



ORDINES

Per un sapere interdisciplinare sulle istituzioni europee

ISSN 2421-0730

NUMERO 1 – GIUGNO 2021

ANNACHIARA CARCANO - FRANCESCO MANCUSO

In cauda beneficium:

le sfide post-globali e la pandemia.

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

ABSTRACT - In this contribution, the Authors propose an analysis of Massimo Panebianco's recent work: *Lo Stato post-globale. Ascesa e resistenza dello Stato globale Covid-free* (Editoriale Scientifica, Napoli 2020). After pointing out the essential aspect of the book, such as the concept of global State and post-global State, the Authors focus on the pandemic situation and the upheavals it gave rise to, as well as on the necessity of a socio-medical and socio-economic reconstruction thanks to the foundation of a renewed connective and protective institutional network.

KEYWORDS - Global State - Post-global State - Covid-19 - Populism - Institutionalism.

ANNACHIARA CARCANO* - FRANCESCO MANCUSO**

In cauda beneficium: le sfide post-globali e la pandemia.

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

SOMMARIO: 1. *Stato globale e Stato post-globale* - 2. *Le sfide (post-)globali dell'era Covid tra free State e recovery State. La nascita dello Stato post-globale* - 3. *Istituzioni e antiistituzionalismo*¹.

1. *Stato globale e Stato post-globale.*

Secondo Massimo Panebianco la storia ha evidenziato l'esistenza di due grandi paradigmi: la repubblica e l'impero. Tuttavia, nel mondo contemporaneo, la necessità di conservare una visione universalistica che riesca a garantire la salvaguardia dell'ordine geo-politico e geo-economico ha contribuito all'emersione di un nuovo concetto, quello di Stato globale. Ciò detto, è necessario chiarire, a livello terminologico, cosa debba intendersi per Stato globale e, innanzitutto, distinguere questo concetto di Stato da quello cosmopolitico.

Lo Stato cosmopolitico non ha nulla a che vedere con una sorta di governo del mondo: esso è e rimane uno Stato nazionale, il quale è però strettamente connesso a tutti gli altri Stati in una sorta di *network* in cui vige il principio della "indifferenza nazionale"². Il cosmopolitismo contiene una forte componente normativista che aspira alla creazione di un ordine democratico che trascenda i singoli Stati-nazione; proprio per tale motivo è evidente la forte carica utopistica di questo modello³.

Quello di Stato globale è, invece, un concetto più sfaccettato. Ciò che appare chiaro è che sia uno Stato attuale e non frutto di speculazioni filosofico-politiche rimaste incompiute⁴. La globalizzazione, come afferma efficacemente Rosenberg⁵ è stata *Zeitgeist* per tutti gli anni Novanta,

* Dottoranda di ricerca presso l'Università degli Studi di Salerno.

** Professore ordinario di Filosofia del diritto presso l'Università degli Studi di Salerno.

*** Contributo sottoposto a valutazione anonima.

¹ Le parti 1. e 2. sono di Annachiara Carcano, la parte 3. è di Francesco Mancuso.

² Indifferenza nazionale nel senso che la collaborazione e cooperazione avviene a prescindere dalla nazionalità degli Stati appartenenti al *network*. Cfr. U. BECK, M. MAGATTI e M. MARTINELLI, *La svolta cosmopolita*, in *Studi di Sociologia*, 2/2005, 148.

³ A. TUCCI, *Dispositivi della normatività*, Giappichelli, Torino 2018, 42.

⁴ M. PANEBIANCO, *Lo Stato post-globale. Ascesa e resistenza dello Stato globale Covid-free*, Editoriale scientifica, Napoli 2020, 324 n.

⁵ J. ROSENBERG, *Globalization theory: a post Mortem*, in *International Politics*, 1/2005, 2-74.

imprimendo alla società globale la spinta verso la creazione di legami e interconnessioni tra gli Stati e, soprattutto, verso il superamento dell'intoccabile concetto di sovranità tanto caro agli Stati nazionali per la creazione di una *governance* globale multistrato e multilivello.

Centro unificato di potere statale, rete mondiale di relazioni ed esistenza di una organizzazione mondiale della forza politica sono tutti elementi che caratterizzano lo Stato globale e che possono ad oggi ritenersi parzialmente – anche se in modo imperfetto – realizzati. Lo Stato globale può dirsi animato da due spinte contrapposte: da una parte, l'esigenza di universalizzazione, nel già richiamato senso di una spinta verso la condivisione geo-politica e geo-economica; dall'altra, invece, l'autonomia rivendicata dall'ineliminabile pluralità di stati che vogliono agire come centri di potere indipendenti. Il concetto di Stato globale implica un ripensamento non solo dei tradizionali elementi caratterizzanti lo Stato tradizionale, quale per esempio quello di sovranità⁶, bensì impone anche una rifondazione su scala mondiale – o, per meglio dire, globale – della società, della cultura e, non meno importante, dell'economia⁷. Utilizzando le parole di Panebianco, questa nuova idea di Stato come Stato globale «guarda all'ordine del mondo, nelle sue parti europee ed extra-europee, dove si annidano nuovi imperi politici e ancor più economici, unitamente a quelli regionali e locali di tale vasto mondo»⁸.

