

L'EMERGENZA SANITARIA “GUARISCE” LO STATO SOCIALE DAI CONDIZIONAMENTI ECONOMICI E FINANZIARI? *

di Anna Maria Nico **

Sommario. 1. Premessa. – 2. Il ritorno alla garanzia dei diritti sociali. – 3. Lo Stato sociale svelato tra povertà e diseguaglianze. – 4. Una ulteriore conferma del difficile rapporto tra Stato e Regioni. – 5. L'Unione europea e la *solidarietà* solo formale. – 6. Il declino della globalizzazione.

112

1. Premessa.

In un mio scritto non molto risalente¹ avevo formulato alcune riflessioni sulla condizione di *salute* del nostro Stato sociale ed in particolare evidenziavo come i diversi limiti imposti dall'Unione europea e dai mercati finanziari globali avessero messo in discussione la fondamentale funzione dello Stato di garante dei diritti sociali, tanto da incidere sulla sua stessa natura².

Più nello specifico rilevavo come il diritto (costituzionale), che ha disegnato sulla *Carta* lo Stato sociale si è rivelato col tempo cedevole³ dinanzi a un modello economico di stampo liberista⁴ ed al cospetto della cosiddetta *società post-globale* la quale ha posto al vertice il mercato e il profitto “a detrimento del ruolo e del potere politico degli Stati nazionali con quel che ne è conseguito in termini di disoccupazione”⁵, facendo riemergere la povertà. In tal modo si è disegnato un diverso assetto degli equilibri tra diritto ed economia e mentre fino ad un certo momento il diritto ha governato l'economia, indirizzandone le scelte, una

* Il presente contributo è destinato al volume *L'Europa dei tre disincanti*. Liber Amicorum per *Giovanni Cocco*, a cura di P. Carnevale, E. Castorina, G. Grasso e R. Manfellotti, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021.

** Professore Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico – Università di Bari “Aldo Moro”.

¹ Sia consentito il rinvio a A.M. Nico e G. Luchena, *Lo Stato sociale sub condizione quale esito delle politiche finanziarie: le “raccomandazioni” europee per l'inclusione*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, 249 ss.

² Su tale aspetto ampiamente F. Losurdo, *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Torino, 2016 e Id., *L'Unione europea e il declino dell'ordine neoliberale*, in *Federalismi.it*, n. 6/2018.

³ I. Ciolli, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2012, p. 4.

⁴ Sul tema, v. A. Cantaro, *Il ritorno dello Stato nella deglobalizzazione*, in *Democrazia e diritto*, 2008, p. 11 ss.

⁵ A.L. Valvo, *Crisi europea e cosmopolitismo post-globale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2016, p. 253.

totale inversione di tendenza ha capovolto il precedente ordine e il diritto è stato posto al traino dell'economia.

Ciò, in sostanza, ha determinato una riconsiderazione dello Stato sociale nella sua fondamentale funzione di garante dei diritti sociali e dei diritti fondamentali⁶ tanto da incidere sulla sua stessa *natura* e sulla sua stessa *ratio*, laddove si convenga che i diritti sociali sono nati allo scopo di elidere i conflitti della comunità⁷ e che abbassare la soglia di attuazione dei medesimi significa, in sostanza, riaccendere la miccia del sopito conflitto. Se, infatti, non vengono preservati i diritti sociali nei momenti di *crisi*, l'eguaglianza sostanziale è il primo principio costituzionale che perde di effettività e con esso la tenuta dello Stato.

Ed invece, e non senza una nota di paradosso, “le risorse finanziarie diminuiscono, o sono minori, o scarse, proprio, e quasi naturalmente, nei riguardi dei diritti sociali, che, invece, proprio nel rispetto dei principi costituzionali [...] dovrebbero essere protetti per primi”⁸, in quanto il loro sacrificio incide sulla “pari dignità sociale” che risulta in tal modo lontana dall'essere realizzata, causando una maggiore apertura della forbice della diseguaglianza con intuibili conseguenze sulla dignità di ogni singolo individuo e, altresì, perché incide più diffusamente su una cerchia più estesa di *società*.

