

## LO STATO ANTI-CRISI TRADIZIONE E COSTITUZIONE DEL RECOVERY STATE

Massimo Panebianco\*

Sommario: 1. L'unità dello Stato e del diritto nell'età della crisi globale; 2. Tradizione e attualità del diritto delle crisi come strumento dell'emergenza; 3. Alla ricerca del diritto delle crisi: codicistica, contrattistica, decretalistica dell'emergenza; 4. Costituzione italiana e crisi globali; 5. La formazione del diritto delle crisi; 6. L'European recovery program e il recovery plan; 7. Le crisi economico-finanziarie fino al recovery plan – next generation EU; 8. Piano di sviluppo sostenibile eco-digitale come nuovo principio anti-crisi; 9. Piani nazionali esterni e diplomazia della recovery

### 1. L'unità dello Stato e del diritto nell'età della crisi globale

Nel classico filone delle crisi e trasformazione dello Stato moderno, si inserisce ora la crisi globale dell'ultimo biennio in cui l'Italia come tutti i Paesi del mondo sta affrontando una molteplicità di eventi concatenati, che hanno richiesto uno sforzo senza precedenti tanto alle strutture pubbliche quanto alle istituzioni pubbliche quanto all'intera società civile. Di fronte a tali ricorrenti crisi del XXI secolo, nel sistema internazionale si è ritenuto che ogni Stato possa meglio far risuonare la voce della sua sovranità e, soprattutto, ciascuno di essi può riprovare ad affrontare le vecchie e nuove sfide di una società oggi definita globale. Tanto avviene per la "vittoria" contro nemici o avversari di nuovo tipo e richiede di affrontare o potenziare la difesa delle comunità nazionali, assicurandone la migliore protezione, grazie all'uso di nuovi beni e servizi di azione pubblica e privata<sup>1</sup>.

L'idea dell'unità dello Stato e dell'unificazione del suo diritto in un quadro universale, non è certo nuova nella storia degli ordinamenti giuridici. A partire dal Medioevo e dal Rinascimento, il *Corpus Iuris Civilis* di diritto romano, ha rappresentato il modello per la nascita (o rinascita) dello Stato moderno e contemporaneo. Come ente di organizzazione e di comunicazione, anche lo Stato globale ha rispettato la tradizione e conservato un governo mirante ad un triplice ordinamento, denominato fin dalle "*institutiones*" dell'imperatore Giustiniano come "*ordo juris civilis gentium et naturae*"<sup>2</sup>.

Per comprendere l'itinerario dell'attuale Stato globale, bisogna intendere che esso ha il suo modello di riferimento nel cd. cosmopolitismo di varie epoche e spazi in cui hanno operato i soggetti politici di tutti i continenti. Entità quest'ultima che fu complessa, costruita su piani ed articolazioni graduate, sia nazionali che regionali. Attraverso un continuo processo di trasformazione, quel tipo storico di Stato, ha attraversato le epoche ed occupato gli stessi spazi del mondo globale o naturale. Giuridicamente ha assunto le più varie funzioni, si è ordinato ai vari sistemi, fino al punto di configurarsi sotto nomi diversi. La sua ascesa come Stato globale è ora una difesa mondiale contro le crisi di ogni tipo<sup>3</sup>.

### 2. Tradizione e attualità del diritto delle crisi come strumento dell'emergenza

---

\* Professore emerito presso l'Università degli Studi di Salerno, Dipartimento di Scienze giuridiche.

Il presente studio è dedicato al caro ricordo di Riccardo Monaco ed alla sua presidenza dell'Unidroit di Villa Aldobrandini, Roma.

<sup>1</sup> Il moderno Stato globale del XXI sec., non cerca la sua sovranità nel solo diritto nazionale o domestico. La ritrova, invece, al di sopra di se stesso, in una sovranità superiore o condivisa, in un ordinamento triplice, molteplice ed uno. Tale storica interconnessione abbraccia tre ordinamenti, che sono allo stesso tempo il nazionale, l'internazionale ed il mondiale o universale. Ciò significa che, siffatta teoria generale del diritto e dello Stato ha le sue radici storiche nel sistema più antico, a cominciare da i noti *jura populi romani* (*jus civile, gentium, naturale*). V. la bibliografia in M. Panebianco, *Lo Stato globale. Funzioni, sistemi, trasformazioni*, Napoli, 2019.

<sup>2</sup> L'unificazione del diritto nello Stato nazionale-globale persegue una funzione essenziale, finalizzata alla salvezza stessa dello Stato, cd. *salus Rei publicae*. Invero, nel diritto romano antico e moderno (*jus civile* –

*gentium – naturale*) la più famosa edizione italiana delle *institutiones juris civilis* è quella nota come *editio Aldovrandina*. Il commento è di S. Aldovrandini, in folio e su quattro colonne (*editio*, 1548), 2<sup>a</sup> edizione Venezi, 1582, con note dottrinali e giurisprudenziali di S. Cornelli. Come è noto, la Villa Aldobrandini di Roma è sede ufficiale dell'Unidroit – Istituto per l'unificazione del diritto, a partire dal 1926 e con accordo istitutivo del 1940.

<sup>3</sup> Nell'ottica dello Stato globale del XXI sec., l'unificazione del diritto significa una risposta comune, contro le crisi lesive dei beni comuni delle comunità umane. Il *recovery State*, o Stato anti-crisi, è chiamato a fronteggiare la crisi della pandemia o emergenza sui mercati mondiali dei presidi sanitari e dei farmaci anti-pandemia (cd. *war wacs*). Ai tre livelli di *governance* competono regole di produzione, distribuzione e somministrazione dei farmaci e relativi strumenti ed azioni anti-crisi, ai fini della ripartenza e resilienza di ciascuna comunità nazionale (v. piano italiano, versione del 18/01/2021) e regolamento comunitario, approvato dal Parlamento Europeo nella seduta del 09/02/2021. Naturalmente la risposta alla pandemia globale ha accelerato la riflessione sulla funzione essenziale anti-crisi dello stato globale, ampliando ed estendendo precedenti filoni di indagine relativi alle crisi socio-economiche e finanziarie del passato, con particolare riferimento a quelle conseguenti ai *default* successivi sia alla prima che alla seconda guerra mondiale.

Nella logica dell'unificazione mondiale del diritto, di cui l'Italia è portavoce con la predetta istituzione dell'Unidroit è utile riportare alcuni passi dalla *editio aldovrandina* delle *Institutiones juris civilis* dell'imperatore Giustiniano, 529 d.C., come attualizzate nel millennio successivo fino al rinascimento italiano, a cura del predetto giurista fiorentino S. Aldovrandini, componente della Rota romana e consulente giuridico del Papa Paolo III Farnese, in piena epoca successiva alla *restauratio ecclesiale* nel Concilio tridentino. Cfr. titolo completo dell'edizione del 1582, conservata presso la biblioteca di Roma, *Institutiones iuris civilis. D. Iustiniani Imp. Accuratissime recognite, atque emendate: cum omnibus Sylvestri Aldobrandin & aliorum clarissimorum Iurisconsultorum annotationibus hactenus impressis. Quibus ac nouissima editione accesserunt preclare Francisci Cornelli brixiani annotationes, nunc primum editae: iuris studiosis, ac fori causarum patronis, tabellionibusq; utilissime que crucis, vel asterisci nota pramonstrantur. Tab. quae extant fragmenta: varietas lectionum. Indexq rerum & verborum memorabilium, aprissime dispositus. Venetiis, 1582, Apud haeredes Melchioris Seffae*. Titoli abbreviati delle varie edizioni dell'opera: S. Aldobrandini – Clemente VIII, *Institutiones iuris civilis D. Iustiniani*, Venezia, 1625. Con riferimento alla triplice tradizione romanistica modernizzata come parte e radice del diritto europeo v. i seguenti estratti dalla predetta *editio aldovrandina*: Liber primus pagine 16-17 passim A) «*Quantum publicum ius est, quod ad statutum Roma affecta. Priuatum est, quod ad singuloru utilia tem pertinet. Dicendum est igitur de iure priuato: quod est ripartite collectu.*» B) «*Usu & necessitatibus, ita exigetib : exquo bella licita otiumi & captivi tates & servitutes. Ius at gentium vel humano generi coe est. Nam usu exigente & humanis necessitatibus, gentes humanae iura quaedam fibi constituentur.*» C) «*Sed naturalia quidem iura, que apud oes gentes pereaq,observatur diuina quada providetia constituta, firma atq immutabilia permanentur.*»

