

RIVISTA ITALIANA
PER LE
SCIENZE GIURIDICHE

Fondata da Francesco Schupfer e Guido Fusinato

SOTTO GLI AUSPICI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
DELLA SAPIENZA - UNIVERSITÀ DI ROMA

DIRETTORE
Mario Caravale

nuova serie

10

2019



JOVENE EDITORE

Il presente fascicolo è pubblicato con contributi del Dipartimento di Scienze Giuridiche e del Dipartimento di Studi Giuridici ed Economici della Facoltà di Giurisprudenza della Sapienza Università di Roma.

Direttore: Mario Caravale

Direzione e redazione: Sapienza - Università di Roma - Facoltà di Giurisprudenza - Presidenza - Piazzale Aldo Moro 5 - 00185 Roma RM

Comitato direttivo: Paolo Ridola - Enrico del Prato - Luisa Avitabile - Nicola Boccella Enzo Cannizzaro - Mario Caravale - Claudio Consolo - Andrea Di Porto - Laura Moscati Cesare Pinelli

Comitato scientifico: Jean-Bernard Auby (Parigi) - Jurgen Basedow (Amburgo) - Luigi Capogrossi Colognesi (Roma) - Erhard Denninger (Francoforte) - Pierre-Marie Dupuy (Parigi) - Gianni Ferrara (Roma) - Yves Gaudemet (Parigi) - David Gerber (Chicago) Jane C. Ginsburg (New York) - Peter Häberle (Bayreuth) - Natalino Irti (Roma) Erik Jayme (Heidelberg) - Anne Lefebvre Teillard (Parigi) - Guillaume Leyte (Parigi) Jerome H. Reichman (Durham) - Gunther Teubner (Francoforte) - Michel Troper (Parigi) - Hanns Ullrich (Monaco, Baviera)

Redazione: Cesare Pinelli (redattore capo), Nicola Cezzi, Fulvio Costantino

Amministrazione: JOVENE EDITORE - Via Mezzocannone 109 - 80134 Napoli NA Italia Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87 - website: www.jovene.it - email: info@jovene.it

Abbonamento: € 35,00

Il pagamento va effettuato direttamente all'Editore: a) con versamento sul c.c. bancario IBAN: IT62G0307502200CC8500241520 o sul c.c.p. 14015804, indicando chiaramente gli estremi dell'abbonamento; **b)** a ricezione fattura; **c)** on line collegandosi al sito dell'Editore: www.jovene.it.

Gli abbonamenti si intendono rinnovati per l'anno successivo se non disdetti con apposita segnalazione entro la scadenza.

Le comunicazioni in merito a mutamenti di indirizzo vanno indirizzate all'Editore.

I contributi pubblicati in questa Rivista potranno essere riprodotti dall'Editore su altre proprie pubblicazioni, in qualunque forma.

Direttore responsabile: Mario Caravale

ISSN 0390-6760

Registrazione presso il Tribunale di Napoli n. 51 del 18 giugno 2010.

Stampato in Italia Printed in Italy

INDICE

PROLUSIONI

- 3 CLAUDIO CONSOLO
La prolusione, nel 1954, di Antonio Segni, fra omaggio a Chiovenda e suggestioni di Carnelutti, su "L'unità del processo" come collante della comunità statale
- 13 ANTONIO SEGNI
L'unità del processo

ATTI DELLA GIORNATA DI STUDI IN ONORE DI PAOLO RIDOLA

- 37 CESARE PINELLI
Presentazione
- 39 PETER HÄBERLE
Indirizzo di saluto

RIFLESSIONI INTORNO AL METODO: COMPARAZIONE E STORIA COSTITUZIONALE

- 45 OLIVIERO DILIBERTO
Esperienza giuridica e comparazione costituzionale. Giornata di studio in onore di Paolo Ridola
- 49 DIAN SCHEFOLD
Sul contributo di Paolo Ridola al dialogo fra Italia e Germania
- 61 GUIDO ALPA
Il messaggio di Paolo Ridola agli studiosi del diritto civile
- 67 MARCO D'ALBERTI
Comparazione giuridica tra storia ed esperienza

- 77 ALESSANDRA DI MARTINO
Culture costituzionali, storia e comparazione
- 107 ANGELO SCHILLACI
«Innanzi al suo mestiere di giurista sta il suo mestiere di uomo». Comparazione costituzionale ed esperienza giuridica nel pensiero di Paolo Ridola
- 129 ALESSANDRO SOMMA
Imparare dalla storia: riflessioni sul metodo del diritto comparato e sul ruolo dei suoi cultori
- 147 AUGUSTO AGUILAR CALAHORRO
Dogmática jurídica y epistemología científica: métodos de investigación en el derecho constitucional
- 199 ANDREA LONGO
Osservando la marea
- 213 MASSIMO BRUTTI
Politica, scienza del diritto, comparazione: un testo di Vittorio Emanuele Orlando
- 231 MARCO BENVENUTI
Qual è la funzione del diritto pubblico? Vittorio Emanuele Orlando e la ricerca di un mos italicus iura docendi della nostra cultura giuspubblicistica nazionale
- 257 GIOVANNA MONTELLA
Legge, potere e Stato nel processo di costruzione teorica di Paul Laband
- 267 GIANLUCA BASCHERINI
A proposito di storia e cultura costituzionale in Italia. Piero Gobetti critico dello Statuto
- 283 FRANCESCO CERRONE
L'esperienza costituzionale fra storia e comparazione (con qualche annotazione sul rapporto fra esperienza giuridica ed economica nel pensiero di Croce, Calogero e Capograssi)
- 301 FEDERICO NANIA
Habeas corpus e tecnica della "retrodatazione" nella prospettiva costituzionale inglese

LIBERTÀ E DIRITTI FONDAMENTALI

- 329 GAETANO AZZARITI
Scienza giuridica e Stato. In dialogo con Paolo Ridola

- 339 LUISA AVITABILE
Una riflessione su libertà e diritti fondamentali
- 351 ROBERTO NANIA
Sui diritti fondamentali nella vicenda evolutiva del costituzionalismo
- 369 FABRIZIO POLITI
“Principio libertà”, dignità umana e multidimensionalità delle libertà costituzionali nelle democrazie pluralistiche. La riflessione di Paolo Ridola in tema di diritti fondamentali
- 389 SALVATORE PRISCO
Linee di un ritratto intellettuale
- 405 GIORGIO REPETTO
Il diritto costituzionale europeo tra pluralismo e storia: su alcune recenti vicende in tema di diritti fondamentali
- 423 ANDERA BURATTI
Diritti fondamentali e tradizione storica: il contributo della Corte Suprema degli Stati Uniti
- 443 CLAUDIO CONSOLO
Origini e limiti del compito specificatore(-congenialmente attivo) del “formante” giurisprudenziale nel processo
- 455 ENRICO DEL PRATO
Dignità e solidarietà: spigolature di un civilista
- 467 LAURA MOSCATI
Paolo Ridola e la storia del diritto. Con un’appendice sulla libertà di stampa nell’Inghilterra del Seicento
- 485 ELISA OLIVITO
Invito a Corte, con cautela. Il processo costituzionale si apre alla società civile?
- 499 MIGUEL AZPITARTE
Los derechos fundamentales en tiempos de crisis
- 511 MARIA IRENE PAPA
La Dichiarazione universale dei diritti umani a settant’anni dalla sua adozione: alcune riflessioni alla luce della giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia
- 531 GIUSEPPE SANTORO-PASSARELLI
La Commissione di Garanzia