Ebbene i recenti eventi della pandemia da Covid 19 hanno posto ancora più in risalto alcune già evidenti problematiche che da tempo affliggevano l'organizzazione dello Stato, alcune delle quali sono da ricondurre al nodo irrisolto del riparto di competenza tra Stato, Regioni e enti locali, le altre ai rapporti con l'Unione europea⁹ e le altre, infine, al fenomeno della globalizzazione. Una riflessione d'insieme che, a ben vedere, mette in luce le criticità dell'organizzazione statale¹⁰ e al contempo apre prospettive di ricadute *positive* che finora non erano nemmeno ipotizzabili. In buona sostanza trova un'inattesa attualità per i sostenitori delle *privatizzazioni* dei settori pubblici strategici la riscoperta, invece, del fondamentale compito assegnato al legislatore di intervenire per *salvare* i diritti sociali¹¹,

⁶ C. Salazar, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013.

⁷ M. Luciani, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, p. 5.

⁸ F. Gabriele, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella “intoccabile”) della Costituzione*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2013, p. 3.

⁹ G. Grasso, *I diritti sociali e la crisi oltre lo Stato nazionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016.

¹⁰ A. Ruggeri, *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *Consulta on line*, 6 aprile 2020, p. 211.

¹¹ Di recente, G. Azzariti, *I limiti costituzionali della situazione d'emergenza provocata dal covid-19*, in Questionegiustizia.it, 27 marzo 2020.

ottemperando all'obbligo della rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale come sancito dalla Costituzione, con un conseguente rientro dalla *finestra* dello Stato imprenditore.

2. Il ritorno alla garanzia dei diritti sociali.

L'indagine che si svolgerà in cinque sintetici punti prende avvio da quella che potrebbe definirsi la questione madre delle altre, ovvero il tipo di soluzione che lo Stato ha attuato innanzi al sempre più crescente debito pubblico. È a tutti noto come le regole in tema di bilancio pubblico hanno imposto una riduzione della spesa pubblica che consentisse il rispetto dell'equilibrio di bilancio previsto dall'art. 81 della Costituzione. Ciò ha comportato la necessità della riduzione del debito pubblico, da un lato, aumentando il prelievo tributario, dall'altro, effettuando i tagli sulla spesa¹². Questi ultimi, tuttavia, sebbene dovessero mirare ad “eliminare le spese inutili”, in realtà si sono concretizzati in “brutali e indiscriminati tagli lineari, che [hanno fatto] a pezzi i servizi pubblici a partire da quelli più “costosi”, *in primis* istruzione e sanità”¹³. Le conseguenze di quanto fatto nei due settori citati era già evidente da tempo, tuttavia l'emergenza sanitaria ha messo ancora più in mostra quanto l'indiscriminata riduzione degli investimenti in settori primari dello Stato potesse incidere negativamente sulla comunità. Da decenni, infatti, veniva *denunciato* da attenta dottrina come la riduzione sempre più crescente degli investimenti sui diritti sociali a causa della crisi economica non sarebbe stata la soluzione, ma, al contrario, avrebbe inciso pesantemente sulla coesione sociale con effetti ancora peggiori sulla crisi¹⁴. Non che tali critiche non tenessero conto che i diritti sociali sono quelli più *costosi* per lo Stato, tuttavia facevano vedere l'altra faccia della medaglia ovvero che proprio i settori che *costano* costituiscono una spinta per la crescita di uno Stato. In sostanza, si metteva in risalto come solo una visione a corto raggio potesse ritenere di sacrificare i diritti sociali sulla pira dell'efficienza dell'apparato pubblico basato sulla sola riduzione delle spese. Laddove, invece, l'efficienza andava attuata semplificando l'azione

¹² Cfr. C. Buzzacchi, «Capacità contributiva» e «progressività» alla prova dell'equilibrio di bilancio, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2017, p. 3 ss.

¹³ Così C. Bergonzini, G. Luchena, *Le tasse non sono per tutti*, Franco Angeli, Milano, 2020, p. 24.