Venendo da una storia antica di ordinamenti giuridici statali e di loro tradizioni finalizzate alla migliore protezione dei cittadini, non è certo una novità, in quanto l'ente Stato come soggetto indefettibile di necessaria esistenza riveste la funzione di egualizzatore e di ente di continua ripartenza per i singoli ed i gruppi soggetti alla sua potestà. Cosicché anche lo Stato anti-crisi del XXI secolo si trova a dover gestire la sua crisi e come si evince dall'art. 117 cost. italiana (L. Cost. 18/10/2001 n. 3), lo Stato ha competenza legislativa esclusiva euro-internazionale, tanto per le crisi delle relazioni internazionali politico-economiche, quanto per le crisi naturali, di assestamento di profilassi degli eco-sistemi (art. 117 co. 2 lett. A-E-Q). Talora, le prime producono catastrofi economiche e climatiche, talora quest'ultime inducono crisi del primo tipo (v. Covid19 come pandemia socio-sanitaria e socio-economica). L'unica novità sta nella maggiore frequenza di tale fenomeno attuale, in una situazione nella quale non esistono più gli Stati-Imperi ma sussiste la loro vocazione ad una visione unica e condivisa del mondo, in forza di un diritto unico, sia pure graduato nei suoi livelli ed articolato nelle sue fasi e componenti<sup>4</sup>.

Sempre nella fase attuale, il ricorso alla geo-storia ha consentito di cogliere i dati geo-politici e geo-economici dello Stato globale, chiamato ancora ad essere risolutore di crisi fra Stati, allo scopo di eliminare le situazioni di disuguaglianza o anti-egualitaria, prodotte in danno di popolazioni e ceti, vittime delle crisi. Ma nella nuova fase, solo l'uso delle geo-scienze (fisiche, biologiche e chimiche), consente di cogliere le specifiche novità ed i nuovi rimedi, necessari per affrontare i disastri naturali. Si è riscontrata la loro origine micro-biologica (molecolare), che si moltiplica in patologie, suscettibili di trasmetterle ad intere popolazioni, lese nel loro diritto alla salute, al lavoro ed alla stessa vita di relazioni civili, etico-sociali, economiche e addirittura politiche<sup>5</sup>.

La comparsa di una pandemia, più o meno prolungata nel tempo e diffusa nei territori colpiti, ricorda a ciascuno Stato i suoi doveri essenziali di sovranità e di solidarietà. L'uso di strutture essenziali per la protezione della vita umana, appartiene a quel livello biologico di qualsiasi comunità, cui le costituzioni nazionali alludono con espressioni equivalenti, come "motivi di sanità", "trattamenti sanitari" e "profilassi internazionali" (v. art. 15-32-117 cost. ital.), nel contesto di quel rispetto delle libertà fondamentali ed alla stessa dignità umana latamente intesa, come diritto alla vita. Ciò significa che al di là di tali livelli minimi di igiene e profilassi, esistono doveri di solidarietà statali, ai fini dell'inclusione e partecipazione sociale dei cittadini, di fronte alle conseguenze patologiche più gravi, incidenti su altri diritti etico-sociali e sulla stessa organizzazione di un Paese, di cui lo Stato democratico contemporaneo garantisce la piena eguaglianza e la conseguente eliminazione delle disuguaglianze comunque prodotte (v. art. 3 cost.)<sup>6</sup>.

### 3. Alla ricerca del diritto delle crisi: codicistica, contrattistica, decretalistica dell'emergenza

Nella storia delle epidemie del XXI secolo, lo spazio globale come luogo di scambio di beni e di servizi, costituisce un esempio e rappresenta un cospicuo modello di temperamento fra unità e diversità delle istituzioni, poste di fronte alla difficile gestione di livelli diversi, local-nazionali e regionali-globali, in cui si collocano tanto le situazioni di crisi, quanto i rimedi necessari alla loro soluzione. Come è noto, il Covid19 nasce in una zona estremamente circoscritta e lontana del mondo (Wuhan 2019), ma manifesta una straordinaria capacità di diffusione ben nota agli studiosi di tutte le pandemie del mondo antico, medievale e moderno. Allo stesso modo, proprio nella storia dello Stato imperiale, nazionale e locale del passato, i "codici dei diplomi" riportano agli spostamenti degli eserciti e delle emigrazioni delle grandi crisi sanitarie, secondo le cronache classiche dell'Atene di Pericle, della Costantinopoli di Giustiniano e delle epidemie europee dell'Europa medievale e moderna<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> La dottrina recente si è avviata alla ricerca delle radici storiche dello Stato globale, come alternativo alle tradizionali indagini relative alle origini dello stato nazionale e della comunità internazionale degli Stati. Tale ricerca è tanto più indispensabile se riferita non solo alle relazioni internazionali (o bio-globali), quanto alle loro crisi ricorrenti (cd. bio-patologia o crack globale). A tale proposito si rinvia alla grande mole delle ricerche

---

in corso ed ancora da sviluppare, relative all'unità giuridica della comunità globale in funzione anti-Covid ed anti-crisi. Cfr. M. Panebianco, *Codice euro-globale. Epoche, spazi, soggetti*, Napoli 2018.

<sup>5</sup> Nella ricerca dei precedenti storici della figura dello stato globale, sono riemerse forme di stato cadute in oblio (Stato imperiale, Stato regionale, Stato assoluto). In tale linea, la stessa formazione storica del Regno d'Italia (come Stato nazionale post-1861) è stata riesaminata come sistema multiregionale di stati pre-unitari delle varie parti del Paese-Italia (Regni, Repubbliche, Ducati e Granducati). In tal senso sono riemersi gli stessi codici diplomatici che ne avevano testimoniato la millenaria esistenza ed evoluzione. Cfr. C. Lunig, *Codex Italiae diplomaticus*, Francoforte 1735; C. Solaro della Margarita, *Traites public...*, Torino 1736. Cfr. per tutti M. Panebianco, *Lo Stato globale* cit.

<sup>6</sup> Nella tradizione internazionalistica europea ed italiana dello Stato moderno, il documento chiamato "diploma" era l'emblema o la *regola juris*. La scienza documentaristica cd. "diplomatica" testimonia la fine di una contesa o di una controversia, ai vari livelli della vita imperiale, nazionale o regionale italiana. Per tale linea di pensiero cfr. M. Panebianco, *Introduzione alla codicistica del jus gentium Europaeum. (Codici Leibniz-Lunig-Dumont)*, Napoli 2016; Idem, *Codici diplomatici internazionali e diritto europeo*, Napoli 2017.

<sup>7</sup> Dopo il recupero della tradizione storica, le analisi sul ruolo dello Stato globale attuale, ne offrono un'immagine riferita alla soluzione di crisi di diverso tipo (Stato anti-crisi). Nell'ottica giuridica, lo Stato globale è preposto alla produzione del geo-diritto, nella sua veste geo-politica e geo-economica, che guarda al mondo e va oltre i confini di ciascuno Stato nazionale. Ben collaudato nella soluzione di crisi interne ed internazionali, lo Stato globale ancora si affanna nel risolvere crisi naturali, per natura imprevedibili negli esiti e negli sviluppi (disastri, emergenze). Cfr. per tutti, M. Panebianco, *Lo Stato post-globale. Ascesa e resistenza dello Stato globale Covid-free*, Napoli 2020.

Ora, nella ricerca attuale di un suo nuovo *jus gentium* sanitario moderno, ogni Stato deve contemperare le esigenze del suo servizio sanitario nazionale con quelle dell'organizzazione sanitaria mondiale. Servono norme generali di codice o di *regimen sanitatis*, che guardano non solo al benessere del proprio popolo, quanto anche alla salute del pianeta. Servono norme generali di mercato sanitario, dove lo Stato (o i suoi commissari) siano contraenti unici o generali per l'acquisto e la vendita di presidi e farmaci sanitari essenziali ad uso universale. Servono scelte pubbliche (*public choice*) di individuazione dei decreti più utili nelle emergenze delle singole crisi, intesi come super decreti o parte di una decretalistica nata in passato come scienza giuridica del nuovo mondo<sup>8</sup>.