- 545 GIULIANA SCOGNAMIGLIO
Sulla tutela dei diritti umani nell'impresa e sul dovere di vigilanza dell'impresa capogruppo. Considerazioni a margine di un confronto fra la legislazione francese e quella italiana

RAPPRESENTANZA, ASSETTI ISTITUZIONALI E PARTITI

- 583 MASSIMO LUCIANI
Paolo Ridola e la forma di governo
- 587 MASSIMO SICLARI
Il divieto di mandato imperativo nella riflessione di Paolo Ridola
- 599 GIUSEPPE COLAVITTI
Il diritto pubblico dell'economia tra storia, dommatica e nuove tendenze centraliste. Brevi note in onore di Paolo Ridola
- 615 GIUSEPPE FILIPPETTA
Democrazia parlamentare e dignità dell'uomo
- 621 CESARE PAGOTTO
Intermediazione e disintermediazione nella funzione rappresentativa parlamentare: comunicazione e pluralismo nell'ambito degli strumenti di sindacato ispettivo
- 649 VINCENZO CERULLI IRELLI
Amministrazione, giurisdizione, legislazione (brevi spunti sui rapporti tra funzioni di governo)
- 679 TOMMASO EDOARDO FROSINI
La rappresentanza politica nella forma di governo
- 691 RENATO IBRIDO
Equilibrio fra poteri ed equilibrio di potenza negli itinerari evolutivi della forma di governo parlamentare
- 709 FULCO LANCHESTER
Mortati e la legislazione elettorale: una lezione sempre attuale
- 727 ELEONORA RINALDI
Brevi note su libero mandato e forma-partito
- 741 ELENA TASSI SCANDONE
Ordinamenti gentilizi e costituzione monarchica in Roma antica. Alcune considerazioni preliminari

L'EUROPA E IL FUTURO DEL COSTITUZIONALISMO

- 757 FRANCESCO RIMOLI
L'ideale europeista e il peso della storia (in margine a un saggio di Paolo Ridola)
- 771 FRANCESCO SAIITTO
Statualità e costituzione nel processo di integrazione sovranazionale. A proposito dei «due tempi» del costituzionalismo nel Novecento
- 795 FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN
Crisi sanitaria, globalizzazione e diritto costituzionale
- 813 ENRIQUE GUILLÉN LÓPEZ
Unidad y pluralismo. Algunas cuestiones problemáticas en el constitucionalismo contemporáneo
- 831 JUAN FRANCISCO SÁNCHEZ BARRILAO
El futuro del Estado constitucional
- 843 ANDREAS HARATSCH
Der entfesselte Prometheus oder Karlsruhes Spiel mit dem Feuer - Ein europäisches Drama
- 867 BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO
Il dibattito sul futuro dell'Europa: quali politiche e quale governance per l'Unione dopo le elezioni europee del 2019 e dopo Brexit
- 897 ANGELO ANTONIO CERVATI
Lo studio comparativo del diritto costituzionale e la sua funzione educatrice

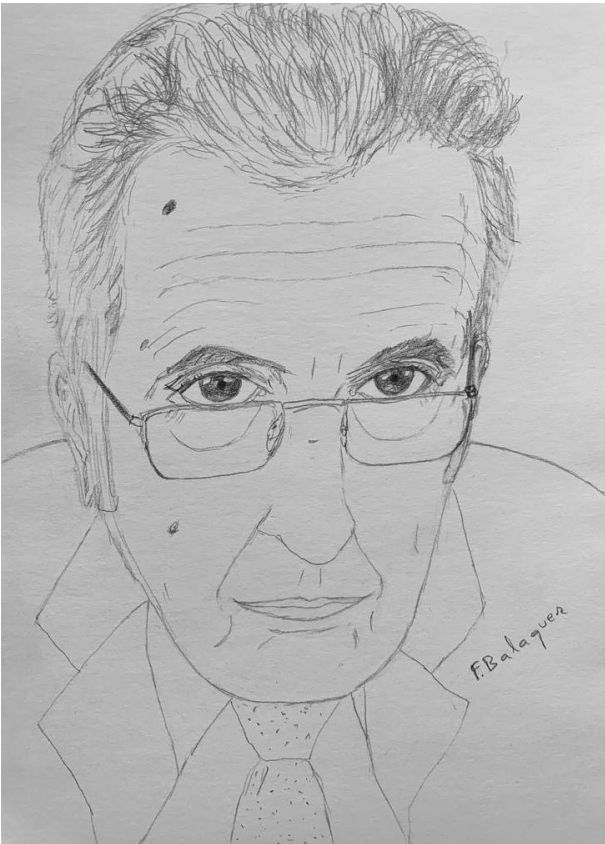
RECENSIONI

- 915 MASSIMO CACCIARI - NATALINO IRTI, *Elogio del diritto*. Con un saggio di Werner Jaeger, La nave di Teseo, Milano, 2019 (*Fulvio Costantino*)
- 921 GIANNI FERRARA, *Riflessioni sul diritto*, La scuola di Pitagora editrice, Napoli, 2019 (*Michele Prospero*)

SEZIONE BIBLIOGRAFICA

- 933 ANTONIO ANGELOSANTO
L'acquisizione del fondo librario appartenuto a Gaetano Sciascia, libero docente in diritto romano tra l'Italia e il Brasile

ATTI DELLA GIORNATA DI STUDI
IN ONORE DI PAOLO RIDOLA



SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Crisi e normalità costituzionale – 3. Crisi sanitaria e diritto costituzionale – 4. Crisi sanitaria e globalizzazione – 5. Conclusioni

1. *Introduzione*

L'oggetto del presente contributo – destinato a onorare un costituzionalista insigne e un grande amico¹ – è mutato rispetto alla relazione svolta in occasione del convegno e riguarda ora l'impatto della crisi sanitaria sul diritto costituzionale nel quadro della globalizzazione. Il motivo di questo cambiamento può essere facilmente intuito: risulta infatti difficile sottrarsi alla riflessione su una questione simile giacché essa, come appare in modo sempre più chiaro, potrebbe contribuire a mutare il volto del costituzionalismo, consolidando e sviluppando ulteriormente le peggiori tendenze della globalizzazione, le quali peraltro hanno generato già due crisi nel corso del XXI secolo. Peraltro, i principali attori di queste due crisi saranno, presumibilmente, i beneficiari della crisi sanitaria: mi riferisco, in particolare, ai grandi fondi speculativi e alle grandi compagnie tecnologiche che – ad esempio in Cina – stanno già godendo notevoli vantaggi e vedono aumentare il proprio potere economico e politico in conseguenza della propagazione pandemica del *coronavirus*.

La crisi sanitaria affonda le proprie radici nella distruzione dell'ambiente, nel cambiamento climatico e nella progressiva riduzione

* Traduzione dal castigliano di Angelo Schillaci.

