trasformazione del concetto di sicurezza, sia nella prospettiva del diritto interno che nel diritto internazionale, comprendendo, accanto alla dimensione più propriamente politica e militare, l'aspetto economico, quello energetico, quello ambientale e quello sanitario. Un ampliamento del concetto di sicurezza che, da un lato, prende atto delle plurime declinazioni delle problematicità e delle sfide di un mondo globale (e al contempo riempie

\* Contributo sottoposto a *peer review*.

di contenuto la logica della “protezione” insita nella stessa missione fondamentale dello Stato moderno, se è vero che - come scriveva Schmitt ne “Il concetto di politico” - il “protego ergo obligo” è il “cogito ergo sum” dello Stato) e che dall’altra parte, però, nella sua spinta espansiva, rischia di legittimare torsioni securitarie di ogni aspetto della vita sociale interna e internazionale e, contestualmente, di svuotare se stesso di contenuto; se tutto è sicurezza, allora niente è sicurezza - così pare avvertire Alessandro Colombo, autorevole studioso di relazioni internazionali, nel suo recente volume (*Il governo mondiale dell'emergenza*, Milano, Franco Angeli, 2022) - ed ecco, allora, manifestarsi la precarietà “insicura” di un mondo senza coordinate di riferimento, caduto in un lungo interregno.

Questa dinamica, quindi, sembra recar seco opportunità e rischi.

Sotto il primo profilo, come avverte Panebianco, “il neo-statalismo del XXI secolo, allude alla cd. frattura della storia, segnata da un nuovo interventismo politico-economico pubblico, come forma di governo capace di superare i confini storici dei territori nazionali, immersi nell’ambito di più grandi spazi multinazionali, sia economici che politici (...) Allo scopo di dare sostegno e stabilità agli Stati colpiti da crisi globali, all’era dei diritti è subentrata quella dei nuovi doveri di solidarietà sociale” (p. 21). Conseguentemente, questa dinamica neo-statuale (o neo-statalista, sotto certi aspetti) potrebbe rafforzare una dimensione di solidarietà (politica, economica e sociale, nelle tre declinazioni dell’art. 2 della nostra Costituzione) che è stata a lungo sacrificata dalle esigenze del mercato e dell’*austerità*.

È stato nella pandemia 2020-2022, non a caso, che - come ancora Panebianco sottolinea - “lo Stato si è posto in condizioni di migliorare la difesa dei diritti individuali alla salute e di stabilire condizioni oggettive di dignità, valide per Nazioni e continenti”, sicché “il nuovo ordinamento sanitario, o *regimen sanitatis*, ha provocato una svolta nell’idea stessa di sicurezza nazionale” (p. 23). Il ritorno dello Stato della *recovery* fra tradizione e attualità di crisi globale ha visto allargarsi la “vecchia-nuova” nozione di recovery statale, “in senso geo-politico e geo-economico, allorché si è entrati nella linea neo-post globale” (p. 69), affiancandosi stabilmente alle funzioni di tipo concorrenziale assai valorizzate negli anni precedenti (il c.d. *free state*). Ecco, quindi, l’emersione di uno “Stato nuovo per il controllo dei mercati” (scrive ancora Panebianco), per il quale, con particolare riferimento all’Unione europea, si può affermare che “il recovery state è un’integrazione e correzione delle funzioni dello Stato globale, finalizzato al suo scopo primario della difesa delle società”, oltre che dei mercati aperti (p. 122). E, dunque, dopo l’esperienza della pandemia, è adesso l’economia di guerra ad avere esaltato il ruolo dello Stato interventista, “che passa dallo Stato minimo dell’economia globalizzata allo Stato protettore e garante del mercato (recovery state) e dei diritti dei cittadini, consumatori e protagonisti del mercato” (p. 186).

Dall’altra parte, il rischio che -in una logica securitaria assoluta - il ritrovato interventismo statale (e per certi versi auspicato) si trasformi in un “neo-protezionismo” condizionato dalle logiche della conflittualità geo-economica mondiale è certamente dietro l’angolo. A maggior ragione alla luce dell’esperienza della guerra russo-ucraina, che vive anche una forte dimensione geo-economica, rappresentata dalla ridefinizione dei mercati internazionali delle materie prime e, in particolare, di quelle energetiche.

Sullo sfondo, la questione delle questioni: trovare una soluzione diplomatica alla crisi russo-ucraina e, obiettivo fondamentale, costruire una più solida architettura di sicurezza europea.