Il processo per raggiungere un ordine globale è altresì segnato dal progressivo riconoscimento di agenzie e organismi che contribuiscono alla costruzione della realtà socio-politico-giuridica del mondo globale. La loro presenza, non sempre in armonia con le rivendicazioni di sovranità e indipendenza degli Stati nazionali, fa sì che la realtà globale sia liquida e si determini sempre di più verso un sistema di normatività debole – la cosiddetta *soft regulation* o *soft law* – che vive grazie all'effettività del potere delle autorità che di volta in volta la (im)pongono⁹. Anzi, potrebbe addirittura dirsi che la società globale sia contemporaneamente la causa e il prodotto della *soft law*: il progressivo espandersi di questo strumento

⁶ La sovranità dello Stato, dapprima assoluta entro i confini territoriali dello stesso, si trova oggi a doversi contemperare con le “nuove” autorità internazionali legittime che, procedendo verso la creazione di un unico centro globale, di fatto, impongono limiti alle autorità nazionali.

⁷ M. SHAW, *Theory of the Global State. Globality as an unfinished revolution*, Cambridge University Press, New York, 2000, 192-194.

⁸ M. PANEBIANCO, *op. cit.*, 3.

⁹ A. CATANIA, *Effettività e modelli normativi. Studi di Filosofia del diritto*, Giappichelli, Torino, 2018, 176-7.

normativo debole ha determinato una sempre maggiore fluidità della società che, a sua volta, non può essere governata se non attraverso strategie volte a realizzare *concordia ed armonizzazione di comportamenti singoli e collettivi*¹⁰.

Un altro tratto fondamentale della realtà globale è dato dell'importanza crescente degli attori privati che, attraverso l'imposizione della *lex mercatoria*, contribuiscono attivamente al processo di integrazione e, parallelamente, producono un preoccupante indebolimento della volontà politica e giuridica, soprattutto per quanto riguarda l'attuazione dei diritti fondamentali¹¹. In questo panorama non manca chi, come Massimo Panebianco, intravede il pericolo dello stravolgimento dell'idea stessa di Stato di diritto attraverso la sostituzione dei suoi valori fondamentali con gli interessi degli attori economici¹².

Al di là delle sfaccettature che il prisma del mondo globale presenta, c'è un dato che non può essere in alcun modo ignorato o sottaciuto: l'ordine che il mondo richiede e le sfide globali che si presentano¹³ trascendono i singoli Stati nazionali¹⁴ e, anzi, in qualche misura sembrano imporre non solo un allargamento delle sfere di competenze essenziali di *governance*¹⁵, bensì anche l'apertura alla creazione di sistemi di governo transnazionali che portino a compimento il processo di riorganizzazione globale¹⁶. L'incapacità dello Stato nazionale di colmare autonomamente la carenza di

¹⁰ M. PANEBIANCO, *op. cit.*, 20.

¹¹ Si è realizzata la subordinazione del politico all'economico, come osserva anche Mancuso, porta alla dismissione *de facto* di parte delle originarie funzioni dello Stato, soprattutto in materia regolativo-legislativa. Questo processo non può che inevitabilmente portare all'alterazione della stessa struttura liberal-democratica degli Stati contemporanei. Cfr. F. MANCUSO, *Il doppio volto del diritto*, Giappichelli, Torino, 2019, 71 ss.

Sul punto cfr. anche A. CATANIA, *op. cit.*, 178-9, nonché sull'attuazione dei diritti fondamentali nel contesto globale L. FERRAJOLI, *La democrazia attraverso i diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2013.

¹² C. RISI, F. MANCUSO, *Jus Unum, Jus Commune - Un percorso di pensiero, un libro*, in A. DI STASI, G. FAUCEGLIA, G. MARTINO, e P. PENNETTA (a cura di), *Liber Amicorum per Massimo Panebianco, Vol. II*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 1376 ss.

¹³ V. diffusamente S. Fischer, *Globalization and Its Challenges*, in *The American Economic Review*, 2/2003, 1-30.

¹⁴ Necessità resa ancor più manifesta dall'attuale emergenza da Covid-19 che ha completamente stravolto il panorama della cooperazione tra gli Stati nazionali e ha imposto una gestione della crisi, sanitaria prima ed economica poi, a livello globale.