¹ Mi si consenta di ricordare, in apertura, le parole con cui dedicammo a Paolo Ridola il volume *The Reform of the European Union Economic Governance and the Progress of Political Integration/La reforma de la gobernanza económica de la Unión Europea y el progreso de la integración política*, a cura di F. Balaguer Callejón, M. Azpitarte Sánchez, E. Guillén López, J. F. Sánchez Barrilao, Pamplona, 2017, che raccoglie gli atti del convegno svoltosi a Granada il 10 e l'11 dicembre 2015 e dedicato a Paolo Ridola: «Al dedicarle este libro a Paolo Ridola no hacemos otra cosa que devolverle en muy pequeña medida algo de lo que él nos ha dado, como maestro de varias generaciones de constitucionalistas, pero también como modelo de persona afable, de amigo entrañable y de intelectual que ha compartido nuestras preocupaciones e inquietudes, en estos tiempos tan difíciles para el constitucionalismo, en los que juristas como Paolo Ridola son cada vez más necesarios».

della biodiversità. Una delle sue cause sembra essere, ad esempio, nella scomparsa – in determinate zone del pianeta – di specie che fungevano in qualche misura da “scudo” o “anello protettore” in quanto “interposte” tra i *virus* dannosi diffusi da altri animali e la specie umana. Nella regione della Cina in cui ha avuto origine il contagio, la scomparsa di simili specie assume valore paradigmatico, in quanto collegata alla significativa accelerazione dello sviluppo economico ivi sperimentata.

Nessuno può comprendere l'importanza della biodiversità meglio di un costituzionalista, in quanto essa ha un “equivalente” nel diritto costituzionale, rappresentato dal pluralismo. E infatti, il pluralismo svolge – nella società – la stessa funzione che la biodiversità svolge nella natura e non a caso la riduzione o la negazione del pluralismo sono all'origine della crisi dello Stato costituzionale che stiamo attraversando. Si ricordi l'importanza che assume – nell'opera di Paolo Ridola – il pluralismo quale elemento strutturale dell'intero sistema costituzionale, nella misura in cui il rapporto tra pluralismo e Costituzione non è circoscritto ai contenuti di quest'ultima ma si estende a dinamiche costituzionali più comprensive e, in definitiva, ai modi attraverso i quali si afferma il “valore” della Costituzione stessa². Risulta allora quantomeno singolare che gli stessi settori dell'opinione pubblica che negano il cambiamento climatico appoggino, in tutto il mondo, movimenti populistici e nazionalisti, incidendo così allo stesso tempo sulla biodiversità in ambito ambientale e sul pluralismo in ambito sociale e politico.

Populismi e nazionalismi condividono una incompatibilità profonda con la democrazia costituzionale, la quale deriva dalla circostanza che entrambi muovono da premesse assolute, simili a quelle criticate un secolo fa da Kelsen³. Premesse fondamentaliste, diremmo oggi, che non accettano il pluralismo nella misura in cui si-

² Il pluralismo diviene, in questa prospettiva, «elemento qualificante dell'effettività della costituzione»: così P. RIDOLA, *Il costituzionalismo e lo stato costituzionale, in Passato, presente e futuro del costituzionalismo e dell'Europa*, a cura di F. Lanchester, Padova, 2019, 84.

³ «A la concepción metafísico absolutista del mundo se ordena la actitud autocrática, así como la democracia corresponde a la concepción científica del universo, el relativismo crítico»: così H. KELSEN, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, nella versione spagnola della seconda edizione del 1929, *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona, 1934, 154.

mili forze politiche rappresentano sé stesse quali uniche interpreti della legittimità del popolo⁴ o della nazione, quest'ultima intesa – a sua volta – come unità organica i cui obiettivi, per come definiti dai *leader* nazionalisti, devono imporsi su qualunque altro valore⁵. L'idea di un popolo sovrano che esprima una volontà unitaria e priva di limiti all'interno di un ordinamento costituzionale già in essere – e dunque non già nell'ambito di un processo costituente⁶ – è incompatibile con la Costituzione normativa e con la democrazia pluralista, la quale si fonda invece, in modo quasi naturale, sul diverso concetto di cittadinanza, espressivo di una pluralità di interessi e valori che si articolano, nel quadro costituzionale, attraverso la contrapposizione di maggioranza e opposizione in un complesso sistema di procedimenti formalizzati e limiti materiali⁷.

Al fine di intendere al meglio l'importanza del pluralismo nel sistema costituzionale si può ricordare una metafora che mi sembra particolarmente significativa e che è contenuta in un antico proverbio arabo secondo cui la verità è come uno specchio che, cadendo dal cielo, si sia frantumato in molti pezzi, sicché ogni persona possiede solo una parte della verità, un frammento di questo specchio rotto. A partire da questa suggestione, si potrebbe allora affermare che – per poter conoscere la verità “tutta intera” – sia necessario mettere assieme questi frammenti. La metafora, in altri termini, ci invita a considerare le verità “degli altri” non come qualcosa di ostile,

⁴ Cfr. P. ROSANVALLON, *Le Siècle du populisme. Histoire, théorie, critique*, Parigi, 2020, pos. 50 ss. (in formato Kindle).

⁵ I. BERLIN, *Nationalism: Past Neglect and Present Power* (1979), versione spagnola pubblicata in I. BERLIN, *Sobre el nacionalismo. Textos escogidos*, Barcellona, 2019, 92-93.

⁶ Sebbene anche l'assenza di limiti del potere costituente debba ormai essere sottoposta a revisione critica, almeno con riguardo agli Stati membri dell'UE e in ragione della frammentazione del potere costituente. Cfr. al riguardo F. BALAGUER CALLEJÓN, *Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale visti dalla Spagna*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Costantino Mortati. Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale*, Padova, 2017, 85 ss.

⁷ Si riflette qui, in qualche misura, la contrapposizione, segnalata da Paolo Ridola, tra «*Volksdemokratie*, entendida como democracia en la que el sujeto es un pueblo configurado como una magnitud unitaria por encima de sus articulaciones, y *Bürgerdemokratie*, como un modelo que pone el acento sobre el pluralismo como multiplicidad de ideas, de intereses, de identidades como base de una democracia» (cfr. P. RIDOLA, *La parlamentarización de las estructuras institucionales de la Unión Europea entre democracia representativa y democracia participativa*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 3/2005, 23-24 (<http://www.ugr.es/~redce/ReDCE3/02paoloridola.htm>)).

da eliminare bensì come elementi necessari per costruire *insieme* una verità condivisa, a partire dalla negoziazione, dal compromesso e dal consenso, pilastri di una democrazia costituzionale. Una società che neghi il pluralismo è una società condannata a osservare una verità imposta, al servizio degli interessi di chi detiene il potere, che non potrà garantire ai suoi membri l'esercizio di diritti e libertà che consentano loro di svolgere liberamente la propria personalità.

In un mondo sempre più controllato dalle grandi compagnie tecnologiche attraverso reti sociali telematiche (*social network*) e applicazioni digitali, si rischia che siano quei soggetti a stabilire tramite algoritmi quali “frammenti di verità” possano essere assunti nel dibattito pubblico. E non solo: queste stesse compagnie possono aumentare il rischio che incidano significativamente nello spazio pubblico frammenti distorti di verità, notizie false, post-verità. I processi comunicativi digitali, in questa prospettiva, hanno dunque determinato una frammentazione e una radicalizzazione sempre maggiore dello spazio pubblico nel quale distinti settori sociali vivono ormai in vere e proprie “bolle” informatiche che ignorano o negano apertamente le verità “degli altri”, in un continuo processo di riaffermazione e consolidamento delle proprie convinzioni⁸.