La Russia sembra aver scelto una strada precisa (e le potenze euro-atlantiche, in fondo, la stanno assecondando): guardare all'Asia. Ciò che era iniziato, in termini geopolitici, nel 1917 con il crollo dell'impero zarista - il distacco dal concerto delle potenze europee (e poi euro-atlantiche) e l'allontanamento dall'Europa (simboleggiato dalla scelta della capitale sovietica a Mosca, abbandonando Pietroburgo/Petrogrado, "porta" sull'Europa) - e che in realtà il marxismo-leninismo, ideologia pur sempre figlia della cultura europea, ha rallentato e messo in ombra, checché se ne dica - sembra essersi realizzato il 24 febbraio 2022. La questione dei "fines Europae", assai cara a Panebianco, conosce ora una nuova scossa, consacrata (non solo simbolicamente) anche dall'uscita russa dal Consiglio d'Europa. La tradizione romana occidentale e quella romana orientale conoscono una nuova separazione, una nuova faglia, quasi fossimo in presenza di un rinnovato scisma del 1054.

Scrivendo Panebianco, nelle dense pagine conclusive (pp. 202-203): "è cambiato il contesto geo-politico esterno, dopo che la Russia ha abbandonato il suo ruolo tradizionale di mediatore fra il mondo europeo e quello extra-europeo. Di fronte al ruolo anti-europeistico russo c'è un altro futuro per il mondo globalizzato. Al fine di ogni attuale o prossimo allargamento dei *fines Europae*, sembra desueta l'idea di una casa comune europea, aperta all'ingresso della stessa Russia. Nella migliore ipotesi è immaginabile l'ipotesi di un'Europa bi-comunitaria, assuefatta all'idea di un diritto emergenziale anti-crisi. Tale risultato è il massimo che si può concedere da parte delle strategie del mondo occidentale, come nuova versione dell'antica guerra fredda, opaca ed oscura, del XXI secolo".

Ecco, il sogno di una casa comune europea sembra - purtroppo - tramontato. Una nuova Helsinki - come pure è stato auspicato in un recente convegno organizzato da Limes e dai Media Vaticani all'Ambasciata Italiana presso la Santa Sede - non pare affatto essere all'orizzonte. Ma una ridefinizione della sicurezza europea, nella duplice prospettiva di una autonomia strategica dell'Unione e di una strategia di sicurezza condivisa euro-atlantica per il continente europeo, che guardi alle frontiere orientali e si proietti, a Sud, verso il Mediterraneo, è assolutamente essenziale, per non rassegnarci alla cruda possibilità di una "guerra endemica a bassa intensità" (così la definisce Panebianco) come nuova forma di "terza guerra mondiale a pezzi" (per ricordare Papa Francesco).

Una nuova guerra fredda appare, verosimilmente, all'orizzonte: lo scrive bene Panebianco e lo ricordano anche autorevoli osservatori da una prospettiva politologica (di recente ne ha parlato, per esempio, Marta Dassù: cfr. Guerra nucleare? Dassù: «Solo minacce. Ci sarà la guerra fredda 2.0», Intervista a Il Messaggero, 29 aprile 2022; v. anche C. GALLI, *La seconda guerra fredda*, in La Repubblica, Editoriale, 30 giugno 2022). Ma, affinché questa non degeneri in "guerra calda", tutti gli attori internazionali, più in generale, devono sforzarsi di trovare forme di *governance* internazionali adatte ad un mondo multipolare (forse un rinnovato concerto delle grandi potenze, come hanno scritto Haas e Kupchan su

“Foreign Affairs”: v. R. HAAS, C. A. KUPCHAN, *The New Concert of Powers. How to Prevent Catastrophe and Promote Stability in a Multipolar World*, in *Foreign Affairs*, 23 marzo 2021): ciò implicherebbe, però, si badi, il verificarsi di tre condizioni: l’abbandono di ogni tentazione unipolare (da parte americana), l’assestamento della Russia (e dunque un verosimile ripiegamento, contro ogni tentazione neo-imperiale) e una stabile posizione dialogante della Cina (chiamata ad omaggiare la sua tradizione confuciana di coesistenza pacifica multipolare, piuttosto che ad abbandonarsi a prospettive economiche).

Ma che un simile assestamento possa realizzarsi da sé, senza ulteriori scosse, è cosa oltremodo ardua.

Di statisti, in Occidente come altrove, non sembra esservi ancora neanche l’ombra.

Ma che un’ autorità morale universale, come Papa Francesco, si impegni ogni giorno, sempre di più, in questa direzione (una pace giusta per l’Ucraina e soprattutto, sullo sfondo, una *governance* multipolare per un mondo multipolare), è un primo segno di speranza per tutti noi.

Armando Lamberti