¹⁵ M. PANEBIANCO, *op. cit.*, 324.

¹⁶ U. BECK, M. MAGATTI e M. MARTINELLI, *op. cit.*, 148 ss.

legittimità determinata dalle nuove sfide del mondo globalizzato è stata definita da Jürgen Habermas “*costellazione post-nazionale*”¹⁷.

Questo è lo Stato globale, o meglio, è la pluralità di significati che siamo costretti a considerare ogniqualvolta ci troviamo di fronte a tale concetto. Oggi però – e la prova è l’opera stessa di Panebianco – è sempre più spesso richiamata anche la figura dello Stato post-globale. Ma qual è il contenuto di significato di questa espressione? A quale realtà ci rimanda? E quali sono le sfide che la società (post-)globale deve e dovrà affrontare?

È un dato di fatto che, almeno dal 2010, il mondo stia affrontando un’inversione della precedente tendenza all’interconnessione; i fattori che avevano spinto verso la globalizzazione e, perciò, alla formazione dello Stato globale, sembrano essere stati superati da logiche concorrenziali che animano i meccanismi non solo dell’economia, ma anche della politica.

La globalizzazione nell’ambito economico, erodendo lentamente la potestà normativa degli Stati nazionali, ha determinato una forte liberalizzazione e deregolamentazione degli scambi internazionali. La controtendenza verso la post-globalizzazione si è manifestata a partire dal 2016, soprattutto a seguito dell’esito referendario sulla Brexit e dell’elezione di Donald Trump come quarantacinquesimo Presidente degli Stati Uniti. Questi eventi – ben lungi dal poter essere considerati spartiacque, ma comunque estremamente indicativi delle tendenze dell’attuale società globale – hanno manifestato la propensione degli Stati nazionali a tornare ad un sistema economico sostanzialmente protezionistico¹⁸. In ambito politico, invece, i populismi e i sovranismi hanno riportato al centro della scena internazionale le istanze protezionistiche degli Stati-nazione, rendendo complicata la cooperazione internazionale instauratasi grazie al

¹⁷ L. VON RAMIN, *Globalization as a symbolic form: Ernst Cassirer’s philosophy of symbolic form as the basis for a theory of globalization*, in C. ROLDÁN, D. BRAUER e J. ROHBECK (a cura di), *Philosophy of Globalization*, De Gruyter, Berlin-Boston, 2018, 380.

Solo attori globali e internazionali come l’Unione Europea e le Nazioni Unite possono colmare la carenza di legittimità di cui si è detto, soprattutto nel senso di una universalizzazione del discorso intorno ai diritti umani.

¹⁸ Il Regno Unito, con la cosiddetta Brexit, ha di fatto rinunciato al libero mercato realizzato nello spazio europeo, mentre il Presidente Trump immediatamente dopo le elezioni ha messo da subito in chiaro l’intento di perseguire un programma isolazionista. Cfr. C. DE STEFANO, *Reforming the Governance of International Financial Law in the Era of Post-Globalization*, in *Journal of International Economic Law*, 3/2017, 511.

fenomeno della globalizzazione¹⁹. Dato che il meccanismo²⁰ del populismo consiste nella lotta contro le *élite* “corrotte” in favore del popolo, questo fa sì che vengano ritenuti corrotti e, perciò, rifiutati gli stessi mezzi attraverso i quali si era raggiunta la cooperazione e il funzionamento dello Stato globale. Ciononostante, come evidenzia anche Panebianco²¹, le conquiste della società globale non sembra possano essere cancellate con un colpo di spugna dai nuovi *leader* populistici²², soprattutto alla luce del faro rappresentato non solo dagli *human rights*, ma anche dai supremi valori dalla democrazia. Oltretutto, sottolinea l’Autore, 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 e conseguenti situazioni esistenziali di alto rischio e pericolo»²³.

L’ultimo elemento – cronologicamente parlando – che si è inserito in queste dinamiche globali è, ovviamente, lo scoppio della pandemia da Covid-19. Questa ha sostanzialmente indotto gli Stati a ripiegarsi su loro stessi, nonostante la necessità di collaborazione sia a livello di politiche sanitarie che economiche per poter reggere il contraccolpo del dilagare del virus. Si potrebbe dire che proprio il mutato contesto pandemico abbia determinato la definitiva svolta verso la creazione dell’ordine post-globale che già si intravedeva da almeno un decennio.

2. Le sfide (post-)globali dell’era Covid tra free State e recovery State. La nascita dello Stato post-globale

¹⁹ T. FLEW, *Globalization, neo-globalization and post-globalization: The challenge of populism and the return of the national*, in *Global Media and Communication*, 1/2020, 20 ss.