La crisi sanitaria sostiene e dà nuovo impulso a queste e altre tendenze – assai negative – che erano peraltro già presenti nel quadro dello sviluppo accelerato della globalizzazione nel XXI secolo. Il crescente potere della Cina – che non solo è ormai la prima potenza economica mondiale⁹, ma è anche l'unica potenza tecnologica capace di contrapporsi agli Stati Uniti – è fonte di inquietudine dal punto di vista costituzionale, giacché si tratta di uno Stato configurato in modo sempre più totalitario, che sta sperimentando forme di controllo tecnologico sulla popolazione, suscettibili di conferire allo Stato stesso un potere che non ha precedenti nella storia.

Allo stesso tempo, la crisi sanitaria ci pone di fronte alla questione – sempre più rilevante – dei rapporti tra diritto e scienza, che ha assunto una dimensione in parte inedita nelle ultime settimane. Ad esempio, il modo in cui è stata presentata, in alcuni Stati, l'im-

⁸ Cfr. E. PARISER, *The Filter Bubble. What the Internet Is Hiding from You*, Londra 2011.

⁹ A partire dal 2014, e misurando il PIL a parità di potere d'acquisto (cfr. https://elpais.com/economia/2014/05/03/actualidad/1399140952_251301.html).

munità di gregge (anche da parte della comunità scientifica) evidenzia fino a che punto il sistema costituzionale dei valori – che, come indica giustamente Paolo Ridola, è il segno distintivo delle costituzioni del pluralismo¹⁰ – abbia subito un arretramento nella capacità di configurare essenziali percorsi culturali della società. La circostanza che uno studio scientifico proveniente da un’istituzione molto prestigiosa¹¹ proponga – tra le possibili opzioni di politica sanitaria – una linea di condotta capace di provocare centinaia di migliaia di morti, così rafforzando peraltro le posizioni di coloro che avrebbero preferito mitigare – anziché affrontare in modo radicale – l’epidemia per evitare danni di carattere economico¹², rivela fino a che punto sia arretrato il costituzionalismo del XXI secolo, rispetto alla posizione di centralità che rivestiva in precedenza nel dibattito pubblico.

2. *Crisi e normalità costituzionale*

Una persona acquista un animale selvatico per uso alimentare, in una città della Cina. Un gesto apparentemente innocuo come que-

¹⁰ Cfr. P. RIDOLA, *I diritti fondamentali nelle democrazie pluralistiche: l’eredità del novecento*, in ID., *Esperienza, Costituzioni, Storia. Pagine di storia costituzionale*, Napoli, 2019, 152 ss.

¹¹ Mi riferisco al *Report 9: Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand*. Si tratta, indubbiamente, di uno studio non esente da profili di ambiguità. Da un lato, esso mantiene infatti una posizione neutrale, affermando che «We do not consider the ethical or economic implications of either strategy here, except to note that there is no easy policy decision to be made». D’altro canto, dopo aver segnalato che la strategia di contenimento avrebbe potuto provocare, nella migliore delle ipotesi (e cioè in presenza di un sistema sanitario capace di trattare adeguatamente le successive ondate di contagi) circa 250.000 morti nel solo Regno Unito e tra 1 e 1,2 milioni di morti negli Stati Uniti, conclude affermando che «We therefore conclude that epidemic suppression is the only viable strategy at the current time» (p. 16). Ciononostante, l’ambiguità si conserva in tutto lo studio. Cfr. *Report 9: Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand* (<https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/medicine/sph/ide/gida-fellowships/Imperial-College-COVID19-NPI-modelling-16-03-2020.pdf>).

¹² Chiarificatrice, al riguardo, l’intervista di Will Douglas Heaven a Francois Balloux per la MIT Technology Review. Si tratta di un epidemiologo che ha lavorato con i ricercatori dell’Imperial College in occasione della preparazione del report. Le sue parole sono abbastanza esplicite laddove, dopo aver riconosciuto che la strategia di contenimento avrebbe implicato un gran numero di morti afferma che: «If you weigh up mitigation and suppression, considering how they might develop over one or two years, I’m not sure what the answer is. Of course, that’s from the scientific perspective». Cfr.

sto provoca una terribile infezione, che non è soltanto il risultato di una azione individuale, ma anche la conseguenza di un comportamento collettivo distruttivo che ha creato le condizioni affinché *virus* ospitati da alcune specie animali possano trasmettersi all'essere umano. L'infezione si trasforma rapidamente in una crisi sanitaria mondiale dalle proporzioni ancora sconosciute e che, al momento di consegnare questo scritto, ha già contagiato più di tre milioni di persone, causando più di duecentomila decessi. La metà della popolazione mondiale è attualmente in isolamento domiciliare per evitare la propagazione ulteriore del contagio ed è ancora sconosciuta la portata della crisi economica provocata dalla pandemia.

Ecco un esempio lampante della interconnessione e dell'estrema interdipendenza tra paesi del mondo, generata dalla globalizzazione. Le previsioni economiche continuano a peggiorare, e sarà ancora peggio se non si riuscirà a contenere l'epidemia in tempi rapidi. Allo stesso tempo, e questo è l'aspetto positivo, disponiamo di maggiori informazioni rispetto ad altre epoche storiche, di strumenti più efficaci per gestire la situazione e di un livello di conoscenze scientifiche che consente di sperare non solo nel controllo rapido ed efficace della situazione (dal punto di vista sanitario) ma anche nell'elaborazione di un vaccino che permetta di eradicare la minaccia per il futuro.

Una simile situazione dispiega i propri effetti anche sul piano costituzionale. Da un lato, se le previsioni economiche dovessero peggiorare, è prevedibile che gli Stati debbano limitare i diritti sociali, come peraltro già avvenuto in situazioni di crisi, per fare fronte a politiche di bilancio restrittive. Rischiamo di assistere nuovamente, in molti paesi, ad una torsione economicistica dell'interpretazione della Costituzione¹³ – assai diversa dalla nozione di “Costituzione economica” dello Stato nazionale, che equilibrava il rapporto tra capitale e lavoro nel quadro costituzionale di riferimento¹⁴ – con conseguente indebolimento della normatività della Costituzione stessa.

A bloody battle or a long war? The ethical dilemma of tackling coronavirus, in MIT Technology Review, 18 marzo 2020 (www.technologyreview.com/2020/03/18/916652/coronavirus-model-london-vaccine-suppression-imperial-deaths/).

¹³ Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Una interpretación constitucional de la crisis económica*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 19/2013 (https://www.ugr.es/~redce/REDCE19/articulos/15_F_BALAGUER.htm).

¹⁴ Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Costituzione economica e globalizzazione*, in *Federalismi.it*, num. spec. 5/2019, 42 ss. (www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=40502).

D'altro canto, le misure poste in essere da alcuni Stati implicano l'attivazione di modelli emergenziali che incidono sui diritti fondamentali di vaste porzioni della popolazione, limitando la libertà di circolazione, impedendo l'accesso a centri e spazi pubblici, sospendendo le attività accademiche ecc. Ciò è richiesto dalla salvaguardia della vita e della salute delle persone e non c'è molto da contrapporre a simili misure, dal punto di vista della ponderazione costituzionale dei valori, necessaria in momenti come questo. Eppure, ciò non esclude che si possa e si debba constatare che – ancora una volta – il diritto costituzionale si allontana dalle condizioni di “normalità” stabilizzatesi con riferimento a un tempo diverso, e cioè quello delle costituzioni normative della seconda metà del XX secolo le quali, nonostante poggiassero sovente la loro stessa esistenza sull'equilibrio tra blocchi tipico di quella fase storica, erano in grado di sostenere l'ordinamento dello spazio pubblico nazionale senza eccessive interferenze esterne.