In breve, allo Stato globale anti-crisi (o anti-Covid) del XXI secolo serve il giusto bilanciamento fra *jus gentium* sanitario e commerciale moderno, nell'ottica di un sicurezza complessiva a più funzioni e multisettoriale. Senza tale contemperamento, sia la ripresa che la resistenza delle comunità nazionali vengono messe a dura prova e sottoposte a sofferenze inaccettabili. Nel difficile contemperamento tra permanente difesa di tutti i diritti fondamentali delle persone e delle collettività, emerge un ruolo rafforzato di qualsivoglia Stato, a sostegno e soccorso di tali diritti nei periodi dei quali massimo è il rischio del loro sacrificio<sup>9</sup>.

#### 4. Costituzione italiana e crisi globali

La formazione del diritto delle crisi si sviluppa nel primo ventennio del XXI secolo e anche l'Italia come tutti gli altri Paesi del mondo, ne ha vissuta una di duplice natura, sanitaria e socio-economica. Vincere le crisi può significare "sovranizzarle" con l'uso di strumenti propri, ovvero "globalizzarla" grazie all'invenzione di beni e servizi comuni o di uso sussidiario, con l'unica finalità di esercitare una protezione sulla comunità nazionali ed insieme di assicurare una ripresa della vita individuale e collettiva. In tale contesto, lo Stato democratico contemporaneo è, per sua stessa natura e definizione, uno Stato anti-crisi. Con tale termine si intende indicare una situazione anti-egualitaria, ovvero produttiva di diseguaglianze, da eliminare con un'appropriata simultanea e consecutiva azione egualizzatrice di diritti individuali e collettivi<sup>10</sup>.

La costituzione italiana definisce alcune fattispecie tipiche dello Stato anti-crisi, che risolvono situazioni di diseguaglianza economico-sociale, sotto il nome di partecipazione dei cittadini uguali e con l'unico obiettivo di assicurare una chance delle posizioni. A tanto provvede il principio di rimozione degli ostacoli di fatto, che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la piena partecipazione dei lavoratori alla vita economica e sociale del Paese (art. 3 co. 2). Una fattispecie specifica è quella regolata come competenza esclusiva dello Stato centrale, che opera con azioni di profilassi internazionale, nelle situazioni di emergenza sanitaria, mediante decreti ed ordinanze di necessità e di urgenza, già individuate in precedenza come restrizioni delle libertà individuali alla circolazione dei cittadini e come trattamenti sanitari obbligatori per analoghe cause (art. 16-32 cost)<sup>11</sup>. In tale ampio contesto di esperienza dello Stato costituzionale, la più recente è quella del riformato art. 117 cost, in materia economico-finanziaria (cd. pareggio di bilancio annuale). La stessa contempla il bilancio dello Stato, inteso come strumento regolatore delle variazioni del ciclo economico-finanziario, in bilico fra fasi di depressione e crescita, e tra inflazione e deflazione. Nata come risposta di "austerità" alla crisi globale del 2007-2010, la stessa si è rivelata suscettibile di applicazione in tutti i settori di bilancio, anche quelli derivanti da crisi di origine civile (art. 13-28 cost) o etico-sociale, come la pandemia da Covid19 (art. 32 cost), nella logica di una più generale funzione di sussidiarietà dello Stato, ovvero di *recovery State*<sup>12</sup>.

#### 5. La formazione del diritto delle crisi

---

<sup>8</sup> Nel periodo precedente il Covid19, il modello preferito per la soluzione di tutte le crisi era favorevole all'uso degli strumenti propri di una società mercantile. Il *free State* era quello della libera circolazione dei fattori produttivi dell'economia, in aree ampie di libero scambio (*free area*) di più ristretti comuni, integratori di economie nazionali. Dopo la crisi pandemica (ed economica) di Covid19, lo Stato globale ci riprova mediante l'uso di strumenti di *Recovery* e di ricodificazione, di contrattualismo pubblico e privato, nonché di

decretazione di necessità e di urgenza, allo scopo di acquisire beni e servizi di “vittoria” sul Covid19. Trattasi di una regolazione conseguente all’impatto socio-sanitario ed economico-finanziario del rischio pandemico, incidente sulle condizioni delle società umane e dei loro cicli produttivi.

<sup>9</sup> Non sorprende che i grandi rischi globali del XXI secolo, sia pure con il loro carattere individuale e circoscritto abbiano prodotto un cambio di rotta nella produzione delle regole giuridiche in senso universalistico. Se in un primo versante trattasi di una variazione euro-atlantica ed occidentale, in senso più completo trattasi di un incrocio provenienti dall’Asia-Pacifico e dalla tradizione dei Paesi del Medio e Estremo Oriente. Tutto ciò sconvolge la tradizione dottrina costruita negli ultimi secoli della modernità intorno al circoscritto territorio dello Stato nazionale e dalla sua cooperazione ed alla sua integrazione in ambiti regionali e continentali, da valutarsi tutti insieme come un compact unitario. Cosicché si valutano anche le ricadute privatistiche e l’immagine dello Stato globale si valuta secondo il modello dell’alternativa fra *lex mercatoria* e *public choice*. Cfr. per tutti M. Panebianco, *Jus gentium commerciale moderno*, Roma 2015.

<sup>10</sup> Le crisi globali sono oggetto di studio e di analisi da parte delle geo-scienze, come parte delle scienze umane, come la geo-storia e la geo-filosofia. Ne sono applicazioni la geo-economia e la geo-politica, in comunione di intenti con il geo-diritto. Nell’imponente bibliografia dell’ultimo ventennio si rinvia alla documentazione dell’Unione Europea e delle sue relative discipline di settore, relative sia alle crisi demografiche socio-sanitarie e d economico-finanziarie, sia alla normativa di risposta come diritto dell’emergenza. Cfr. N. da Costa Cabral, *L’unione monetaria europea dopo la crisi: dall’unione fiscale alla capacità fiscale*, Londra, 2020; Ufficio delle pubblicazioni UE, *Previsioni economiche europee: estate 2020*, Lussemburgo, 2020; Idem, *Strategia EIOPA sulla sottoscrizione informatica*, Lussemburgo 2020; Idem, *Previsione a lungo termine dei futuri afflussi e deflussi del bilancio dell’UE, 2021-2025*, Lussemburgo 2020; Idem, *Rafforzare i fondi sociali dell’UE per aiutare a riprendersi dalla crisi*, Lussemburgo 2020; Idem, *Agenda europea delle competenze: competenze per il lavoro*, Lussemburgo 2020; Idem, *Strategia dell’UE per la biodiversità*, Lussemburgo, 2020; Idem, *Studio a supporto della preparazione delle linee guida della commissione sulla definizione di riempimento: relazione finale*, Lussemburgo 2020; Parlamento europeo, *Dieci opportunità per l’Europa dopo il coronavirus: esplorare il potenziale di progresso nel processo decisionale dell’UE: analisi approfondita*, Bruxelles 2020; Nazioni Unite, *Guida alle migliori pratiche per un recupero ed un utilizzo efficace del metano dalle miniere di carbone abbandonate*, Ginevra, 2020; Banca centrale europea, *Debolezza aziendale o bancaria?: Accesso ai finanziamenti delle crisi del debito sovrano europeo*, Francoforte 2020.

<sup>11</sup> Nella descrizione delle crisi globali, le scienze umane vanno di pari passo con quelle naturali come geologia, ecologia, biologia (macro e micro), nell’ottica di un confronto tra le condizioni micro e macro biologiche delle singole comunità nazionali e relativo monitoraggio dell’equivalenza dei livelli essenziali di protezione. Le denominazioni servono a qualificare i fenomeni, anche allo scopo di individuare responsabilità e soluzioni, imputabili agli Stati. Ad es. nel recente caso di Covid19 si usa anche la denominazione naturale di disastro, diffusione e variazione del virus, accanto a quella politologica di epidemia e pandemia sanitaria, come derivati delle variazioni climatiche e delle relative incidenze sulla salute pubblica e sicurezza sanitaria locale, nazionale e globale. Cfr. M.P. Chiti – V. Santoro, *Palgrave handbook of European Banking union law*, Cham, 2019; BEI, *Rapporto 2019-2020 della BEI sugli investimenti: accelerare la trasformazione dell’Europa*, Lussemburgo, 2019; B. Steil, *Il Piano Marshall: l’alba della guerra fredda*, Oxford, 2018; Ufficio delle pubblicazioni UE, *Procedure di recupero: dati statistici applicabili all’anno di riferimento 2016*, Lussemburgo, 2018; Idem, *procedure di recupero: compendio delle procedure nazionali di recupero dei crediti esteri ai sensi dell’articolo 78 del regolamento CE n. 987/2009 e di tutte le istituzioni designate responsabilmente a questioni di recupero e le loro informazioni di contatto*, Lussemburgo 2018; Idem, *Previsioni economiche europee: inverno 2018*, Lussemburgo, 2018; Parlamento europeo, *Una ripresa economica con pochi segnali di accelerazione dell’inflazione: un fenomeno transitorio o evidenza di un cambiamento strutturale: approfondimento*, Bruxelles, 2018; Idem, *Perché la ripresa mostra così poca inflazione?: analisi dettagliata*, Bruxelles 2018.