²⁰ Intendo chiamarlo così, dal momento che il populismo in sé non è una ideologia, potendo assumere forme e vesti diverse a seconda dei casi. Utilizzando le parole di Mudde: «il populismo può essere facilmente combinato con altre ideologie molto diverse (sottili e piene), incluso il comunismo, l’ecologismo, il nazionalismo o il socialismo». *De facto*, il populismo è una pallida imitazione dell’Ideologia – qualunque essa sia. Cfr. C. MUDDE, *The Populist Zeitgeist*, in *Government and Opposition*, 4/2004, 541–563.

²¹ M. PANEBIANCO, *op. cit.*, 125 s.

²² Il riferimento qui è evidentemente non solo ai *leader* europei come Matteo Salvini o Marine Le Pen, ma anche a capi di governo quali Vladimir Putin, Recep Tayyip Erdoğan, Rodrigo Duterte, Jair Bolsonaro e Viktor Orbán, senza dimenticare il 45° Presidente U.S.A. Donald Trump.

²³ *Ivi*, 323.

Lo Stato globale è diventato, nei due modelli gerarchico a livelli sovraordinati e di competenze legislative multipolari, il punto di riferimento per la creazione di un *network* che assicuri il coordinamento tra gli interventi individuali e collettivi dei diversi Stati nazione. Tuttavia, osserva l'Autore, entrambi questi paradigmi si sono dimostrati fragili di fronte all'esposizione ai grandi rischi e di fatto hanno permesso il collasso del sistema globale una volta messo di fronte alla fragilità del sistema sanitario²⁴. Sono proprio queste mutate dinamiche internazionali ad essere poste al centro dell'opera *Post-Globale*.

Si è accennato al fatto che la realtà globale presenti continuamente delle sfide che trascendono le capacità e le risorse dei singoli Stati nazionali, tuttavia questa affermazione ha assunto un significato del tutto nuovo a seguito del già ricordato sconvolgimento dovuto alla pandemia da Covid-19 che ha dilagato per tutto il 2020 e che, tuttora, tiene in scacco l'ordine globale²⁵. Il periodo attuale e la nuova normalità che ci siamo abituati a vivere sono caratterizzati non solo dalla sospensione a tempo indeterminato, o comunque estrema limitazione, delle libertà che la società post-moderna aveva imparato a considerare come assolute e intangibili²⁶, bensì anche dalla considerazione – o, meglio, presa di coscienza – per cui le crisi sanitarie su scala globale possono avere effetti gravi quanto le crisi economiche come quella del 2008. Anzi, proprio a causa di questa pandemia siamo stati obbligati a riconsiderare i rapporti di precedenza tra economia e sanità e a porre quest'ultima come condizione imprescindibile per qualsivoglia altra attività umana²⁷.

Tuttavia, comprendere l'importanza del ruolo della salute pubblica non è di per sé sufficiente ad arginare le conseguenze del fenomeno pandemico. Il Covid-19 ci ha messi di fronte alla necessità di un

²⁴ M. PANEBIANCO, *op. cit.*, 229 s.

²⁵ Si noti che le conseguenze dello scoppio della pandemia sono state paragonate a quelle derivanti da un conflitto armato. Sul punto Panebianco sostiene che, «nell'incertezza relativa al termine finale ha determinato un effetto prodromico o di attesa, circa un prodotto o rimedio proveniente dal mercato internazionale dei farmaci, ai fini della sua sconfitta. Come secondo effetto immediato ha generato la sospensione dei "grandi eventi" della vita privata e pubblica mondiale, in un quadro di incertezza circa la sua recidività, in una o più parti di Stati o continenti». *Ivi*, 242 n.

²⁶ *Ivi*, 239. L'importanza del tutto nuova che ha assunto il diritto alla salute, osserva Panebianco, ha determinato la sospensione di tutti quei fenomeni – libertà di circolazione delle persone e, più in generale, tutte quelle forme di scambio internazionale – che avevano caratterizzato l'era della globalizzazione. Per questo tuttora si sta assistendo a una sospensione dei regimi liberali.

²⁷ *Ibidem*.

ripensamento dell'intero assetto di *governance* della sanità mondiale sia per quanto riguarda le politiche di profilassi preventiva, sia per quelle di carattere curativo e riabilitativo²⁸. In particolare, per quanto riguarda il profilo preventivo, lo Stato globale ha da subito dovuto sviluppare dei sistemi di monitoraggio continuo degli spostamenti della popolazione (cosiddetto *tracking*), al fine di assicurare la protezione sanitaria anche al di fuori dei confini nazionali. Questo obiettivo è stato raggiunto attraverso una cooperazione multilivello a partire dalle decisioni dei singoli Stati, passando per il livello regionale (europeo) e, infine, coinvolgendo la comunità internazionale²⁹.