In questo primo scorcio del XXI secolo – inaugurato dal terribile attentato alle Torri Gemelle – i periodi di “normalità costituzionale” sono stati assai scarsi. Le crisi, al contrario, sono state frequenti e si sono susseguite a ritmo frenetico, quasi senza lasciare respiro. Si è trattato di crisi classiche – ora riformulate in modo per certi versi inedito (si pensi alle crisi della democrazia rappresentativa e dello Stato liberale, ora convertite in crisi della democrazia e crisi dello Stato *tout court*) – ma anche di crisi del tutto inedite nella storia del costituzionalismo, come nel caso dell'impatto costituzionale della recente crisi finanziaria o della crisi democratica e costituzionale determinata dalla crescita del potere delle grandi compagnie tecnologiche attraverso il monopolio di reti sociali telematiche e di applicazioni digitali, capaci di incidere nei processi comunicativi, e in particolare sulla comunicazione politica e, dunque, sulla stessa conformazione dello spazio pubblico.

Movimenti nazionalisti e populistici¹⁵, che mettono in discussione la democrazia costituzionale, contribuiscono a indebolire il costitu-

&dpath=document&dfile=25102019205029.pdf&content=Costituzione%2Beconomica%2Be%2Bglobalizzazione%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B).

¹⁵ Rispetto a questi ultimi, come ben afferma Peter Häberle, non dovremmo consentire al populismo di appropriarsi di un nome così significativo per il costituzionalismo: «Me niego a regalarle la palabra *populus* a los populistas. Pensemos en Cicerón y su *res publica*, *res populi*, en los romanos con su *senatus populusque romanus*, en el no

zionalismo, amplificando l'incidenza sul sistema costituzionale di crisi umanitarie provocate da guerre o disuguaglianze economiche, o ancora strumentalizzando politicamente il terrorismo per generare xenofobia. L'attenzione ossessiva agli interessi nazionali, con esclusione di qualunque forma di solidarietà globale o sopranazionale, si tramuta inoltre in una forma di resistenza contro la globalizzazione, ogni volta che si fa risuonare la priorità della nazione su tutto il resto ("prima gli italiani", *America first*, ed espressioni consimili). Come avvenuto in altre epoche storiche, peraltro, non si tratta davvero di difendere gli interessi nazionali e la cultura autoctona, quanto piuttosto di preparare il terreno per lo sfruttamento di persone e risorse da parte di oligarchie nazionali, come rivela – ad esempio – il disprezzo per l'ambiente o la scarsissima attenzione ai diritti dei lavoratori dimostrata da *leader* populistici come Trump o Bolsonaro.

Il costituzionalismo, pertanto, affronta un passaggio assai critico non per il ritorno sulla scena di crisi classiche bensì piuttosto a causa della loro mutazione genetica, o ancora dello scoppio di nuove crisi e, soprattutto, di nuovi contesti critici. Le crisi contemporanee sono una sorta di *virus* mutante. Sono sorte in altre epoche storiche, in seno a Stati che disponevano degli strumenti per gestirle, grazie a Costituzioni capaci di regolare e articolare lo spazio e il tempo. Ciò si rifletteva, ad esempio, nella connotazione della legge nello Stato liberale: nella sua generalità, intesa come capacità di rivolgersi alla totalità dei soggetti giuridici in un territorio; e nella sua astrattezza, intesa come capacità di regolare l'insieme delle situazioni di vita di quegli stessi soggetti. Attualmente, invece, i fattori di crisi appaiono svincolati dallo Stato, sicché non è possibile gestirli e regolarli in piechezza nella sola dimensione statale.

Si tratta delle zone oscure, o d'ombra, della globalizzazione. Non perché lo Stato sia la migliore delle possibili organizzazioni politiche, ma perché è sottomesso alla Costituzione, e non esiste nulla di simile nello spazio e nel tempo della globalizzazione. L'altra faccia di queste ombre si lega però proprio alla debolezza dello Stato, che in qualche modo getta luce su di esse: si pensi alla circostanza che la

menos famoso *we the people*, en la inscripción del Reichstag "el pueblo alemán", o en el hecho de que, en la mayoría de los Estados, se considere que el poder judicial se expresa "en nombre del pueblo"» (P. HÄBERLE, *El constitucionalismo como proyecto científico*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 29/2018 (https://www.ugr.es/~redce/REDCE29/articulos/04_HABERLE.htm)).

portata di queste crisi, e il loro impatto sui diritti costituzionali è minore, nella misura in cui minori sono la capacità di azione e il potere politico dello Stato¹⁶. Una parte dei pericoli che ci inquietano, a ben vedere, non sembrano infatti eccedere il piano della propaganda e della retorica elettorale.

Si pensi soltanto ai primi tre anni della presidenza Trump, nei quali nessuna delle minacce prefigurate dalla propaganda si è compiuta (dalla costruzione del muro alla frontiera con il Messico alla promessa di alterare il corso della globalizzazione economica). Allo stesso tempo, non si devono sottovalutare il senso e la funzione di questa retorica propagandistica, rivolta a indebolire le istituzioni forgiate dal costituzionalismo nella sua plurisecolare lotta per la libertà – come la libera stampa o l'indipendenza del potere giudiziario – e a minare i diritti delle minoranze, e in particolare delle minoranze migranti che rappresentano il settore più vulnerabile della società, favorendone lo sfruttamento. Non si tratta, dunque, di una retorica inutile o senza senso: essa è invece estremamente pericolosa per i valori costituzionali, sebbene non sembri possedere la forza per sovvertire l'intero sistema, come avvenuto in altre epoche storiche.

D'altro canto, il fallimento dello Stato di fronte alla globalizzazione implica l'indebolimento del costituzionalismo nato in antitesi allo Stato assoluto¹⁷ e consolidatosi attraverso la configurazione dello Stato come Stato costituzionale. Il diritto costituzionale del XXI secolo appare impregnato di concetti intrisi di storia e che in alcuni casi sono strettamente legati ad un contesto istituzionale superato e ostacolano, dunque, il pieno adattamento delle categorie costituzionali alle esigenze di questo tempo. Proprio questo margine di inattualità di alcuni classici concetti del costituzionalismo, peraltro, rappresenta non di rado la testa di ponte attraverso cui le correnti populiste e nazionaliste riescono a farsi strada, per aggredire il

¹⁶ Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *A crise da democracia na época de Weimar e no século XXI*, in corso di pubblicazione in Brasile.

¹⁷ Come avverte Paolo Ridola in relazione ai diritti, i troni in opposizione ai quali nacque il costituzionalismo liberale, istituendo garanzie contro lo Stato assoluto sono oggi scomparsi e sono altre e diverse e non meno temibili le forme di oppressione che il costituzionalismo si trova ad affrontare e che non consentono di fare premio soltanto sulla difesa rispetto a ingerenze indebite del potere statale, ma anzi impongono di virare decisamente verso la promozione dell'effettività dei diritti: cfr. P. RIDOLA, *Garanzie, diritti e trasformazioni del costituzionalismo*, in *Esperienza, Costituzioni, Storia. Pagine di storia costituzionale*, cit., 138.

significato profondo di quelle stesse categorie. Il costituzionalismo del nostro tempo, in altri termini, continua ad essere legato a doppio filo all'orizzonte concettuale dello Stato nazionale e ciò gli impedisce di conformare e condizionare gli scenari della globalizzazione.