<sup>12</sup> Nella prospettiva del solo geo-diritto, i tre fori multilaterali competenti a gestire le crisi del XXI secolo sono anch’essi globalizzati. Al G7 euro-atlantico ed euro-Asia-Pacifico si contesta la mancata gestione della crisi 2007-2010 (cd. crisi dei *subprimes*). Al Brics, anch’esso tri-continentale, si contesta la nascita e l’evoluzione di Covid19 (virus cinese e varianti del Brasile e del Sudafrica). I nuovi Stati del Medioriente entrati nel G20 (Etiopia, Turchia, Arabia Saudita) hanno accettato i rimedi dei vaccini Brics (*sino-vacs* e *sputnik-vacs*), considerando che il G7 copre il 50 per cento della produzione e somministrazione globale dei vaccini

---

attualmente disponibili. Cfr. E. Primicerio, *L'emigrazione italiana ed il Piano Marshall: la politica migratoria e il centrismo negli anni della ricostruzione*, Lecce 2016; F. Caselli – M. Centeno – J. Tavares, *Dopo la crisi: riforma e crescita in Europa*, Oxford, 2016; A. Baglioni, *L'European unione bancaria: una valutazione critica*, Londra 2016; G. Boccuzzi, *L'European unione bancaria: la supervisione e la risoluzione*, New York, 2016; Banca Mondiale, *La crescita di recupero nel Sud Europa*, Washington 2016; J.L. Schwartzwald, *Il crollo e recupero di Europa, 476-1648*, Jefferson, 2016; CESE, *La crisi e l'evoluzione dei rapporti di lavoro nel Regno Unito*, Bruxelles 2016; OECD, *Gli imprenditori scomparsi 2015: politiche per il lavoro autonomo e l'imprenditorialità*, Parigi 2016; A. Herwig – M. Simoncini, *Legge e gestione dei disastri: la sfida della resilienza*, Londra 2016; O. Bruning – S. Myers, *Sfide e obiettivi per gli acceleratori nel XXI secolo*, Hackensack 2016;

Le ripercussioni negative prodotte dalle crisi, sia naturali che pandemiche, sullo sviluppo economico-sociale, hanno richiesto una nuova cultura emergenziale o del diritto dell'emergenza. Non è risultata sufficiente la sola cultura ecologico-digitale (gree-digital economy), nelle due fasi di cui si compone, il diritto emergenziale impone il ricorso a misure di ritorno alla normalità della vita quotidiana dei cittadini (cd. restoring), insieme alle altre di ripartenza o di rilancio della crescita e dello sviluppo sostenibile (cd. recovery), interrotte per fasi più o meno prolungate di blocco delle relazioni ordinarie dei cittadini. Nell'ottica globale (o post-globale) si conferma che il tempo della ricostruzione coincide con quello bilanciato di un nuovo sviluppo, correttivo ed integrativo di lacune, insufficienze ed errori delle fasi precedenti<sup>13</sup>.

La formazione del diritto delle crisi non può avvenire se non nella visione unica dell'unità e diversità degli strumenti giuridici a sua disposizione. Molteplici sono le emergenze fra loro connesse (sanitarie, socio-economiche, politiche), così come molteplici sono le "varianti" delle crisi genetiche (cd. varianti del Covid19), ed altrettanto dicasi dei livelli e degli spazi di trasmissione infra ed extra nazionale. Le stesse risposte variano per continente e per Stato interessato, a seconda del prevalere di fattori di integrazione collettiva e di sforzi nazionali e locali. Fuori della più nota area euro-atlantica e dell'Asia-Pacifico, con riguardo al continente africano si constata come l'Etiopia sia divenuto l'aeroporto del vaccino cinese (sino-vacs) e che il Kenya e la Tanzania di quello russo ed il Sudafrica di quello britannico<sup>14</sup>.

La scelta della disciplina, propria dei gruppi globali di Stati, deriva dalle caratteristiche geo-politiche ed economiche. Trattasi di gruppi ristretti, espressioni di comunità particolari ed orizzontali, estese su più continenti od oceani (euro-atlantica, Asia-Pacifico ed indo-pacifico). Inoltre, le stesse comunità hanno una dimensione verticale, derivante dal loro coefficiente di capacità politico-economico (cd. verticismo dei summit dei Paesi più industrializzati e di maggior prodotto nazionale lordo e coefficiente di crescita). Il ruolo di guida di tali gruppi di Stati consiste appunto nel pilotare l'uscita dalle crisi, in forza della loro dimensione multiregionale e con esplicito riferimento ai rischi ed alle sfide con cui ci si trova confrontati (v. G7 sanitario del 21/02/2021 e G20 sanitario del 21/05/2021)<sup>15</sup>.

#### 6. L'European recovery program e il recovery plan

È noto come alla grande crisi europea del secondo dopoguerra si rispose introducendo uno strumento programmatico di gestione delle crisi, evolutosi nei decenni successivi ed attualmente ripresentato in termini di pianificazione, ripresa e resilienza, dal momento che dall'inizio del secolo attuale, la "recovery" anti-crisi avviene con gli strumenti internazionali, denominati recovery program e recovery plan. Nati come espressione della ricostruzione economica dell'Europa del secondo dopoguerra, essa è divenuta strumento essenziale di rilancio e ripresa di un mercato in crisi di espansione. Trattasi di un diritto ponte fra Stati nazionali e gruppi globali di Stati<sup>16</sup>.

Le crisi della società globale del XXI secolo derivano dal funzionamento del regime di liberalizzazione degli stessi mercati. Invero, dalla fine del secolo scorso, le autorità finanziarie e bancarie dei singoli Stati hanno abbandonato o allentato i precedenti vincoli all'emissione di titoli pubblici (cd. debito pubblico) e privati, emessi da enti commerciali di vario genere (banche, imprese, fondazioni, fondi). Ad una iniziale restrizione conseguente alla prima crisi globale (2007-2010) è seguita una linea opposta o di anti-austerità, corrisposta alle conseguenze socio-economiche di Covid19<sup>17</sup>.

Nella situazione del cd. nuovo rischio globale del XXI secolo, in cui bisogna affrontare sfide prima sconosciute, la recovery pianificata si identifica con la difesa degli spazi di libertà, sicurezza e giustizia della società nazionale. Gli spazi della democrazia classica affrontano le restrizioni alle libertà individuali e collettive, ivi comprese le istituzioni preposte alla loro difesa. Tale situazione si misura in termini di garanzia della sicurezza di tutte le generazioni e classi economico-sociali, valutate in termini di efficacia ed efficienza dei servizi pubblici. In tal senso, i tempi necessari a rendere giustizia ai cittadini rivelano il ruolo cruciale della società<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> Nella creazione del suo proprio sistema di norme anti-crisi, ogni stato può utilizzare il classico armamentario di regole interne, internazionali o globali, nell'ottica della già indicata tradizione degli strumenti giuridici triplici altrimenti detti "tria jura" (*jus civile, gentium naturale globale*). Senza la piena integrazione dei tre livelli normativi si decade nel nazionalismo, sovranista e populista, ovvero nel regionalismo conflittuale contrappositivo del mondo transatlantico con quello dell'Asia-Pacifico, senza una visione complessiva del terzo e superiore livello della integrazione globale. La scelta o la connessione fra i tre strumenti deriva dalla portata e dallo scopo perseguito ai fini della prevenzione e soluzione della crisi. Proprio nella cornice globale, la scelta attiene anche all'organizzazione dell'attività pubblica, dove l'azione collettiva può essere di associazioni organizzate (cd. organizzazioni internazionali) o di riunioni di organi di Stati (cd. gruppi di Stati), nella prospettiva unitaria, già segnalata dell'origine dello stato moderno sotto il simbolo del *corpus juris* della tradizione romanistica (cd. *editio aldovrandina*). Cfr. Ufficio delle pubblicazioni UE, *Europa 2020: da indicatori e obiettivi a prestazioni e risultati*, Lussemburgo, 2015; Idem, *La sfida della resilienza in un mondo globalizzato: relazione del centro comune di ricerca, il servizio scientifico interno della Commissione Europea*, Lussemburgo, 2015; Idem, *Programma di lavoro annuale 2016*, Lussemburgo, 2015; V. Caton, *La Francia e la politica dell'unione economica e monetaria*, Basingstoke 2015; M. Longo, *La crisi di legittimità dell'Europa: dalle cause alle soluzioni*, Basingstoke 2015.