In particolare Panebianco osserva che, nella dimensione europea, l'Unione, agendo come possibile ponte di collegamento tra gli Stati nazionali e la comunità internazionale³⁰, ha basato i suoi interventi sulla *recovery* socio-economica ed economico-finanziaria al fine di ricostruire la normalità della libera circolazione di beni, persone, capitali e servizi³¹. L'impegno assunto dalle istituzioni europee³² diventa ancor più importante

²⁸ M. PANEBIANCO, *op. cit.*, 233 n.

²⁹ *Ivi*, 231.

³⁰ In riferimento a questo ulteriore compito cui l'Unione Europea deve assolvere, Panebianco utilizza l'espressione *bridging* proprio per sottolineare la capacità della stessa di essere un "ponte regionale".

³¹ *Ivi*, 233.

Sul punto non manca chi evidenzia le mancanze dell'Unione, soprattutto con riguardo ai primi mesi di pandemia quando le istituzioni europee non sono state in grado di dare un'immediata risposta – da un punto di vista prettamente sanitario – al dilagare del virus. Le decisioni, nei primi mesi del 2020, sono state infatti lasciate nelle mani della potestà normativa dei singoli Stati nazionali, i quali hanno operato per la riduzione al massimo dei costi – umani ed economici – del Covid entro i propri confini nazionali, senza però che nessuno si avvedesse della necessità di una strategia comune. Simile giudizio, tuttavia, non può che apparire eccessivamente severo e ciò sotto almeno due profili: i) la sfida rappresentata dal Covid-19 è un qualcosa che nella storia recente, la storia dell'Unione Europea, non ha precedenti; ii) non può negarsi che le misure approntate dalle istituzioni europee si siano rivelate efficaci e, soprattutto, siano state in grado di arginare le folli spinte sovraniste che avrebbero apportato, ad un clima già fortemente incerto, nuovi elementi di disgregazione sociale. Cfr. A. SANDULLI, *Le relazioni fra Stato e Unione Europea nella pandemia, con particolare riferimento al golden power*, in *Dir. Pubbl.*, 2/2020, 405-407.

³² Dal punto di vista della dinamica europea – ma anche internazionale – si può dire che l'intenzione sia quella di procedere alla costruzione di una nuova normalità e non di un ritorno alla normalità precedente. La via per la realizzazione del nuovo equilibrio passa necessariamente anche dall'osservazione dell'esperienza cinese. La potenza orientale, infatti, è stata non solo la prima ad affrontare la drammaticità della diffusione del virus, bensì anche a sviluppare un piano di *recovery* per il ritorno alla normalità. Effettivamente, l'esito della politica di *recovery* cinese può fornire linee guida sulle *best practices* da seguire

una volta considerato il clima internazionale post-pandemico: l'alternativa era quella di favorire l'avanzata del protezionismo sanitario e del populismo con effetti potenzialmente disastrosi sull'intera comunità globale. I singoli Stati nazionali non sono, infatti, in grado di assicurare adeguati livelli di protezione di tre beni giuridici ora più che mai percepiti come essenziali e che Panebianco identifica in: i) sicurezza umana, che garantisce la libertà dell'individuo; ii) sanità pubblica, la quale mira ad offrire il miglior livello di assistenza sanitaria possibile e iii) scienza medica, che non può essere disgiunta dalla sua dimensione di sapere globale³³. Ciononostante, proprio a partire dai singoli Stati-nazione è possibile intravedere una possibilità per un geo-governo, ovvero una sorta di armonizzazione delle prassi interpretative della Carte fondamentali di diversi Paesi che, attraverso la regolazione della condotta pubblica in momenti di grave crisi – come quelli pandemici attuali – sono in grado di fornire una *exit strategy* per il contenimento del Covid-19³⁴. Nondimeno, la sola strategia nazionale non può essere sufficiente per garantire una armonizzazione su scala globale degli interventi, pertanto, diventa di centrale importanza il binomio Stato globale/Stato post-globale. Entrambi sono chiari segni distintivi del processo di trasformazione che sta subendo lo Stato contemporaneo.

Allo Stato post-globale, a partire dal biennio 2019/2020, sono assegnati dei nuovi compiti di democraticizzazione degli Stati di fronte allo spostamento delle loro competenze dalla garanzia dei diritti e delle libertà alla tutela della sicurezza sanitaria. Il passaggio allo Stato post-globale è segnato dal labile confine tra la legislazione e le misure emergenziali e il tentativo sempre più pressante di recupero della normalità³⁵. Lo Stato post-globale, afferma Panebianco, sarà «uno stato rinforzato o rigenerato da una dimensione totale della pan-democrazia. (...) La pan-democrazia non

e sugli interventi, invece, da evitare per raggiungere l'agognato obiettivo del ritorno ad una situazione socio-economico-sanitaria pre-Covid o, comunque e forse più opportunamente, *Covid-free*.