¹⁴ *Ex multis*, M. Luciani, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, cit., p. 6.

amministrativa attraverso gli investimenti nella digitalizzazione a discapito della obsoleta burocrazia. Ed invece, fino a quando la pandemia da Coronavirus non è emersa, la tendenza è stata quella di procedere per tagli lineari sulla spesa pubblica. A differenza di altri Stati europei, indubbiamente economicamente più forti, l'Italia ha investito sempre meno nella sanità, nella istruzione (scuola e università) e nella ricerca e gli effetti della riduzione degli investimenti in tali settori sono emersi nella loro prepotenza dinanzi alla pandemia. Tutti ambiti *strategici* strettamente connessi tra di loro. È noto, infatti, che non può esserci ricerca senza università, università senza scuola, ricerca senza sanità e cure mediche senza ricerca. Una filiera circolare che si nutre di ogni sua parte o muore in ogni sua parte. Rifinanziare lo stato sociale nel senso di reinvestire in quei settori largamente depauperati dal neoliberalismo e dalla crisi economica costituisce una delle prime prospettive che questa inaspettata esperienza propone¹⁵.

3. Lo Stato sociale svelato tra povertà e diseguaglianze.

Un altro punto di osservazione anche solo limitato allo Stato-nazione (che non esclude una visione mondiale) fa emergere sempre più un progressivo ed esponenziale aumento delle diseguaglianze con un livello crescente della percentuale di persone considerate povere. La pandemia ha portato in superficie una delle questioni sociali che negli ultimi decenni andava sempre più radicandosi, appunto quella della povertà, in seguito al sempre più crescente arretramento dello Stato sociale che ha reso sempre più ampia la porzione della povertà. In sintesi, attraverso alcune riforme ispirate al modello economico neoliberale, le garanzie dei c.d. diritti dei poveri (diritto all'abitazione, diritto al cibo) e, soprattutto, il diritto ad un sostentamento minimo per assicurare la dignità della persona, fulcro del tanto invocato *Stato sociale*, hanno subito un tale ridimensionamento da snaturarne il modello sociale, rendendo così non operativa la funzione costituzionale finalizzata alla rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale¹⁶.

La povertà o meglio le povertà¹⁷ sono venute prepotentemente alla luce nella contingenza

¹⁵ M. Ainis, *Ma quanto è asociale questo Stato*, in *Venerdì La Repubblica*, 3.4.2020, p. 40 ss.

¹⁶ Q. Camerlengo, *Il senso della Costituzione per la povertà*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2019, declina la povertà nelle sue diverse forme e manifestazioni, non limitandosi a quella economica la quale è una povertà tra le povertà.

¹⁷ Per Q. Camerlengo, *Il senso della Costituzione per la povertà*, cit., 24, “sono proprio gli aggettivi usati dal secondo comma dell’art. 3 (poco sopra enfatizzati) ad esprimere, ad un tempo, la preoccupazione e la volontà della Costituzione

della crisi¹⁸, tanto che in tale contingenza è emerso un dato a dir poco paradossale e cioè che il lavoro occasionale non dichiarato, consistente in prestazioni sporadiche (piccoli lavori, prevalentemente di carattere manutentivo), costituiva una sorta di rete di solidarietà sociale¹⁹ estranea a quella statale.

Infatti, durante l'emergenza sanitaria più acuta (c.d. *lockdown* totale) uno dei motivi che rendeva possibile l'allontanamento dal proprio domicilio era quello legato allo svolgimento dell'attività lavorativa. Le prestazioni di lavoro non dichiarate, quindi, sono state automaticamente cancellate dalle misure emergenziali. In tal modo, è emerso che se in una situazione non emergenziale era stata gridata a gran voce la necessità di contrastare tale fenomeno perché sfuggiva al controllo dello Stato in termini di sicurezza per i lavoratori, di tutela previdenziale e di evasione fiscale, ciò che invece si è palesato è stato che, nella sua drammaticità, il c.d. lavoro non dichiarato – che per i lavoratori si traduce in poco danaro necessario solo per soddisfare i bisogni primari propri e della famiglia – ha costituito il surrogato di un *welfare* schiacciato dal neoliberismo. In altre parole, si è svelato uno Stato che nulla a che vedere con quello che la Costituzione aveva indicato nel secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, basato sull'eguaglianza sostanziale, bensì uno Stato che ha condizionato i diritti sociali alle risorse disponibili, sostanzialmente facendo prevalere il primo comma dell'art. 3 sul secondo, e riducendo la Costituzione repubblicana ad un insieme di norme di natura *programmatica*, per ritornare alle tesi dottrinarie che per molti decenni dopo la sua entrata in vigore operavano un distinguo tra queste e quelle precettive.