<sup>14</sup> I gruppi euro-globali di stati appartengono alla teoria dell'organizzazione internazionale. In senso lato vanno oltre le organizzazioni internazionali (tipo Onu) e svolgono una specifica funzione anti-crisi. Sono nate con funzioni varie: A) interdipendenza ed interconnessione del G7 contro la crisi monetaria del 1973-1976; B) Stabilizzazione contro la crisi finanziaria dei *sub-primes* (Brics 2008-2010); C) *recovery* o ripresa contro la crisi sanitaria ed economico-sociale di Covid19, ove i medesimi gruppi svolgono una funzione sanitaria centrale ai fini della copertura degli interi stati di rischio e di emergenza multilaterale, tri-continentale e globale. Cfr. M. Monti, *Diritto economico e giustizia in tempi di globalizzazione*, Baden-Baden 2007; K.V. Thai – D. Rahm – J.D. Cogburn, *Manuale della globalizzazione e dell'ambiente*, Boca Raton 2007; A. Bonoldi – A. Leonardi, *La rinascita economica dell'Europa: il piano Marshall e l'area alpina*, Milano 2006; K.M. Torbjorn, *Destinazione Europa: la crescita politica ed economica di un continente*, Manchester 2003; G. Press-Barnathan, *Organizzare il mondo: gli Stati Uniti e la cooperazione regionale tra Asia ed Europa*, Londra 2003.

<sup>15</sup> Il principio di *recovery* orienta la regolazione giuridica dello Stato anti-crisi, inteso come un principio generale di governo. Tale attività richiede una duplice azione, sia di ricostruzione della qualità della vita socio-economica, sia di contrasto preventivo e di terapia o cura degli effetti del virus Covid19. In tal senso si spiega la specifica funzione della *recovery* attiva. A tal proposito nell'ultimo biennio si segnala il documento principe (Onu 2020), sullo sviluppo sostenibile accanto a quello del *global health summit* del G20 (21/05/2021 – Roma). Cfr. D. Colombini – E. Occhipinti – A. Grieco, *Valutazione del rischio e gestione dei movimenti e degli sforzi ripetitivi degli arti superiori: analisi del lavoro, indici di rischio e strategie di prevenzione e principi di progettazione*, Amsterdam, 2002; C. Spagnolo, *La stabilizzazione incompiuta: il piano Marshall in Italia, 1947-1952*, Roma 2001; A. Lehmann, *Der Marshall-plan und das neue Deutschland: die folgen amerikanischer besatzungspolitik in den westzonen*, New York 2000; A.O. Hirshman, *Attraversare i confini: scritti selezionati*, New York 1998.

<sup>16</sup> Nella ricerca del diritto anti-crisi, la pianificazione globale degli interventi stabilisce un ben noto ponte fra il "recovery program" ed il "recovery plan", individuando una disciplina tendenzialmente completa ed articolata per fasi, nonché pienamente soddisfattiva dei vari livelli globale, euro-globale e nazionale-locale. A distanza di settant'anni dal piano Marshall del 1947 (*European recovery program*), lo stesso rinasce come prototipo per la costruzione e la ricostruzione di uno spazio economico europeo globale (OECE poi OCSE dal 1960). Cfr. N. Mills, *Vincere la pace: il Piano Marshall e il raggiungimento della maggiore età dell'America come superpotenza*, Chichester 2008; G. Behrman, *The most noble adventure: the Marshall Plan and the reconstruction of post-war Europe*, London, 2008; E. Sorel – P.C. Padoan, *The Marshall Plan: lessons learned for the 21st century*, Paris, 2008; G. Bischof – D. Stiefel, *Immagini del Piano Marshall in Europa: film, fotografie, mostre*, Innsbruck, 2009; G. Bischof – H. Petschar, *Il Piano Marshall: salvare l'Europa, ricostruire l'Austria: il piano europeo di ripresa, il fondo ERP, la fondazione austriaca del Piano Marshall*, New Orleans 2017; S. Talbott, *Il Piano Marshall e la definizione della strategia americana*, Washington 2017.

<sup>17</sup> La Stato della *recovery* economico-finanziaria si trova ad affrontare due tipi di crisi, fra loro totalmente diverse. Nel secolo scorso si trattava di superare le conseguenze economiche delle due Guerre Mondiali,

---

mediante l'allargamento dei mercati nazionali, aperti alla libera circolazione dei fattori produttivi (merci, lavoro, servizi, capitali). Nel secolo attuale, si tratta di affrontare le crisi finanziarie proprie dei mercati pubblici (debito pubblico) e dei mercati privati o secondari (cd. derivati). Cfr. N. Fusari, T.G. Andersen, *Parametric inference and dynamic state recovery from option panels*, Cambridge 2012; R.B. Freeman – B. Swedenborg – R. Topel, *Reforming the welfare state: recovery and beyond in Sweden*, Chicago 2010; D.N. Robinson – S.M. Arnold, *Effects of state recovery on creep buckling under variable loading*, Cleveland 1986.

<sup>18</sup> La situazione anti-crisi, affrontata dal piano Marshall, presenta analogie e differenze con la crisi attuale. Diverso è il contesto di organizzazione internazionale del dopo-guerra. In esso il fondo monetario internazionale è garanzia del rispetto del cd. “tallone aureo” (riserva monetaria in oro), proprio di ciascun Paese. Tale situazione si indebolisce nel decennio 1970-80, a seguito del nuovo monetarismo e conseguente dichiarazione unilaterale Usa, relativa alla inconvertibilità del dollaro in oro. Cfr. D. Bhattacharya – M. Rahman, *Global recovery, new risks and sustainable growth: repositioning South Asia*, Dhaka 2012; International monetary fund, *International monetary fund annual report 2012: working together to support global recovery*, 2012; P. Desai, *From financial crisis to global recovery*, New York 2011; A.W. Clausen, *Third world debt and global recovery*, Washington 1983; G. Bischof – H. Petschar, *The Marshall Plan: saving Europe, rebuilding Austria. The European recovery plan, the ERP fund, the Austrian Marshall Plan foundation*, New Orleans, 2017.

### 7. Le crisi economico-finanziarie fino al recovery plan – next generation EU

Malgrado l'apparente equivalenza, i due termini programma e piano, segnano dopo settant'anni (1947/2019-21), un vero e proprio campo di storia nazionale per i Paesi europei. In tempo di crisi da Covid19, la fase non è più quella di progresso e sviluppo, come immaginata dal Piano Marshall. La nuova fase del recovery plan è quella del difficile governo di un ciclo di recessione, dove il rialzarsi a qualsivoglia costo, richiede strumenti nuovi ed imprevisi (cd. whatever it takes), mettendosi a fronte di aree e cicli di emergenze, simultanee o consecutive<sup>19</sup>.

Malgrado l'identità dello stesso nome, ci si può chiedere se la recovery del triennio 1946-1948 sarà assimilabile a quella attuale del 2019-2021. La prima ha rappresentato l'inizio di un'integrazione democratica di un mercato per l'Europa e l'intero occidente. La seconda si misura con una dimensione globale, aperta alla concorrenza ed alla cooperazione fra occidente ed oriente. Nel rapporto ovest-est dei gruppi elitari di stati, dove non arriva l'uno (v. G7) arriva l'altro (v. Brics), come evidenzia la pianificazione anti-Covid, allorché Russia e Cina giungono nel Balcani occidentali (v. Serbia) e nell'Africa orientale, unitamente all'Unione Europea, da sempre architrave dei rapporti con il Medioriente e l'oceano indiano. Tali sono i sintomi di una recovery, di nuovo tipo, intesa come risposta complessiva di governance interna e diplomazia esterna di fronte al fenomeno complesso della molteplicità delle aree di crisi e dei loro cicli, che si susseguono ininterrottamente ormai da un decennio nei più diversi settori<sup>20</sup>.