3. *Crisi sanitaria e diritto costituzionale*

Qualsiasi riflessione sulla crisi sanitaria in corso non può che avere – evidentemente – un carattere provvisorio, basandosi sulle conoscenze che abbiamo accumulato finora in una materia caratterizzata da mutamenti continui, che si verificano talora anche nel giro di pochi giorni, se non di poche ore. Con questa cautela proverò dunque a prospettare alcune questioni che riguardano la risposta costituzionale alla crisi sanitaria e l'incidenza che la crisi sta avendo e potrà avere in futuro sul diritto costituzionale e sul costituzionalismo.

Non potrò, peraltro, affrontarle tutte. La più rilevante – quella relativa al diritto “di eccezione” che si sta ponendo in essere in molti paesi in relazione allo stato di emergenza determinato dalla crisi – dovrà necessariamente essere analizzata nei dettagli in futuro, con una visione più ampia di quella oggi offerta dal diritto in vigore. Al momento, tuttavia, vorrei sottolineare due aspetti fondamentali, per comprendere la natura e la portata di queste misure dal punto di vista della teoria delle fonti del diritto. Il primo riguarda la loro natura provvisoria: esse, cioè, possono rimanere in vigore solo fino a quanto permangano le circostanze che hanno determinato la loro introduzione. Ciò significa che tutte queste misure – più o meno legittimate da norme costituzionali o legislative – hanno un ambito di validità temporale limitato e sono, in questa prospettiva, incomplete dal punto di vista normativo, nella misura in cui non possono rimanere autonomamente in esistenza una volta venuta meno la situazione emergenziale. Questa è, senza dubbio, una delle caratteristiche suscettibili di ridurre l'impatto dannoso di queste misure, soprattutto per quel che riguarda la tenuta dei diritti costituzionali che da esse vengono limitati. Il secondo aspetto riguarda, invece, la sottoposizione di queste disposizioni ai principi costituzionali che regolano l'attività dei pubblici poteri e che possono essere oggetto di controllo politico e giurisdizionale anche durante lo stato di eccezione: il principio di proporzionalità, in particolare, si configura quale strumento di controllo di *qualsiasi* condotta arbitraria.

Al di là della questione – classica – del diritto eccezionale, che si presenta per prima agli occhi del costituzionalista come profilo fondamentale della crisi sanitaria, ve ne sono molte altre che riguardano, piuttosto, il rapporto tra i poteri dello Stato: si pensi, solo per fare alcuni esempi, al margine di intervento dei parlamenti nei processi decisionali, alla loro capacità di controllo, alla relazione tra livello periferico e livello centrale di governo, al possibile impatto negativo sul pluralismo territoriale e politico, fino alla tenuta della capacità di controllo da parte del potere giudiziario e delle stesse Corti costituzionali. Bisogna attendere di verificare come si definiranno, nella pratica, queste tensioni, per poterne ricavare le relative “lezioni” sul piano costituzionale, in relazione alle caratteristiche che i conflitti – e la loro risoluzione – assumeranno nelle diverse esperienze.

In relazione ai diritti fondamentali, inoltre, si apre un campo di analisi e studio davvero imponente. L'incidenza delle misure di emergenza sui diritti è massiccia e, in questo caso, l'esame delle decisioni dei pubblici poteri nei diversi paesi è fondamentale per valutare in quale misura esse siano state in grado di ponderare e tenere in equilibrio le limitazioni ai diritti costituzionali e la tutela della vita e della salute delle persone. Le risposte variano, evidentemente, in ragione della qualità della democrazia nell'esperienza di volta in volta considerata, del livello di sviluppo economico, dei mezzi sanitari concretamente a disposizione per lottare contro l'epidemia, del grado di effettività dei diritti sociali costituzionalmente riconosciuti e dell'adeguatezza del sistema sanitario rispetto ad essi. Non possiamo infatti dimenticare che anche sistemi sanitari di riconosciuta efficienza si sono trovati in condizioni di vera e propria saturazione, dando luogo a situazioni molto dolorose che erano inimmaginabili fin solo a pochi mesi fa.

I tradizionali principi del diritto “di eccezione” sono utili non solo per valutare l'impatto sui diritti tipico di questi modelli di gestione delle crisi, ma anche per valutare nuovi profili di esso, come quelli che si manifestano in relazione all'intervento sui diritti delle persone per mezzo di procedimenti informatici e dell'intelligenza artificiale. Ci muoviamo infatti in un terreno caratterizzato da anni da diffuse violazioni dei diritti fondamentali, la cui tolleranza da parte dei pubblici poteri dovrebbe essere oggetto di riflessione¹⁸. Dal mio

¹⁸ Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Social network, società tecnologiche e democrazia*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2019 (www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2020/02/Callejon-3-2019-ver.pdf).

punto di vista, la situazione eccezionale potrà giustificare anche in questo caso una limitazione dei diritti fondamentali solo a condizione che vengano rispettati i due principi, enunciati in precedenza, della provvisorietà e della proporzionalità.

In questa prospettiva, peraltro, le misure proposte per combattere l'epidemia suscitano dubbi molto rilevanti. In alcuni casi, perché si prospetta la detenzione dei dati da parte dei gestori delle applicazioni digitali, che potranno continuare a usarli in futuro per le finalità più disparate: sarebbe necessario, a tale proposito, definire un quadro regolatorio che impedisca che i dati possano essere tratti dalle compagnie tecnologiche. In altri casi, sorgono interrogativi in relazione al principio di proporzionalità: l'identificazione di soggetti positivi al *virus*, a fini di un loro isolamento da possibili contatti, è una questione molto delicata, che presenta notevoli profili di frizione con i diritti fondamentali. In particolare, si deve evitare che sulle persone infette – vittime dell'epidemia – si riversi non l'appoggio sociale di cui hanno bisogno ma, tutto al contrario, il rifiuto da parte di familiari, amici, semplici contatti.

Ci troviamo, è evidente, in una situazione che mette a serio rischio la vita di molte persone e non è possibile dimenticarlo. Tuttavia, ciò non può giustificare qualunque misura restrittiva, così come non ogni misura di austerità poteva apparire giustificata in relazione alla crisi economico-finanziaria, contrariamente a quanto vollero farci credere i sostenitori di esse¹⁹. Esistono molti diversi percorsi per arrivare al risultato desiderato – evitare la perdita di vite umane – senza perdere di vista l'imperativo della responsabilità e della solidarietà: dobbiamo evitare di prendere strade che conducano alla stigmatizzazione delle persone infette, perché violano direttamente i valori costituzionali.

4. *Crisi sanitaria e globalizzazione*

La globalizzazione ha alterato il ritmo della storia, ha accelerato processi di trasformazione in moltissimi ambiti e ha espropriato lo Stato dei principali strumenti attraverso i quali esso regolava la poli-

¹⁹ Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Crisi economica e crisi costituzionale in Europa*, in *KorEuropa*, n. 1/2012 (www.unikore.it/index.php/it/francisco-balaguer-callejon-crisi-economica).

tica e l'economia all'interno delle frontiere. Le due grandi crisi del costituzionalismo del XXI secolo esprimono, tra le altre cose, la debolezza dello Stato di fronte ai grandi attori globali in campo economico e in relazione ai processi comunicativi che si articolano nello spazio politico nazionale²⁰. La terza crisi – quella che stiamo sperimentando in questi mesi e che è conseguenza dell'epidemia che sta devastando il mondo – potrebbe considerarsi, secondo me erroneamente, come l'occasione per un ritorno allo Stato e un freno alla globalizzazione, una sorta di impulso alla “de-globalizzazione”. I segnali che essa trasmette mostrano piuttosto – tutto al contrario – un approfondimento delle tendenze determinate dalla globalizzazione del XXI secolo (la terza globalizzazione) e in particolare il progressivo incremento della dipendenza dello Stato dai grandi attori tecnologici ed economici globali.