4. Una ulteriore conferma del difficile rapporto tra Stato e Regioni.

Non che non si sapesse già prima, tuttavia la situazione di emergenza ha accentuato i problemi insiti nella riforma costituzionale del titolo V, parte II, della Costituzione del 2001

di assicurare qualcosa di concreto, di reale, che vada oltre l'astratto riconoscimento di un diritto, di una facoltà, di una aspirazione. Perché in non poche occasioni l'individuo si imbatte in barriere insormontabili, che gli precludono un'autentica e piena realizzazione delle proprie inclinazioni e dei propri progetti esistenziali”.

¹⁸ Cfr. I. Nicotra, *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, p. 138.

¹⁹ Secondo Q. Camerlengo, *Il senso della Costituzione per la povertà*, cit., 14, si tratta di “una solidarietà sociale, che riguarda i rapporti tra consociati come membri della stessa comunità”.

connessi alla competenza dello Stato e delle Regioni, nonostante già negli anni la Corte costituzionale fosse intervenuta per chiarire e delimitare più chiaramente tali profili.

La situazione pandemica, tuttavia, ha aperto scenari nuovi che si sono inseriti su vecchie e insolite questioni. Oltre a quanto già ampiamente evidenziato dalla dottrina soprattutto in relazione alle fonti del diritto²⁰ e alle limitazioni delle libertà anche nella prospettiva dei rapporti Stato e Regioni²¹, un aspetto, anch'esso non esente da indagine, è quello relativo alla necessità che nella emergenza sanitaria lo Stato potesse, o dovesse, ricorrere ad adottare provvedimenti che rendessero uniformi le misure di tutela della salute nell'intero territorio nazionale e, conseguentemente, *limitare* la potestà normativa regionale al fine di salvaguardare l'unità e la sicurezza nazionale.

Le alternative a cui lo Stato poteva fare appello erano essenzialmente due: fare ricorso all'istituto previsto dall'art. 120, comma 2, della Costituzione, che disciplina il potere sostitutivo straordinario del Governo nei confronti delle Regioni e degli enti locali oppure avvalersi della propria competenza esclusiva nella materia della profilassi internazionale, di cui all'art. 117, comma 2, lett. q).

Sebbene sia ancora controverso in dottrina se il potere sostitutivo del Governo previsto dall'art. 120 della Costituzione debba essere limitato a quello amministrativo, senza possibilità di estenderlo a quello legislativo, rimane il fatto che l'unico caso in cui si è avuta l'applicazione dell'art. 120, comma 2, della Costituzione è stato nell'ambito della potestà legislativa regionale. Si allude al decreto legge 31 luglio 2020, n. 86, convertito con legge 7 agosto 2020, n. 98, avente ad oggetto *Disposizioni urgenti in materia di parità di genere nelle consultazioni elettorali delle regioni a statuto ordinario* con il quale il Governo ha esercitato il potere sostitutivo nei confronti della Regione Puglia. Si è trattato, come è stato evidenziato, del “sorprendente” primo utilizzo dell'art. 120, comma 2, Cost., di fronte a una omissione legislativa²² «al fine di assicurare il pieno esercizio dei diritti politici e

²⁰ M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020.

²¹ A. D'Aloia, *L'art. 120 Cost., la libertà di circolazione e l'insostenibile ipotesi delle ordinanze regionali di chiusura dei propri confini*, in *Dirittifondamentali.it*, 18 aprile 2020.