A seguito di tali esperienze, si constata che l'attuale unità giuridica del mondo passa attraverso la linea del partenariato della recovery, come esercizio della sovranità nazionale e della sussidiarietà globale, intesa come esercizio di poteri sovrani condivisi nei punti più critici dell'emergenza dell'intero sistema mondiale. La suddetta recovery equivale al summit della sanità globale, cioè, è la somma del diritto delle emergenze, impostosi in modo quasi istantaneo mediante procedure, regole e istituzioni in fase di continua trasformazioni. Tale nuova situazione cancella antiche differenze e universalizza non solamente la serie degli eventi futuri ed incerti, ma anche le risposte individuali e collettive chiamate a fronteggiare il predetto fenomeno dentro e fuori dei tradizionali confini nazionali e regionali<sup>21</sup>.

### 8. Piano di sviluppo sostenibile eco-digitale come nuovo principio anti-crisi

Sulla base di quanto finora affermato in tema di programmazione Come nuovo principio anti-crisi del recovery state, si può individuare come sua specifica e concreta forma attuale quella della pianificazione del cd. "sviluppo sostenibile". Lo stesso è il vero tridente giuridico dell'anti-crisi, in quanto riassume i *tria jura* della tradizione costituzionale comune, come pianificazione "nazionale-internazionale-globale". Nella costituzione italiana soccorre l'attuale competenza dell'eco-sistema (art. 117). Ciò premesso, si noti che un programma o piano di recovery armonizza due funzioni dello Stato verso i suoi cittadini. È un piano di destino comune di eterna ri-partenza (cd. re-sortissants) e di sussidi connessi (cd. sub-sidies). In una prospettiva globale, la pianificazione dello sviluppo sostenibile tiene conto delle risorse a disposizione di ciascuno Stato, sia quelle naturali che quelle umane. Le prime sono quelle già esistenti, insieme a quelle possibili o virtuali, derivanti da processi di innovazione, sia di natura ecologica che di tipo digitale (cd. transizione eco-digitale). Per quanto riguarda le risorse umane, a disposizione di ciascuno Stato, come base della sua popolazione, le relative condizioni di salute e di benessere sono ovviamente condizionate dallo sviluppo delle prime e viceversa le integrano<sup>22</sup>.

La teoria dello sviluppo sostenibile, per effetto dei progressi delle tecnologie eco-digitali, è naturalmente evolutiva. Sia pur all'interno di cicli di sviluppo, prevede l'evoluzione delle forme di Stato e di governo democratico, con relativi intervalli o pause di sosta dello sviluppo progressivo. In una variante di sviluppo verticale, sono spiegabili veri e propri salti, progressivi verso forme di "democrazia diretta" nella società della comunicazione universale, sia "regressivi", causati da riduzione di risorse naturali o umane, con maggiore richiesta di protezione allo Stato della recovery<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> Nell’ottica esclusivamente europea, il Piano Marshall si presenta come la matrice dell’europeismo e dell’atlantismo. Non è solo un piano di aiuti internazionali ai Paesi europei, coinvolti nel secondo conflitto mondiale. Esso è anche all’origine di un’Unione sempre “più stretta” fra i popoli europei, ai fini della loro integrazione politico-democratica e della loro apertura all’economia di mercato, esaminato come insieme di spazi nazionali (cd. *country by country*). Il nuovo Piano Marshall dell’Unione Europea del 2020-2021 si colloca nell’ottica della globalizzazione e anch’essa rende omaggio alla maestà delle costituzioni nazionali, dove il combinato disposto degli art. 32 e 117 cost. (profilassi internazionale) ha inaugurato la nuova stagione dei diritti fondamentali (cd. diritto all’immunità del contagio) e dei doveri di solidarietà verso la collettività (cd. salute collettiva). In tale occasione la pianificazione sanitaria è divenuta il presupposto per le riforme nei settori connessi socio-economici ed economico-finanziari. In tal modo si recupera un ulteriore elemento della tradizione come base per definire l’identità del *recovery State* o Stato anti-crisi del XXI secolo. Cfr. G. Bennett – P. Salmon, *European recovery and the search for Western, 1946-1948*, London 2016; R. Lissek – M. Coleman, *Ireland and Germany: partners in European recovery*, Cork, 2014; Ufficio delle pubblicazioni UE, *Implementing the European recovery plan on the ground summarizing the results of a Europe 2020 MP survey*, Lussemburgo 2011; D. Strangio, *La rinascita economica: dall’European recovery program all’integrazione economica europea e alla Banca europea per gli investimenti*, Soveria Mannelli, 2011; K. Coates – M. Barratt Brown, *A European recovery program: restoring full employment*, Nottingham 1993; C.S. Maier, *The Marshall Plan and Germany: West German development within the framework of the European recovery program*, Leamington 1991.

<sup>20</sup> Nei suoi sviluppi successivi il Piano Marshall è divenuto un modello della cooperazione allo sviluppo in e con Paesi extra-europei. Nei rapporti Usa-America Latina non funzionava tanto la “ricostruzione” per Paesi non coinvolti in operazioni militari, quanto piuttosto l’obbiettivo dello sviluppo e del progresso per il sub-continente (cd. *alleanza para el progreso*, 1962). Nello stesso decennio, con la trasformazione dell’OECE (Organizzazione per la cooperazione economica europea, 1948-1960) nella nuova OCSE vengono coinvolti Paesi dell’Asia-Pacifico. Complessivamente lo spirito della ricostruzione anima la banca mondiale, come istituto specializzato delle Nazioni Unite, ed alimenta i fenomeni di integrazione e cooperazione regionale in tutti i continenti (da ultimo v. il trattato di cooperazione regionale multilaterale tra la Repubblica Popolare Cinese e dieci Paesi del sud-est asiatico, febbraio 2021). Cfr. Great Britain. Parliament, *European recovery program. Addenda ro bibliography no. 48 of 27th april, 1948*, London, 1949; Royal institute of international affairs, *Documents on European recovery and defence. March 1947- April 1949*, London, 1949; United States. Economic cooperation administration, *European recovery program. Estimated commodity imports and exports of the participating countries by value and quantity, April 1, 1948 – June 30, 1948*, Washington, 1949; A. Boyd, *Western Union: UNA’s guide to European recovery*, Hutchinson 1949; Great Britain. Parliament, *European recovery program*, London 1948; S.E. Harris, *The European recovery program*, Cambridge 1948; United States. Department of State, *European recovery program. Commodity reports, including manpower etc.*, Washington 1948; E.W. Wimble, *European recovery 1948-1951 and the tourist industry*, London 1948.

<sup>21</sup> Rispetto al *recovery plan*, il limite del Piano Marshall è di avere come solo obbiettivo il “ciclo” della progressione e dello sviluppo. Altro è il modello di governo della regressione, nell’ottica della *recovery* attuale, chiamata ad operare nel clima anti-crisi del post-Covid19. Non mancano gli autori i quali assimilano la situazione del dopoguerra post-1945 con quella del post-Covid19, alimentando un parallelismo di strategie e di strumenti necessari ai fini del sollievo e del recupero delle condizioni di vita delle popolazioni interessate sull’intero pianeta. Cfr. J.A. Krout, *European recovery. A series of addresses and papers presented at the annual meeting of the academy of political science, November 8, 1945*, New York 1946; United States. Economic cooperation administration, *European recovery program. Belgium and Luxemburg*, Washington 1949; Great Britain. Parliament, *Bibliography no. 1 (prepared by the library of the House of Commons). 48a. European recovery program. Addenda, etc. pp. 4*, London 1949.

<sup>22</sup> Nel quadro del *recovery plan* dell’Unione Europea, dal marzo 2021 il Ministero italiano dell’ambiente ha mutato la sua denominazione e erelative funzioni nell’altra “Ministero della transizione ecologica”. Invero, nella nuova pianificazione della *recovery* economica ai fini dello “sviluppo sostenibile” incidono fattori di trasformazione di duplice natura. La cd. fase di transizione e di passaggio all’economia ecologica tiene conto delle variazioni climatiche, da surriscaldamento del pianeta, nonché dell’innovazione tecnologica, legata all’uso di energie alternative o pulite (cd. economia circolare). Come secondo fattore di innovazione si segnala l’introduzione del “lavoro digitale” nelle imprese, grazie all’uso dell’intelligenza artificiale nei processi di

---

produzione e di scambio economico, ovviamente estesi al pubblico impiego statale e locale. Cfr. P.D. Cameron, X. Mu, V. Roeben *The Global Energy Transition : Law, Policy and Economics for Energy in the 21st Century*, London 2021; W.D. Fletcher – C.B. Smith, *Reaching net zero: what it takes to solve the global climate crisis*, Amsterdam 2020; U.S. Government publishing Office, *Global forced migration, the political crisis of our time: a minority staff report*, Washington 2020; N. Chomsky – R. Pollin, *Climate crisis and the global green new deal: the political economy of saving the planet*, London 2020; D. Cash – R. Goddard, *Regulation and global financial crisis: impact, regulatory responses and beyond*, London 2020; T. Higuchi, *Political fallout: nuclear weapons testing and the making of a global environmental crisis*, Stanford, 2020; C. Doidge – G.A. Karolyi, *Financial globalization in reverse after the 2008 global financial crisis?. evidence from corporate valuations*, Cambridge 2020; T. De Loughry, *The global novel and capitalism in crisis: contemporary literary narratives*, Cham 2020; P. Giordano, *How contagion works: science, awareness and community in times of global crises – the essay that helped change the covid-19 debate* New York 2020; A. Antoniadou – U. Panizza, *Global debt dynamics: crises, lessons, governance*, London 2020.