³³ M. PANEBIANCO, *op. cit.*, 237 s.

³⁴ Panebianco individua anche nel nostro ordinamento tali norme e le declina su tre livelli: i) norme sulla libertà di circolazione e sui trattamenti sanitari obbligatori (artt. 16 e 32 Cost.); ii) norme di competenza esclusiva statale in materia di sicurezza sanitaria internazionale e concorrente regionale sulla sanità pubblica (art. 117 Cost.) e iii) norme di principio sulla limitazione di fatto dei diritti di libertà e uguaglianza dei cittadini e sulle azioni positive imposte allo Stato per garantire la loro effettiva partecipazione alla vita economica, politica e sociale del Paese. *Ivi*, 249 s.

³⁵ *Ivi*, 361-363.

significa ritorno alla democrazia urbana o nazionale, ma la coscienza di un necessario istituto di *recovery* globale, di perenne confronto con i rischi imprevedibili di un possibile mondo futuro.»³⁶.

Nel mutato e mutevole contesto pandemico diviene perciò di centrale importanza, secondo il nostro Autore, il dialogo tra i due paradigmi tradizionali dello Stato contemporaneo identificati in *free State* e *recovery State*. L'interconnessione dei valori fondati ciascuno dei due modelli è necessaria per sopperire all'inadeguatezza che della risposta univoca e unilaterale che ciascuno di essi singolarmente considerati può fornire di fronte al continuo evolversi della realtà pandemica.

Il *free State*, è l'erede della tradizione liberale ed è il garante dei diritti e delle libertà fondamentali degli individui; insieme a *free trade* e *welfare State* è espressione del neoliberalismo politico ed economico. Queste locuzioni considerate congiuntamente esprimono una sorta di triade dei valori essenziali e identificativi dello Stato liberal-democratico pre-Covid³⁷. Il *recovery State*, invece, come espressione del solidarismo e della cooperazione, è il paradigma dello Stato ricostruttore³⁸. Chiarite queste caratteristiche basilari è manifestamente evidente come solo l'incontro tra queste due idee di Stato possa traghettare lo Stato-globale verso la sua nuova forma di Stato post-globale e post-pandemico, ponendosi quale valida alternativa al ritorno degli Stati nazionali³⁹.

Lo Stato post-globale emergente da questo dialogo, da questa unione, potrà riaffermare una democrazia in senso forte⁴⁰, ma contemporaneamente fondare un nuovo tipo di Stato contemporaneo che si ponga non solo come strumento di tutela degli interessi economici, ma anche come nuovo assetto di *global health* e, perciò, come mezzo per il riconoscimento e una tutela forte dei diritti attinenti alla sfera sanitaria.

In questo senso post-globale può essere inteso come momento per la rifondazione di uno *ius unum commune* e, per mezzo di questo, di occasione per l'elaborazione di azioni collettive e multilaterali espressione di una cooperazione tra gli Stati nazione. Le parole d'ordine del nuovo Stato post-globale sono, citando Panebianco, «ricostruzione socio-sanitaria e socio-economica del mondo» per dare voce ad una nuova democrazia che si occupi

³⁶ M. PANEBIANCO, *op. cit.*, 364.

³⁷ *Ivi*, 37.

³⁸ *Ivi*, 324.

³⁹ *Ivi*, 362.

⁴⁰ Democrazia nel senso di riconoscimento e tutela dei diritti fondamentali e che porti con sé un nuovo senso di rifondazione morale e spirituale della collettività.

«della salute del popolo in senso politico e cioè come “rei publicae suprema lex”»⁴¹.

Gli elevati costi socio-economici della crisi sanitaria hanno dimostrato, lo abbiamo già detto, che la tutela della salute deve rimanere al centro dell’interesse collettivo. La stessa, non può essere il corollario delle attività economiche, ma al contrario deve esserne una premessa logica ed indispensabile⁴². Il capitalismo moderno e l’assetto economico-finanziario del mondo globale hanno imposto la trasformazione del giuridico ad un mero vassallo delle logiche imprenditoriali e della speculazione. Questo modo di agire ha smesso di interessarsi al «*futuro giuridico, ma mette in conto scorribande finanziarie e pirateria mercantile*»⁴³; tutto fino al momento dello scoppio della pandemia era dominato da una impellente esigenza di razionalità tecnico-economica come se questa fosse la *conditio sine qua non* della società stessa.