²² Così T. Groppi, *La Costituzione si è mossa”: la precettività dei principi costituzionali sulla parità di genere e l'utilizzo del potere sostitutivo del governo nei confronti della Regione Puglia*, in *Federalismi.it*, n. 25/2020, p. 9. La questione è stata oggetto di numerosi commenti, *ex multis* cfr. F. Covino, *Potere sostitutivo del Governo e doppia preferenza di genere nelle elezioni pugliesi di fine estate*, in *Osservatorio AIC*, n. 5/2020, p. 25 ss.; P. Colasante, *Il Governo 'riscrive' la legge elettorale della Regione Puglia con la doppia preferenza di genere: profili problematici dell'esercizio del potere sostitutivo sulla potestà legislativa regionale*, in *Federalismi.it*, n. 25/2020; M. Cosulich, *Ex malo bonum? Ovvero del decreto-legge n. 86 del 2020 che introduce la doppia preferenza nelle elezioni regionali pugliesi*, in *Federalismi.it*, n. 25/2020; M. Di Folco, *Profili problematici dell'intervento sostitutivo del Governo nei confronti della Regione Puglia per imporre la doppia preferenza di genere*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2020, p. 1192 ss.; R. Dickmann, *L'esercizio del*

l'unità giuridica della Repubblica» (art. 1, comma 2, del 31 luglio 2020, n. 86).

Al di là della specifica fattispecie, un dato certo è che il potere sostitutivo di cui all'art. 120, II comma, utilizzato per surrogare la potestà legislativa regionale in materia elettorale, non ha avuto applicazione nell'emergenza sanitaria²³. Ugualmente lo Stato non ha fatto ricorso alla propria competenza esclusiva nella materia della profilassi internazionale, di cui all'art. 117, comma 2, lett. q)²⁴.

A tal proposito deve premettersi che lo stato emergenziale dichiarato con il decreto legge 23 febbraio 2020, n. 6 e quindi prima dell'adozione dei numerosi DPCM, ha lasciato un ampio spazio alle Regioni e ai Sindaci nell'emanare provvedimenti contingibili e urgenti; in tal modo si è avuto non solo un susseguirsi di contrasti tra il centro e la periferia, ma, come se non bastasse, anche un massiccio intervento del giudice amministrativo²⁵ e del giudice costituzionale²⁶.

Orbene, alla luce delle considerazioni che precedono in ordine agli strumenti offerti dalla Costituzione al Governo o allo Stato per una uniformità decisionale sul territorio nazionale e garantire in tal modo il rispetto del principio di unità e indivisibilità della Repubblica, lo Stato avrebbe dovuto, in ragione della tutela della salute in uno stato d'emergenza sanitaria,

potere sostitutivo con decreto-legge per garantire l'espressione della doppia preferenza di genere in occasione delle elezioni regionali in Puglia del 2020, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 15 ottobre 2020; D. Casanova, *Riflessioni sulla legittimità della sostituzione legislativa da parte del Governo ex art. 120 Cost. Note critiche a partire dal decreto-legge n. 86 del 2020*, in *Nomos*, n. 3/2020; S. Bissaro, *Parità di genere, autonomia regionale e potere sostitutivo del Governo ex art. 120, secondo comma, Cost.: alcune riflessioni a partire dal caso della Regione Puglia*, in *Ricista del Gruppo di Pisa*, n. 1/2021, p. 44 ss.; L. Trucco, *Preferenza di genere e sostituzione legislativa della Regione Puglia: quando il fine potrebbe già avere il mezzo*, in *Quad. cost.*, 2020, 605 ss.

²³ T. Groppi, *Op. ult. cit.*, p. 9 ss.

²⁴ Cfr. E. Catelani, *Il rapporto fra Stato e Regioni al tempo del coronavirus: una premessa*, in *L'emergenza e i rapporti tra lo Stato e le Regioni. Forum sull'emergenza*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2020, 3 ss.

²⁵ In particolare sul tema della scuola le decisioni dei giudici amministrativi sono state molteplici in ragione delle differenti decisioni assunte dalle Regioni. Si tratta di decisioni che, nella prevalenza, hanno ritenuto illegittimi i provvedimenti regionali. Cfr. T.A.R. Campania, sez. V, decreto 22.1.2021, n. 153; T.A.R. Campania, sez. V, decreto 20.1.2021, n. 142; T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, sez. I, decreto 15.1.2021, n. 30; T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, sez. I, decreto 15.1.2021, n. 7; T.A.R. Lombardia, sez. I, decreto 13.1.2021, n. 32; T.A.R. Calabria, sez. I, sent. 16.1.2020, n. 2075; T.A.R. Puglia-Bari, sez. III, decreto 6.11.2020, n. 680; *contra*, T.A.R. Veneto, decreto 21.1.2021, n. 30.

