



**M. PANEBIANCO, *Stato di diritto e democrazia euro-globale. La crisi dell'Est-Ovest*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, pp. 320\***

Il prof. Massimo Panebianco ha recentemente dato alle stampe un volume di particolare interesse e di stretta attualità, caratterizzato dalla consueta ricchezza di stimoli intellettuali, data l'ampiezza e la molteplicità di spunti di riflessione che, tanto sul piano teorico quanto sul piano storico, si pongono all'attenzione del giurista aperto alla dimensione internazionale dei fenomeni politici e sociali.

E il nuovo libro dell'Autore, dato alle stampe per i tipi dell'Editoriale Scientifica, si conferma per la perizia analitica e per l'acume storico, oltre che per una disamina "sistematica" delle principali questioni internazionali, con particolare riferimento alla (ri)emersione di una "faglia" Est-Ovest di cui la guerra russo-ucraina, ancora drammaticamente in corso, non è *causa*, quanto piuttosto *sintomo rivelatore*.

Il volume di Panebianco si inserisce nel solco della fortunata serie di libri che il Maestro ha recentemente dedicato alle trasformazioni dello "*Stato globale*", cioè di quello "*Stato costituzionale aperto*" – volendo impiegare una locuzione cara alla dottrina costituzional-comparatistica (cfr., *ex multis*, A. DI MARTINO, *Il territorio: dallo Stato-nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Milano, Giuffrè, 2010) – che ha attraversato importanti mutamenti "sistemici" in un arco di tempo piuttosto ristretto.

Dalla globalizzazione degli anni Novanta e dei primi anni Duemila si è rapidamente passati ad un'età di gravissima crisi che ha i suoi snodi nevralgici nella Depressione economica del 2007-2008, nella crisi dei debiti sovrani europei, nell'emergenza pandemica e nel ritorno della guerra in Europa con l'invasione russa dell'Ucraina e che pone in questione l'assetto stesso delle relazioni internazionali o, se si vuole – ricorrendo alle categorie di Rolando Quadri (R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, Liguori, 1968, *passim*) –, la costituzione materiale della Comunità Internazionale.

Panebianco sintetizza questi "snodi" in tre grandi "crisi globali del XXI secolo" (p. 7): la crisi finanziaria, la crisi pandemica e la crisi energetica (conseguente a quella bellica).

Siamo pervenuti, cioè, ad un tornante della Storia, che apre a prospettive sconosciute, inedite: la domanda di fondo che permea l'opera di Panebianco, in buona sostanza, è se l'*interregno* – gramscianamente parlando – nel quale oggi ci troviamo aprirà le porte ad una

\* Contributo sottoposto a peer review.

stagione di ri-globalizzazione, di de-globalizzazione o di post-globalizzazione (V., in tema, i contributi della Tavola rotonda “*Il futuro del costituzionalismo nel mondo (ri)globalizzato*”, nell’ambito del Convegno “*Il costituzionalismo nell’epoca della (ri)globalizzazione*”, raccolti in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 3/2023, a cura di F. LANCHESTER).

Panebianco – che, ancora una volta, dimostra di essere non solo un Maestro del diritto internazionale, ma anche un cultore della Dottrina dello Stato – è da sempre attento al nesso *interno-esterno*: egli è consapevole dei caratteri fondamentali dello “Stato costituzionale aperto” – tant’è vero che, sin dal primo paragrafo del primo capitolo, egli ricorda che i c.d. “*global legal standars*”, noti alla tradizione anglosassone, “hanno trovato per la parte italiana il loro puntuale riferimento nella nota riforma costituzionale” (p. 5) del Titolo V del 2001 (e, segnatamente, nel “nuovo” art. 117, primo comma, Cost.) – così come è perfettamente conscio dell’impatto delle trasformazioni dell’ordinamento internazionale sui diritti costituzionali nazionali, ovverosia – se si vuole – di quelle che Omar Chessa ha recentemente definito “*le cause esterne delle costituzioni*” (O. CHESSA, *La causa esterna delle costituzioni*, in *Lo Stato*, 1/2023, pp. 82 ss).

Si può osservare, perciò, dalla prospettiva del costituzionalista, che anche questo volume si caratterizza per una disamina di quelle che già la dottrina tedesca weimariana definiva i “*mutamenti costituzionali*”, cioè quelle trasformazioni costituzionali che si realizzano anche a Costituzione formale invariata (a lungo studiate, altresì, dalla stessa dottrina italiana, da Pierandrei a Mortati, da Esposito a Tosi).

Ma, tornando all’analisi del quadro internazionale, il libro si connota per una profonda consapevolezza della “svolta” impressa, nell’assetto delle relazioni internazionali, dall’invasione russa dell’Ucraina, con la ri-emersione di un’antica faglia Est-Ovest di cui più evidente manifestazione si ravvisa nelle dinamiche dei gruppi internazionali di Stati (proprio quelle “pseudo-organizzazioni” che Panebianco ebbe a studiare, pionieristicamente, in tempi “non sospetti” M. PANEBIANCO – A. LAMBERTI – G. DE SIMONE, *Il G7 e il nuovo ordine internazionale*, Ledip – Elea Press, Roma-Salerno, 1995; M. PANEBIANCO – G. MARTINO, *Elementi di diritto dell’organizzazione internazionale*, Giuffrè, Milano, 1997): da una parte, il G7, già dopo il regresso della Russia all’indomani della prima crisi ucraina (2014), si è sempre più caratterizzato come il gruppo delle “democrazie occidentali”; dall’altra, il G20 è divenuto, nelle parole dell’A., un “gruppo misto” – comune alle democrazie liberali dell’Occidente ed alle autocrazie dell’Oriente euro-asiatico e del Medioriente arabo-islamico, ma anche agli Stati del Sud del mondo – “come base pluralistica di una comunità internazionale in fase di profonda trasformazione organizzativa e funzionale”.