<sup>23</sup> La connessione fra tre aspetti della pianificazione eco-digitale è espressa con l'acronimo di lingua inglese delle "3 P": *prosperity, planet, people*. Lo stesso incide sui tre elementi classici costitutivi dello Stato, producendone modifiche. Il *recovery State* è una variante dello Stato sovrano, a finalità di prosperità e benessere sociale. Il territorio si allarga in una dimensione ecologica o planetaria. Il popolo diviene una collettività o comunità di comunicazioni (cd. *jus communicationis totius orbis*). Cfr. K. Pope, *Global waste management: models for tackling the international waste crisis*, London 2020; Publications Office of the EU, *The EU at the G20 summit: working together to address the crisis, build back better and tackle global challenges through effective multilateralism*, Luxembourg 2020; K. Ayotte – J. Gerberding – J.S. Morrison, *Ending the cycle of crisis and complacency in U.S. global health security: a report of the CSIS Commission on strengthening America's health security*, Washington 2020; S.W. Day – N. Brehony, *Global, regional and local dynamics in the Yemen crisis*, Cham 2020; A. Sotelo Valencia, *United States in a world in crisis: the geopolitics of precarious work and super-exploitation*, Leiden 2020; B. Berbeloglu, *The global rise of authoritarianism in the 21<sup>st</sup> century: crisis of neoliberal globalization and the nationalist response*, London 2020; G. Piazza – M. J. Asplin – K. Hallberg, *Global crisis, local voices*, London 2019; United States. Congress. Committee on foreign affairs, *A global crisis: refugees, migrants and asylum seekers: hearing before the Committee on foreign affairs, House of Representatives, One Hundred Sixteenth Congress, First session, Subcommittee on Africa, Global health, global human rights and international organizations*, Washington 2019; M. Britnell, *Human: solving the global workforce crisis in healthcare*, Oxford 2019.

Nel valutare il ruolo della recovery degli Stati nella crisi attuale, la mancanza o ritardata transizione eco-digitale, risulta essere anch'essa causa o concausa della pandemia da Covid19. Viene dato per certo il danno all'eco-sistema naturale, risultante da un pluralismo di eventi negativi globali (inquinamento, surriscaldamento, aumento di CO2 ed altri gas nocivi immessi nell'ambiente). Bisogna precisare che la pandemia da danno biologico appartiene alla storia demografica, ben prima della nascita della società industriale e della globalizzazione, ma nella fase attuale concorre come da circostanza aggravante con la crisi ambientale. Perciò, ambedue connotano la funzione generale del recovery State come Stato di salvezza dell'eco-sistema naturale ed umano, e come funzione primaria ed indispensabile dello Stato nella sua stessa essenza originaria e negli sviluppi successivi di qualsiasi epoca o periodo storico<sup>24</sup>.

#### 9. Piani nazionali esterni e diplomazia della recovery

L'attuale crisi da pandemia ed il connesso deficit di copertura dei farmaci "anti-virali", hanno evidenziato i limiti delle pianificazioni nazionali sanitarie. Gli stessi creano varie difficoltà: A) Procedure di contratti pubblici di appalto, per la costruzione e gestione di siti produttivi, nonché forniture di prodotti sanitari e di servizi al pubblico per l'immunizzazione e la cura nelle catene di infezione; B) Contrattazione fra Stati ed Unioni di Stati con imprese private multinazionali (cd. bigpharma), aventi gli stessi oggetti di cui sopra, allo scopo di evitare disparità e disuguaglianze derivanti dalle singole procedure nazionali, nelle fasi di acquisto, distribuzione e somministrazione dei predetti farmaci anti-virali; C) pluralità di mercati euro-nazionali ed euro-globali da soddisfare in modo simultaneo e coincidente, ai fini della garanzia dei diritti individuali nell'uso dei farmaci essenziali. In fondo alla scala euro-globale, come risultato ultimo della pianificazione, i piani nazionali regolano l'esercizio del potere di emergenza dello Stato (cd. Stato di eccezione o not stand recht). Non si tratta di una trasformazione o riforma generale di ciascuno Stato, ma di una incisiva variazione dei suoi poteri di governance, ai fini della copertura o protezione di aree significative dell'intero pianeta (cd. good money – good planet). In breve, "emergenza" per tutti significa dire protezione per ciascuno<sup>25</sup>.

La pianificazione nazionale dell'emergenza, ai fini della protezione civile, si connota con un regime giuridico più vicino ai regimi precedenti di diritto internazionale che di diritto interno, allo scopo di superare difficoltà nell'individuazione e classificazione della zone divise per fasce di rischio. Il regime di "zonizzazione" o di divisione per spazi di rischio ambientale o sanitario, trova i suoi precedenti nel diritto delle zone marittime (adiacenti o esclusive), come delle zone aeree (cd. flight zone di sorvolo). In tali spazi o aree di rischio (e di mercato) si configura la competenza del fenomeno geo-politico-economico dei gruppi elitari di Stati, regolatori della crisi (planetaria), in quanto detentori dei principali strumenti di soluzione della stessa<sup>26</sup>.

Conclusivamente, pianificare l'uscita dalle crisi globali, significa andare oltre la recovery dell'emergenza o delle emergenze. Significa andare oltre le convenienze dei singoli Stati per una politica economica rivolta al futuro delle prossime generazioni, nonché per il superamento delle condizioni o cause delle fasi ricorrenti di emergenza. Significa guardare un po' oltre l'Europa, in favore di una visione euro-globale, cioè di un'idea del mondo prossimo venturo, nel quale la regole possa essere ancora la sovranità e l'esercizio normale di una vita non pianificata ed affidata all'iniziativa spontanea di Stati singoli e gruppi di Stati. In tale contesto pianificatore, la fase attuale della diplomazia della recovery, non è limitata alle sole conseguenze di crisi sanitaria da Covid19. La stessa connota anche le emergenze connesse (socio-economiche ed eco-digitali). Elemento comune alle stesse è il recupero o il ritorno ad una fase di non-infezione. È una difficile fase di realismo giuridico, vincolato al fine di correzione delle inefficienze ed inefficacia delle funzioni pubbliche e delle relazioni private da proteggere, e dimostratesi inadeguate in tutto o in parte a fronteggiare situazioni impreviste o imprevedibili per la sanità pubblica. In tal senso, diplomazia della recovery e superamento dei dislivelli dei servizi e delle prestazioni essenziali significa che ai fini della garanzia di livelli uniformi di quell'auspicato diritto uno ed unico degli Stati moderni<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Si è constatato che il *recovery State* dell'economia dello sviluppo sostenibile si muove lungo la strada maestra delle riforme suggerite dalle grandi crisi economico-finanziarie del XXI secolo (2007-2013), ma esordisce come difficoltà di fronte all'emergenza sanitaria (2019-2021). Si è individuata un'area eco-digitale mista di trasformazione delle tecnologie digitali e di transizione ecologica. Si individua una seconda area di resistenza o di resilienza, per uscire dalla pandemia con uno sforzo collettivo e con l'iniziativa dei vertici sanitari dei gruppi globali di Stati (G7-G20 sanitario). Cfr. M.D. Bordo – P. Siklos, *The transformation and performance of emerging market economies across the great divide of the global financial crisis*, Cambridge, 2019; A. Awotona, *Rebuilding Afghanistan in times of crisis: a global response*, London 2019; P.D. Burdon – K. Bosselmann – K. Engel, *The crisis in global ethics and the future of global governance: fulfilling the promise of the Earth Charter*, Cheltenham 2019; E. Burke, *Global crises and social movements: artisans, peasants, populists and the world economy*, New York 2019; E.A. Brett, *International money and capitalist crisis: the anatomy of global disintegration*, London 2019; L. Passemiers, *Decolonization and regional geopolitics: South Africa and the Congo crisis, 1960-1965*, London 2019; Publication Office of the EU, *Global crisis atlas: mapping for situational awareness*, Luxembourg, 2018; A. Bieler, *Global capitalism, global war, global crisis*, New York 2018; V.I. Danilov-DAnil'yan – I.E. Reyf, *The biosphere and civilisation: in the throes of a global crisis*, Cham, 2018; S. Mavroudeas - A. Soydan – T. Altun, *Global economy, economic crisis and recession*, London 2018; United States. Congress. Committee on Foreign Affairs, *The U.S. response to the political crisis in Sudan*, Washington 2019.