²⁶ Cfr. la recente e interessante ordinanza della Corte costituzionale n. 4 del 2021 con la quale è stata sospesa l'efficacia della legge regionale n. 11 del 2020 della Valle d'Aosta, atteso «che la pandemia in corso ha richiesto e richiede interventi rientranti nella materia della profilassi internazionale di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera q), Cost.; che sussiste altresì «il rischio di un grave e irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico» nonché «il rischio di un pregiudizio grave e irreparabile per i diritti dei cittadini» (art. 35 della legge n. 87 del 1953); che difatti la legge regionale impugnata, sovrapponendosi alla normativa statale, dettata nell'esercizio della predetta competenza esclusiva, espone di per sé stessa al concreto e attuale rischio che il contagio possa accelerare di intensità, per il fatto di consentire misure che possono caratterizzarsi per minor rigore; il che prescinde dal contenuto delle ordinanze in concreto adottate; che le modalità di diffusione del virus Covid-19 rendono qualunque aggravamento del rischio, anche su base locale, idoneo a compromettere, in modo irreparabile, la salute delle persone e l'interesse pubblico ad una gestione unitaria a livello nazionale della pandemia, peraltro non preclusiva di diversificazioni regionali nel quadro di una leale collaborazione».

fino ad ora mai conosciuta, fare ricorso a tutti gli strumenti giuridici necessari per assicurare una uniformità di trattamento nell'intero territorio nazionale attraverso un decisionismo centralizzato²⁷. Le ragioni per le quali vi è stato un susseguirsi di passi in avanti e altrettanti passi indietro da parte degli organi decisionali centrali che hanno determinato una indiscussa incertezza normativa, possono essere molteplici se si considera la forbice nella quale il Governo esercita la propria azione. Si può spaziare dai cronici problemi legati alla crisi della democrazia rappresentativa²⁸, alla crisi dei partiti, che ha determinato la deresponsabilizzazione della classe politica, e alla crisi della legge²⁹.

Non potendo in questa sede soffermarsi su tali tematiche e circoscrivendo l'analisi soltanto all'osservazione dei fatti anche rispetto a quanto accaduto con la recente crisi di Governo, concretizzatasi il 26 gennaio 2021 con le dimissioni del Presidente del Consiglio, verrebbe da ipotizzare che un'azione di governo *decisa* ed unitaria avrebbe concentrato la responsabilità delle scelte solo in capo al Governo (il quale, peraltro, non ha condiviso la propria azione con il Parlamento come, invece, impone la forma di governo parlamentare). Invece, attraverso un'azione che ha di fatto lasciato *libere* le Regioni di assumere decisioni autonome in emergenza sanitaria, sulla istruzione e così via, si è realizzata una frammentazione della responsabilità tra centro e periferia. L'esercizio di poteri unitari dello Stato, previo coordinamento con le Regioni, avrebbe evitato il proliferare di ordinanze regionali, sindacali ecc., conseguenti azioni giudiziarie e, soprattutto, non avrebbe inciso sulla certezza del diritto e sulla stessa *sicurezza* della comunità³⁰.

²⁷ A tal proposito G. Rivosecchi, *Divisione dei poteri, relazioni tra Stato e Regioni e ruolo del Parlamento ai tempi del coronavirus*, in *Dir. reg.*, n. 3/2020, p. 637 ss.; C. Luzzi, *L'emergenza e i rapporti tra lo Stato e le Regioni. Forum sull'emergenza*, in *Rivista del gruppo di Pisa*, n. 2/2020, p. 13.

²⁸ Per un approfondimento sulla crisi della democrazia e le sue conseguenze cfr. A. Lucarelli, *Populismi e rappresentanza democratica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020.

²⁹ Si rinvia al recente studio di A. Ruggeri, *Lo stato comatoso in cui versa la democrazia rappresentativa e le pallide speranze di risveglio legate a nuove regole e regolarità della politica*, in *Consulta on line*, 25 gennaio 2021, p. 124, in part. P. 132 ss.