Già solo questo dato rende evidente, a mio parere, che la faglia Est-Ovest, colta da Panebianco, sia molto più complessa di quanto possa apparire *prima facie*: non ci si trova tanto di fronte ad una nuova *guerra fredda* (che, a dispetto della *vulgata*, esprimeva una forma di ordine basato sull’equilibrio bi-polare, al punto da far scrivere qualche anno fa all’ambasciatore Sergio Romano un fortunato libretto dal titolo “*In lode della guerra fredda. Una controstoria*”, S. ROMANO, *In lode della guerra fredda. Una controstoria*, Milano, Longanesi, 2015), quanto piuttosto di fronte al possibile configurarsi di un precario equilibrio

multipolare, senza blocchi predefiniti, nel quale la faglia Est-Ovest si incontra e si combina con quella Nord-Sud e nel quale, più che stabili alleanze, contano – specie nel mondo non-occidentale – le aggregazioni temporanee di interessi.

Il gruppo BRICS, cui tanta attenzione dedica Panebianco (pp. 103 ss.; pp. 225 ss.; pp. 242 ss.), non ha un’omogeneità interna né una comunanza di vedute in termini geostrategici (ché anzi gli interessi geopolitici di questi Paesi sono assai sovente divergenti, sol se si pensi al rapporto, storicamente conflittuale, tra Cina e India), ma trasversale appare, sul piano geo-economico, l’avversione all’attuale ordine globalizzato trainato dagli Stati Uniti (grazie al primato del dollaro) e alle organizzazioni internazionali che tale egemonia riflettono (FMI e Banca Mondiale *in primis*) e, conseguentemente, l’impegno (che sembra porsi in ideale continuità con le lotte dei Paesi non allineati del Sud del mondo degli anni ’70) per un “nuovo ordine economico internazionale”.

E non è un caso che, in questa fase delicata di trasformazione dell’ordine internazionale, il primato della geopolitica e della geo-economia producano forme di “elitismo autoritario” (come le definisce Panebianco, p. 24), non esclusive della Russia di Putin, ma sempre di più capaci di permeare anche l’Occidente (l’Autore si riferisce, in particolare, alla teoria del primato – *America first* – negli USA di Trump e alla Presidenza brasiliana di Bolsonaro).

In quest’ottica, mi sembra che le osservazioni condotte da Panebianco si saldino con le sempre più diffuse analisi del c.d. capitalismo politico (A. ARESU, *Le potenze del capitalismo politico: Stati Uniti e Cina*, Milano, La nave di Teseo, 2020; nella dottrina costituzionalistica, v. P. PILUSO, *L’età (post-)globale, il nuovo “capitalismo politico” e la disciplina del golden power. Profili di dottrina dello Stato e di diritto costituzionale*, in *Federalismi.it*, 17/2023, pp. 203 ss.), protese a cogliere, sia sul piano economico sia sul piano del geodiritto, i tratti comuni ai capitalismi (specie quello americano e quelli asiatici), sempre più “funzionalizzati” ad interessi geopolitici superiori nell’era del confronto multipolare.

Le stesse trasformazioni dell’intervento pubblico nell’economia negli Stati europei – secondo il modello di quel *recovery State* nato come risposta ad una “serie ininterrotta di crisi di mercato” (p. 79) e al fallimento dell’ideologia dello Stato minimo – sembrano potersi inquadrare non tanto nell’ottica di un ritorno organico e coerente al keynesismo e ad un’economia dai forti contenuti sociali, quanto piuttosto nella prospettiva di uno Stato capace di sostenere politiche economiche ed industriali, nell’era della transizione ecologica e digitale, in grado di assicurare una competitività sistemica con i principali attori geopolitici e geoeconomici internazionali.

Come afferma Panebianco, “nell’ottica est-ovest (...), nella sua visione multipolare, l’Oriente si pone come concorrente strategico dell’Occidente. Si qualifica come un sistema continentale e multiregionale di Stati, mondo di organizzazioni di cooperazione ed integrazione economica” (p. 41), ma variegato al suo interno e politicamente eterogeneo.

Rimane, “come unico luogo di confronto e dialogo istituzionale, (...) l’esperienza ormai ventennale e collaudata del summit del G20, in cui le capitali est-ovest sono sedi istituzionali di politica bi e multilaterale degli Stati leader del mondo globalizzato” (p. 41): che il G20 possa trasformarsi in una sorta di proiezione su scala globale dell’antico concerto europeo

(di un rinnovato *concerto delle grandi potenze* hanno scritto R. HAAS e 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) è, forse, una delle ultime speranze per un garantire un governo della comunità internazionale all'insegna dell'equilibrio delle potenze.

Ecco perché siamo grati, ancora una volta, al Prof. Panebianco, per il suo alto magistero, per la sua lucidità analitica e per la sua capacità prospettica, con l'augurio che possa continuare ad illuminarci, con i suoi acuti volumi, ancora per molti anni.

Armando Lamberti