È innegabile che siano gli Stati ad organizzare la risposta alla pandemia, così come è innegabile che siano state chiuse frontiere, si siano arrestati gli scambi economici e addirittura l'attività economica in molti paesi, per effetto di misure restrittive poste in essere proprio dagli Stati. In questa prospettiva, tanto le istanze internazionali come quelle sopranazionali si sono rivelate assenti. Per quel che riguarda le organizzazioni internazionali, la loro inerzia è stata particolarmente grave: esse non sono state in grado di allertare sul rischio pandemico, rendendo così possibile la propagazione del contagio in tutto il mondo. Nella fase iniziale dell'epidemia, l'OMS non solo non ha avvertito il mondo della sua gravità, ma ha contribuito a generare nell'opinione pubblica mondiale una percezione ancor più erronea di quella determinata dalla posizione assunta dalle autorità cinesi, ad esempio eliminando – nei propri comunicati – le espressioni di cautela rispetto alla pericolosità del *virus*, contenute nei dispacci delle autorità cinesi²¹. Certo, ciò non può giustificare la reazione del Pre-

²⁰ Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Las dos grandes crisis del constitucionalismo frente a la globalización en el siglo XXI* in Nomos. *Le attualità nel diritto*, 2018 (http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2018/09/Balaguer_Costituzionalismo.pdf). Esiste una versione italiana: *Le due grandi crisi del costituzionalismo di fronte alla globalizzazione nel XXI secolo*, in *Passato, presente e futuro del costituzionalismo e dell'Europa*, cit., 59 ss.

²¹ Cfr. K. GILSINAN, *How China Deceived the WHO*, in *The Atlantic*, 12 aprile 2020 (www.theatlantic.com/politics/archive/2020/04/world-health-organization-blame-pandemic-coronavirus/609820/). L'autrice cita come esempio un comunicato dell'OMS

sidente degli Stati Uniti, con la decisione di interrompere i finanziamenti dell'OMS proprio nel momento in cui tale organizzazione, nonostante i suoi limiti, appare oltremodo necessaria²². Il mondo ha infatti bisogno di una OMS forte, dotata di maggiori competenze e capace di combattere le pandemie: non certo che l'OMS scompaia.

Per quel che riguarda le istanze sopranazionali, e in particolare l'UE, va detto che essa è stata del tutto assente per quel che riguarda la gestione dei profili sanitari della crisi, consentendo posizioni inaccettabili come i veti di alcuni Stati membri rispetto all'esportazione di materiale sanitario in altri Stati membri. Veti che, seppur ritirati successivamente, hanno reso evidente una pesante mancanza di solidarietà nei confronti dell'Italia, il paese in quel momento più colpito dalla tragedia. Inoltre, l'UE ha provocato inquietudini profonde, ad esempio in conseguenza delle iniziali incertezze della BCE²³ e del conflitto tra Paesi Bassi e Germania e i paesi più colpiti dall'epidemia. Alcuni di questi problemi sono stati risolti, ma rendono evidente che molti Stati membri dell'UE si muovono in una logica radicalmente contraria rispetto alla necessità di una maggiore integrazione politica, fondamentale nel contesto della globalizzazione.

Il fallimento dell'azione delle istanze internazionali e sopranazionali potrebbe dare l'impressione – sbagliata – che lo Stato nazionale possa uscire rafforzato da questa crisi. L'errore è evidente, sol che si consideri che lo Stato nazionale non è in competizione con dette istanze, bensì con gli attori globali che lo hanno privato di gran parte del suo potere nello scenario della globalizzazione. Tali attori

del 14 gennaio nel quale si indicava che «preliminary investigations conducted by the Chinese authorities have found no clear evidence of human-to-human transmission of the novel #coronavirus». Tuttavia, a fronte della schiettezza del comunicato OMS, la dichiarazione del governo cinese conteneva qualche cautela in più, che tuttavia non è stata riprodotta, laddove affermava che «The possibility of limited human-to-human transmission cannot be excluded» e che «the risk of sustained transmission is low».

²² Come segnala A. Bunkall, «There are questions that the World Health Organisation (WHO) needs to answer about its handling of this crisis, but now is surely not the momento», (A. BUNKALL, *Why Trump is cutting WHO funding during a pandemic*, in *Skynews*, 15 aprile 2020, in <https://www.msn.com/en-au/news/world/comment-why-trump-is-cutting-who-funding-during-a-pandemic/ar-BB12EOJ4?li=AAgfYrC>).

²³ Cfr. L. DONCEL, *Lagarde inflama los mercados con un mensaje decepcionante*, in *El País*, 13 marzo 2020.

²⁴ Fonte: www.clarin.com/mundo/coronavirus-mitad-poblacion-mundo-cuarentena-millon-infectados_0_NxbCGGbPp.html.

(compagnie tecnologiche e speculatori finanziari) non solo non perderanno posizioni in conseguenza della crisi, ma guadagneranno nuovi margini di azione. Così, le compagnie tecnologiche trarranno beneficio dalla progressiva digitalizzazione dell'economia e della società stessa, favorita dall'isolamento necessario a contenere il contagio; e gli speculatori potranno essere favoriti – come avvenne in occasione della crisi del 2008 – dalle enormi proporzioni della crisi economica che conseguirà all'epidemia.

Le grandi compagnie tecnologiche hanno assunto un ruolo centrale in questa crisi: non solo garantendo possibilità di comunicazione per la metà della popolazione mondiale (circa 4 miliardi di persone²⁴) in isolamento a causa dell'epidemia, ma anche rendendo possibili forme di telelavoro divenute necessarie in molti settori – tra cui quello educativo – per l'impossibilità di svolgere attività in presenza. Allo stesso tempo, le grandi compagnie tecnologiche hanno fornito ad alcuni governi strumenti di localizzazione, funzionali al controllo della propagazione dei contagi: e se, finora, i governi si sono dimostrati incapaci di controllare e sanzionare le massicce violazioni dei diritti da parte delle applicazioni fornite da alcune di queste compagnie, in futuro sarà sempre più difficile farlo. È ben possibile, pertanto, che finiscano per consolidarsi i tratti di un nuovo paradigma nell'articolazione delle relazioni tra tecnologia e diritto costituzionale²⁵.

Indipendentemente dal fatto che la crisi possa contribuire ad accelerare le tendenze che il processo di globalizzazione ha mostrato finora, riducendo i margini di manovra dello Stato e la sua capacità di decisione nell'ambito interno, pare evidente che la trasformazione della crisi sanitaria in una crisi economica e umanitaria globale derivi anche dall'aver lasciato la gestione della crisi interamente nelle mani degli Stati. A causa di ciò, infatti, abbiamo assistito a risposte profondamente diverse a un problema comune che avrebbe dovuto essere affrontato sinergicamente. Alcuni Stati, ad esempio, hanno inizialmente deciso di contenere l'epidemia favorendo l'immunità di gregge, laddove altri Stati hanno optato per più intense misure di contenimento. Alcuni Stati hanno deciso di disporre l'isolamento dei cittadini, altri di chiudere le frontiere, altri ancora di vietare gli arrivi

²⁵ Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Constitution, démocratie et mondialisation. La légitimité de la Constitution face à la crise économique et aux réseaux sociaux*, in *Mélanges en l'honneur du Professeur Dominique Rousseau. Constitution, justice, démocratie*, Parigi 2020.

da paesi interessati dall'epidemia, altri ancora di arrestare le attività economiche, salvi i servizi essenziali.