³⁰ Secondo A. Ruggeri, *Op. ult. cit.*, 142, "È di cruciale rilievo per l'ottimale funzionalità del modello qui tratteggiato unicamente nei suoi lineamenti essenziali che il sistema cui esso si riferisce risulta dotato di una struttura solida e flessibile allo stesso tempo, di modo che in situazioni di fisiologico svolgimento delle relazioni istituzionali, quali si hanno nel 'tempo ordinario' – come lo si è altrove chiamato – si tenga ferma la massima distribuzione della sovranità suddetta, ammettendosi nondimeno, per esplicita previsione costituzionale, la eventualità che in situazioni di emergenza (caratterizzanti il 'tempo straordinario') quote significative di sovranità si spostino in capo all'apparato centrale dello Stato (e, segnatamente, al Governo ed ai suoi componenti) a presidio della identità e continuità dell'ordinamento nel tempo messa a rischio da eventi eccezionali di inusitata gravità, vale a dire a garanzia proprio di quel modello di distribuzione massima della sovranità che, una volta tornato lo stato di quiete (il 'tempo ordinario'), dà la cifra identificante dell'ordinamento stesso.

5. L'Unione europea e la *solidarietà* solo formale.

L'emergenza sanitaria, almeno nella prima fase, ha messo in luce con più evidenza i complessi rapporti tra gli Stati membri e l'Unione europea. In tale contesto le istituzioni europee hanno dimostrato ancora una volta un limitatissimo interesse per i problemi che coinvolgono i singoli Stati. In questa analisi, seppur breve, non deve perdersi di vista o dimenticare la prima fase della diffusione del virus e cioè quando lo Stato coinvolto appariva solo quello italiano. L'Unione europea, dimenticando il principio solidaristico di cui all'art. 3 del TUE sul quale si fonda la coesione tra gli Stati, ha non solo ignorato l'allarme sanitario che i medici e i ricercatori italiani avevano lanciato, bensì ha ancora di più peggiorato la situazione economica dell'Italia proprio mentre venivano applicate le misure di chiusura totale delle attività a causa del Coronavirus³¹. Si fa riferimento, nello specifico, alla dichiarazione resa dalla Presidente della Banca Centrale, Christine Lagarde, il 12 marzo 2020 secondo la quale il compito della BCE non è "quello di ridurre lo spread"³². In tale occasione si rese necessario l'intervento del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, il quale in una sua nota dello stesso giorno ebbe a precisare e a ricordare alle istituzioni europee che "l'Italia sta attraversando una condizione difficile e la sua esperienza di contrasto alla diffusione del coronavirus sarà probabilmente utile per tutti i Paesi dell'Unione Europea. Si attendono quindi, a buon diritto, quanto meno nel comune interesse, *iniziative di solidarietà* e non mosse che possono ostacolarne l'azione"³³. Iniziative di solidarietà che fino a quel momento non vi erano state perché la diffusione della malattia sembrava circoscritta alla sola Italia. La situazione, come noto, è poi mutata perché gli eventi sopravvenuti quali la diffusione della malattia in tutta Europa e le medesime difficoltà sanitarie nell'intero territorio europeo, hanno di fatto determinato una sorta di solidarietà *indotta*.

I comportamenti assunti in tale circostanza da alcune istituzioni europee hanno indotto,

³¹ In tale circostanza si è reso ancora più evidente quello che G. Cocco, *L'Europa dei tre disincanti*, in *Pol. Dir.*, 2000, p. 85, ha definito il primo disincanto dell'Europa. Secondo l'Autore, infatti, "non risponde al vero che la sovranità attraverso il meccanismo della sua cessione ad un organo intergovernativo di indirizzo politico a livello europeo resti ancora sostanzialmente nelle mani di *tutti* i governi nazionali. Essa, in termini effettivi, si depaupera per i paesi che contano di meno e si incrementa per quelli che pesano di più".

³² Dichiarazione resa durante una conferenza Stampa a Francoforte, 13 marzo 2020 BCE che testualmente si riporta: "Non siamo qui per ridurre gli spread. Non è la missione della Bce, ci sono altri strumenti e altre istituzioni incaricate di farlo".