Il Covid-19 ci ha dimostrato quanto fosse sbagliato questo stravolgimento della gerarchia assiologica. La *lex mercatoria* ha profondamente danneggiato non solo il tessuto sociale, attraverso l’imposizione di nuovi conflitti e rapporti di potere – anzi, sarebbe più corretto definirli rapporti di vero e proprio dominio –, ma ha anche disarmato la politica e il diritto rispetto ad emergenze altre rispetto a quelle economiche. Il gioco dei poteri economici ha sterilizzato la politica, i movimenti populistici ne sono un chiaro esempio, con i loro slogan che non incitano alla riflessione, ma anzi mirano all’irriflessa adesione a vuoti contenutistici. La conseguenza, che si è drammaticamente dimostrata nel corso dell’attuale emergenza sanitaria, è l’evidente incapacità della classe politica dirigente di traghettare i Paesi e, di riflesso, l’intero ordine globale fuori dalla crisi senza precedenti rappresentata dal Covid. Probabilmente, ciò che ci resterà dal biennio 2019/2020 sarà una comunità globale dotata di una sorta di “memoria immunitaria”, intesa quale capacità del tessuto sociale e politico di reagire di fronte a possibili e future ondate pandemiche⁴⁴. È bene infine dire che il Covid-19 può essere, nonostante la tragicità del suo dilagare, una opportunità per riportare l’ordine globale, ora post-globale, a ripensare ai valori che realmente contano come democrazia, libertà e uguaglianza, seppur non come sterile esaltazione simil-propagandistica di vuoti concetti.

⁴¹ M. PANEBIANCO, *op. cit.*, 363.

⁴² *Ivi*, 239.

⁴³ N. IRTI, *Un diritto incalcolabile*, Giappichelli, Torino, 2016, 17.

⁴⁴ N. MACLEOD, *COVID- 19 Metaphors*, in *Critical Inquiry*, 47(S2)/2021, S50.

Mi si conceda in conclusione di prendere in prestito da un recente lavoro di Maurizio Fioravanti⁴⁵ un'immagine, anzi due – il cerchio e l'ellisse – che forse possono essere utili – sperando di non incorrere in un'eccessiva semplificazione – a descrivere la transizione dallo Stato globale a quello post-globale come concepita nel brillante lavoro di Massimo Panebianco. Precisamente, il mondo globale, attraverso l'utilizzo di un paragone matematico, potremmo descriverlo come un cerchio, nel quale tutti i rapporti sono caratterizzati dal riferimento ad un unico centro: la logica economica. Questo modello è fallito o, quantomeno, presenta la forte necessità d'essere ripensato. Ed ecco che entra in gioco la seconda figura evocata da Fioravanti, l'ellisse. Il nuovo ordine post-globale dovrà essere strutturato sulla presenza di due fuochi: i valori consolidati del liberismo e la solidarietà internazionale.

La concezione di Massimo Panebianco è chiara: solo attraverso la composizione di questi valori e la riproposizione di una rinnovata scala assiologica sarà possibile consegnare nelle mani delle generazioni future un mondo rinnovato anche e soprattutto dal punto di vista morale.

3. Istituzioni e antiistituzionalismo.

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", 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

⁴⁵ M. FIORAVANTI, *Il cerchio e l'ellisse. I fondamenti dello Stato costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2020.

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 fundamentalmente 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»⁴⁶.

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 inaudita⁴⁷, lo

⁴⁶ F. MANCUSO, *Istituzione. L’incontro tra diritto e società*, in A. ANDRONICO, T. GRECO, F. MACIOCE, *Dimensioni del diritto*, Giappichelli, Torino, 2019, 192.

⁴⁷ Grave non è stata tanto la pittoresca jacquerie suprematista e razzista che ha violato la sacralità delle istituzioni democratiche, ma l’essere stata quest’ultima promossa da chi avrebbe dovuto essere il *custos* delle istituzioni e della democrazia rappresentativa. È appena il caso di notare che pochi hanno analizzato la performatività e la pericolosità dei discorsi populistici. Eccezione virtuosa l’analisi perfetta di Dominijanni: «è vano domandarsi, di fronte alla diretta da Washington, se si sia trattato “solo” di una sceneggiata o invece di un golpe “vero”, tentato e fallito: perché se anche si trattasse “solo” di una messinscena, sarebbe una messinscena immediatamente produttiva di realtà. La lesione della democrazia americana che ne deriva non è meno effettiva e reale di quella che sarebbe derivata da un tentativo di golpe “vero”: la messa in scena serve precisamente a rendere plausibile, pensabile e realizzabile ciò che prima era inconcepibile, per l’appunto performandolo. Se è andato in onda è accaduto, o comunque può accadere: al cospetto del mondo, e dei molti nemici che non senza ragioni ha nel mondo, la democrazia americana è diventata vulnerabile, e da questo punto di vista il golpe, “reale” o “sceneggiato” che fosse, è perfettamente riuscito». I. DOMINIJANNI, *Lezioni da Washington*, in *Internazionale*, <https://www.internazionale.it/opinione/ida-dominijanni/2021/01/13/lezioni-washington-populismo>.