Analoga frammentazione si riscontra in relazione alle modalità di comunicazione delle informazioni sanitarie. Alcuni Stati hanno fornito dati controversi, considerato il loro monopolio autoritario del sistema di informazione, altri hanno fornito dati tardivi sul numero di contagi o di decessi. Ancora oggi si riscontra una notevole variabilità delle modalità di raccolta e comunicazione dei dati, che impedisce una conoscenza accurata dell'effettiva estensione dell'epidemia. Così, mentre alcuni Stati includono tra i deceduti solo coloro che sono morti esclusivamente a causa del *virus* – ciò che consente loro di fornire cifre notevolmente sottodimensionate rispetto al reale numero di contagi – altri includono in tale numero tutti i positivi, indipendentemente dalla causa contingente di morte. A questa cifra alcuni Stati aggiungono poi il numero dei morti al fuori delle strutture ospedaliere con chiari sintomi da Covid-19, seppure in assenza di diagnosi.

La stessa situazione si riscontra in relazione al numero di *test* realizzati. Alcuni Stati hanno fornito un basso numero di contagi semplicemente perché non effettuano le prove diagnostiche necessarie, laddove altri Stati svolgono tali prove in proporzioni massive. Così, tra Stati europei con analoga popolazione possono riscontrarsi differenze abissali in relazione al numero di contagi, perché in uno di essi – ad esempio – è stato svolto un numero incredibilmente maggiore di *test*. Ancora, notevoli divaricazioni riguardano anche i protocolli di sicurezza: mentre alcuni Stati (soprattutto in Asia) ha esteso l'uso delle mascherine a tutta la popolazione assieme ad altre misure addizionali di controllo, altri Stati considerano tali misure non necessarie e si limitano a raccomandare di evitare il contatto fisico con altre persone. L'elenco potrebbe proseguire a lungo, con l'indicazione di molte altre irragionevoli differenze anche tra paesi con sistemi sanitari del tutto simili, sistemi democratici e governi che hanno tentato di gestire la situazione con il massimo del buonsenso nell'interesse della popolazione.

Tali disfunzioni, che hanno condotto a una crisi mondiale di dimensioni prive di precedenti storici, avrebbero potuto essere evitate se l'OMS fosse stato dotato della competenza di adottare risoluzioni vincolanti per gli Stati membri in relazione alle modalità di gestione e controllo dell'epidemia. Se agli Stati fossero state impartite direttive chiare e precise su come combattere l'epidemia – individuando

le condotte necessarie ad evitare i contagi e, soprattutto, rendendole omogenee per tutti gli Stati interessati – forse sarebbe stato possibile contenere l'epidemia stessa, continuando a svolgere le attività economiche senza necessità di chiudere le frontiere e le vie di comunicazione tra i paesi del mondo. Infatti, se un paese sa che i suoi vicini stanno ponendo in essere le medesime misure, con il medesimo rigore e seguendo gli stessi protocolli, realizzando un numero adeguato di prove diagnostiche, garantendo la quarantena dei positivi e fornendo informazioni precise sulla diffusione del contagio, non avrà alcun motivo per chiudere le proprie frontiere.

E invece, proprio il fatto che l'epidemia sia stata gestita con modalità assai differenti da paese a paese, senza coordinamento e senza indirizzo da parte delle istanze internazionali è stata una delle principali cause dell'incontrollata propagazione del contagio e del fallimento del controllo globale dell'epidemia. Pertanto, la crisi evidenzia l'assoluta impotenza dello Stato nel fare fronte a problemi globali. Con ciò, evidentemente, non si vuole dire che gli Stati abbiano fatto male ad agire o che non debbano continuare a farlo in futuro, anche per ovviare ai problemi che sorgono dall'assenza di strumenti internazionali adeguati a gestire crisi di carattere globale. Lo Stato sarà sempre l'attore di ultima istanza, perché è l'unica istituzione capace di esercitare direttamente potere nei confronti della popolazione, ma non sarebbe stato necessario fare ricorso a tale potere in modo così intenso se fossero esistiti efficaci strumenti di concertazione internazionale che avrebbero potuto prevenire una catastrofe umanitaria di dimensioni sconvolgenti.

5. *Conclusioni*

È possibile che dalla crisi sanitaria sorga un mondo nuovo, nel quale vengano corretti alcuni dei problemi che sono all'origine della crisi, come la distruzione dell'ambiente, il consumismo sfrenato, la crescente limitazione dei diritti fondamentali, la perdita di valore del costituzionalismo, l'indebolimento delle democrazie, il blocco della politica e via dicendo. Tuttavia, è più ragionevole – per quanto non entusiasmante – ritenere che questi problemi continueranno a sussistere anche una volta superata la crisi e che, pertanto, le tendenze negative in essere non solo non si arresteranno, ma risulteranno aggravate dalla crisi. Iniziano a intravedersi i grandi vincitori della crisi, e cioè le

grandi compagnie tecnologiche, in particolare nordamericane e anche cinesi, enormemente favorite dall'ascesa della Repubblica popolare, anche in relazione al declino degli Stati Uniti dovuto all'amministrazione Trump. Cosa accadrà al diritto costituzionale, come lo abbiamo conosciuto finora? Gran parte di esso, a ben vedere, è già scomparso nella pratica politica e nella configurazione dello spazio pubblico, sostituito da nuovi sistemi di valore e da nuovi paradigmi, più vicini agli interessi economici e tecnologici, grandi fattori di legittimazione del mondo globale contemporaneo. Ricostruire il diritto costituzionale e adattarlo alle nuove condizioni storiche sarà il compito essenziale delle prossime generazioni di costituzionalisti che – ne sono certo – avranno nell'opera di Paolo Ridola un referente irrinunciabile.

Abstracts

Il contributo analizza l'incidenza della crisi sanitaria sul diritto costituzionale, tentando una proiezione su futuri scenari, in relazione al contesto della globalizzazione. In questa prospettiva, si affrontano le tendenze di sviluppo del costituzionalismo nel XXI secolo, alla luce delle due grandi crisi precedenti (securitaria ed economico-finanziaria), i cui attori usciranno prevedibilmente vittoriosi anche dalla crisi attuale. Si sottopone a critica l'idea che questa crisi possa determinare una “de-globalizzazione” e un ritorno alla centralità dello Stato nazionale. Da ultimo, si segnala la necessità di ripensare il diritto costituzionale adattandolo – anche alla luce dell'opera di Paolo Ridola – alle nuove coordinate storiche, tanto nell'ambito nazionale quanto in relazione alla sua necessaria proiezione globale.

This work is dedicated to analyse the incidence that the health crisis is having on constitutional law and to make a projection of its future incidence taking into account the context of globalization. From this perspective, the trends in the evolution of constitutionalism in the 21st century are analysed, with two major previous crises whose actors will, predictably, be the ones who get the greatest advantage from this new crisis. The idea that this crisis is going to suppose a “deglobalization” and a return to the national State is questioned. Finally, the need to rethink and rebuild constitutional law is pointed out, adapting it to the new historical circumstances, both at the national level and in its necessary global projection.