<sup>25</sup> I piani nazionali di ricostruzione e resilienza sono anch'essi strumenti di previsione e gestione dei grandi rischi globali, con particolare riferimento agli attuali piani sanitari e vaccinali anti-Covid, in una fase nella quale occorre garantire presidi e supporti all'intera popolazione mondiale. Trattasi di fenomeni complessi a grande impatto in vaste aree e cicli di crisi. In tale contesto i piani sanitari si inquadrano in dinamiche globali, a ricaduta continentale e coincidente in ampi spazi di ciascun Paese. Al primo livello interno o globale si ispirano i parametri dell'OMS (Organizzazione Sanitaria Mondiale), secondo l'acronimo TRT (tracciamento del contagio, resistenza e trattamento sanitario). Al secondo livello si ispirano ai piani collettivi o di integrazione regionale (*recovery, resilience, plan*). Al terzo livello regolano i servizi nazionali di protezione sanitaria. Cfr. D. Hellema, *The global 1970s: radicalism, reform and crisis*, London, 2018; Z. Rezaee, *Corporate governance in the aftermath of the global financial crisis*, New York, 2018; L. Ferrara – I. Hernando – D. Marconi, *International macroeconomics in the wake of the global financial crisis*, Cham, 2018.

I piani nazionali esterni si muovono fra geo-politica dei contagi e dei vaccini. Le aree sono: A) Euro-atlantismo del gruppo G7; B) Orientalismo mediorientale ed Asia-Pacifico del gruppo Brics; C) Regionalismo e localismo di Russia e Cina in Europa centrale (Budapest – Belgrado) e sulla frontiera orientale dell'Italia (vaccino russo Sputnik di S. Marino). La molteplicità degli spazi geo-politici è coperta da corrispondenti regimi regolatori dei contratti di Stato (mercati pubblici di servizi e forniture). Gli stessi non sono unificati e riguardano il cd. trasferimento di tecnologie (processi di produzione), nonché dei prodotti sanitari. In tal senso i farmaci di massa (cd. *big farma*) vanno di pari passo con i *big data*, come difesa contro le crisi di mercato in fase di pandemia e sono prodotti da società multinazionali denominate anch'esse *big pharma*. In tale logica la cronaca recente citata in Corriere della Sera del 14 febbraio 2021 fornisce il seguente quadro A) «La diplomazia dei vaccini: vincitori, vinti (e assenti): il cino-vac (o vaccino cinese)»; B) «Già 23 Paesi usano Sputnik. Può arrivare ad aprile nella UE»; C) «San Marino cerca soluzioni al Cremlino».

<sup>26</sup> Si osservi che le origini della pianificazione nazionale appartengono alla storia militare degli Stati moderni, per la protezione degli eserciti e delle popolazioni civili in conflitti armati: A) Eserciti europei nel periodo delle Crociate mediterranee anti-arabe ed anti-turche (sec. XI – XV); B) Compagnie coloniali per l'acquisizione di terre nuove *uti possidetis* negli oceani Atlantico-Indiano e Asia-Pacifico (sec. XV-XIX); C) Guerre mondiali (1915-1945) e globali anti-terroristiche (2001-2021), dalle leggi Usa "Affitti e prestiti" agli alleati della Prima e Seconda Guerra mondiale, fino alle legislazioni antiterroristiche dell'U.S. "Patriot act" del 2001. Nei piani sanitari (ed eco-sanitari) esistono disposizioni euro-internazionali inerenti alla partecipazione ai gruppi elitari o globali di Stati (v. G7 sanitario, sessione del 19/02/2021 sotto presidenza inglese), in parallelo con l'azione delle organizzazioni internazionali e di integrazione regionale competenti per settore. I rapporti regolati sono mossi da interessi comuni di immunità dal contagio (cd. immunità di massa o di gregge), ma anche da spirito di competitività o di concorrenza nella produzione e commercio di prodotti sanitari e farmaceutici. Circa l'approvvigionamento e piazzamento in aree vicine si segnala in Medioriente, sud Mediterraneo e area balcanica l'interferenza fra Unione Europea, Repubblica Federativa Russa e

### Abstract

Il presente studio si occupa della recovery, come funzione propria dello Stato, fino all'attuale crisi sanitaria di Covid19. Lo studio opera anche una comparazione fra il Piano Marshall (European recovery program – 1947) e l'attuale EU-Recovery plan – Next generation (2020/2021).

The object of this study concern the recovery, analyzed his typical and essential function of modern State, also in the actual global health crisis of Covid19. Is described a comparison of Marshall Plan (European recovery program – 1947). The same is presented in a comparative view with the EU – Recovery plan – Next generation (2020/2021).

### Key words

- Crisis
- Ecological crisis
- Economic crisis
- Global crisis
- Global health crisis
- Recovery
- Recovery plan
- Recovery state
- Restarting
- Summit (G20)

---

Repubblica Popolare Cinese, interessati alla distribuzione nelle predette aree o spazi aperti al contributo di tutte le nazioni interessate. Cfr. D. Bloch, *The deterioration of the public spending mix during the global financial crisis: insights from new indicators*, Paris 2018; L. Guiso – H. Herrera – M. Morelli – T. Sonno, *Global crises and populism: the role of Eurozone institutions*, London 2018; U.S. Government publishing office, *Crisis in the Republic of Cameroon*, Washington, 2018; Idem, *Cartels and the U.S. heroin epidemic: combating drug violence and public health crisis*, Washington, 2018; European Central Bank, *The post-crisis TFP growth slowdown in CEE countries: exploring the role of global value chains*, Frankfurt, 2018.

<sup>27</sup> Nei piani nazionali, la diplomazia della *recovery* equivale alla somma delle risposte interne-esterne di ciascuno Stato, rispetto alle varie emergenze socio-sanitarie ed economico-finanziarie. Queste ultime si sono susseguite e si intersecano da oltre un decennio, in differenti spazi e cicli di crisi. Le stesse danno vita anche a mercati improvvisi ed istantanei a dimensioni globali (e talora coincidente di illeciti e crimini finanziari transnazionali). Così la necessità ineludibile di “vaccinare il mondo”, come conseguenza della crisi da Covid19, si traduce in un mercato a formazione istantanea e progressiva, di natura pubblico-privata, attualmente ancora regolati in modo frammentario e non sufficientemente esaustivo e coerente. Cfr. V. Satgar, *Climate crisis: South African and global democratic eco-socialist alternatives*, Johannesburg 2018; E. Resende – D. Budryte – D. Buhari-Gulmez, *Crisis and change in post-cold war global politics: Ukraine in a comparative perspective*, Basingstoke, 2018; A.S. Patterson, *The African state and the AIDS crisis*, London, 2018; R. Zieba, *The Euro-Atlantic security system in the 21th century: from cooperation to crisis*, Cham 2018; G. Parker, *Global crisis: war, climate change and catastrophe in the seventeenth century*, New Haven, 2017; T.E. Paupp, *Beyond global crisis: remedies and road maps by Daisaku Ikeda and his contemporaries*, London 2017; B. van Apeldoorn – N. de Graaf – H. Overbeek, *The state-capital nexus in the global crisis: rebound of the capitalist state*, London, 2017; O. Denk – G. Gomes, *Financial re-regulation since the global crisis?: an index based assessment*, Paris 2017; E.G. Popkova, *Overcoming uncertainty of institutional environment as a tool of global crisis management*, Cham 2017; R. Westra – R. Albritton S. Jeong, *Varieties of alternative economic system: practical utopias for an age of global crisis and austerity*, London 2017.