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»⁴⁸.

In questo senso, lo shock epidemico – e intorno a questo elemento fattuale così dirompente si costruisce tutta l'opera di Panebianco – pone dinanzi a un bivio: un sentiero conduce, a guisa di lemmings, al disconoscimento, anche postveritativo, del ruolo integrativo delle istituzioni, al «regresso verso il 'sovranoismo statale'», a processi di «disintegrazione»⁴⁹, 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 all'evento pandemico. 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 «sovranoismo regionalistico», di cui G. Viesti ha formulato una precisa critica⁵⁰, 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 controverse⁵¹.

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

⁴⁸ G. FERRERO, *Potere. I Geni invisibili della città*, Sugarco, Milano 1981, 55-6.

⁴⁹ M. PANEBIANCO, *op. cit.*, 71.

⁵⁰ Cfr. G. VIESTI, *Uscire dal sovranismo regionale*, in AA. VV., *Il mondo dopo la fine del mondo*, Laterza, Roma-Bari, 2020.

⁵¹ F. A. VON HAYEK, *The Fatal Conceit. The errors of Socialism*, The University of Chicago Press, Chicago, 1988, 132.

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 inveramento.

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)⁵². 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 muro⁵³. 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 «oscure Erinni», con Tony Judt, e in perfetta compatibilità con l’anelito pacifista e realista presente nelle pagine de *lo 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»⁵⁴.

⁵² Sulla tabe neoliberale che ha avvinghiato l’Europa vedi M. LA TORRE, “*Nos Europaei*”. *L’Europa come volontà e rappresentazione*, in *Riv. di Fil. del Dir.*, fascicolo speciale, 2019, 45-58.

⁵³ E. SFERRAZZA PAPA, *Le pietre e il potere. Una critica filosofica dei muri*, Mimesis, Milano-Udine, 2020.

⁵⁴ A. CAMUS, *L’esilio di Elena*, in ID., *L’estate e altri saggi solari*, a cura di C. Pastura e S. Perrella, Bompiani, Milano-Firenze, 2019.

T. JUDT, *Che cosa abbiamo imparato (se abbiamo imparato qualcosa)?*, in ID., *Quando i fatti (ci) cambiano (saggi 1995-2010)*, a cura di J. Homans, Laterza, Roma-Bari, 2020.

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»⁵⁵, che non si restringe nella *Kleinstaaterei*, 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 conflittuale⁵⁶. 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»⁵⁷. 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»⁵⁸, 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

⁵⁵ M. PANEBIANCO, *op. cit.*, 219.

⁵⁶ Così come prima, a proposito di neoliberalismo e valore delle vite il pensiero non poteva non andare al libricino sulla *Tirannia dei valori* di Schmitt (tanto acuto nell'individuare nell'economicismo dei valori una fonte di permanente conflittualità quanto dichiarato politicamente in modo reazionario nel porre come obiettivo polemico principale la Legge fondamentale tedesca, la sua giurisprudenza per principi e la sua natura intrinsecamente giusnaturalistica), adesso, riguardo allo Stato globale, non si può non pensare a quel saggio in parte visionario che il grande (e pericoloso) giurista tedesco dedicò alla critica dell'idea (wolffiano-kelseniana) di unità del mondo e, per contro, alla necessaria pluralità di questo, che implicherebbe «la possibilità di un equilibrio di forze, un equilibrio di vari grandi spazi, che creino tra loro un nuovo diritto delle genti, a un nuovo livello, e con dimensioni nuove, però, nello stesso tempo, dotato di certe analogie con il diritto delle genti europee dei secoli XVIII e XIX». C. SCHMITT, *L'unità del mondo. Sulla globalizzazione e altri scritti*, PGreco, Roma, 2013.

⁵⁷ M. PANEBIANCO, *op. cit.*, 352 n.

⁵⁸ *Ivi*, 358 n.

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"»⁵⁹.

Spetta innanzitutto a noi, piccoli *clerics*, resistere alle malie di ritornanti *trahisons* 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»⁶⁰. I libri di Massimo Panebianco offrono base, rinforzo, stimolo a questo compito, non facile, non breve.

⁵⁹ M. PANEBIANCO, *op. cit.*, 397 e 399.

⁶⁰ S. ZWEIG, *Appello agli Europei*, Skira, Milano, 2015, 71.