³³ Reperibile su www.quirinale.it.

come conseguenza, l'emersione di un aspetto che già si constatava da tempo e che è stato efficacemente riassunto nella seguente frase: "Al momento, colpisce il grande vuoto nel quale i vecchi Stati continuano a muoversi, restando gli unici punti di riferimento, benché limitati e quasi impotenti, di fronte al piccolissimo, agilissimo virus"³⁴. La solitudine degli Stati quale esito della mancanza di solidarietà, le difficoltà non condivise, anche se comuni agli altri Stati europei e del mondo, ha sicuramente acuito il senso di appartenenza della comunità al proprio Stato ed ha certamente allontanato in maniera direttamente proporzionale i cittadini europei dalle sue istituzioni. Una esperienza, come già detto, non nuova. Si fa riferimento a quella già vissuta dall'Italia con il fenomeno migratorio che l'Unione europea non ha condiviso in maniera attiva, nonostante la previsione di cui all'art. 80 del TFEU. La speranza che l'Unione potesse essere più coesa dinanzi all'invisibilità del virus era augurabile. Anche in questo caso, la *solitudine* è stato il dato più evidente tant'è che alla sfiducia nei confronti delle istituzioni europee si è andato a contrapporre un crescente aumento di fiducia nei confronti delle istituzioni nazionali. Un fenomeno, quest'ultimo, che non deve essere confuso, però, in una ritrovata e auspicabile fiducia nella *politica* trainata da una riscoperta della partecipazione democratica dei cittadini alla vita politica del Paese, bensì va esclusivamente ricondotto alla situazione di incertezza e di paura nella quale versa la comunità e la Nazione, per cui i suoi simboli e le sue istituzioni diventano un significativo punto di riferimento.

6. Il declino della globalizzazione.

Da ultimo, anche i limiti della globalizzazione sono diventati evidenti. Certo, alcune disfunzioni generate dalla globalizzazione erano ben note già prima³⁵, ma non v'è dubbio che il Covid abbia acceso un vero e proprio faro sulle fragilità delle politiche sociali esistenti negli Stati, avendo il virus toccato il bene più *fondamentale* per la persona umana: la salute e, di conseguenza, la stessa vita dei consociati³⁶. Nelle brevi riflessioni che

³⁴ T. Groppi, *Le sfide del coronavirus alla democrazia costituzionale*, in *Consulta on line*, 30 marzo 2020, p. 195.

³⁵ Su tutte, per ciò che in particolare riguarda il diritto costituzionale, la "deterritorializzazione delle forme del potere e del dominio". Così G. Azzariti, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Laterza, Roma-Bari, 2013, p. 135.

³⁶ Non a caso, la stessa Costituzione italiana definisce la «salute» come «diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività». Unico caso in cui la Carta repubblicana, a proposito dei diritti, utilizza il termine «fondamentale». Cfr. G. Scaccia, *Articolo 32*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa e G.E. Vigevari (a cura di), *La Costituzione italiana*.

seguono il termine *globalizzazione* è utilizzato in senso ampio, per indicare, come è stato efficacemente sintetizzato, “un groviglio spesso inestricabile di mutamenti politici, economici e sociali che investono alcuni dei capisaldi del costituzionalismo moderno: il ruolo dello Stato e, in particolare, di talune sue funzioni nel governo dell’economia, nella redistribuzione sociale; il valore del territorio quale elemento costitutivo dello Stato; la perdita di sovranità in relazione a settori strategici della vita economia e politica”³⁷. Si tratta di un fenomeno assai complesso che, com’è noto, si è sviluppato in fasi storiche assai distanti fra loro³⁸ e che non si riduce solamente in un concetto dai molteplici e irriducibili aspetti teorici³⁹. Piuttosto, ciò che storicamente s’è fatto «globale» sembra pur sempre in qualche modo avere a che fare con il progredire di due tipiche condizioni di natura economica, fra loro interconnesse: l’espansione dei mercati e l’intensificarsi dei processi di delocalizzazione produttiva⁴⁰.

Alcune problematiche ingenerate dalla globalizzazione, si vuol dire, sembrano pressoché riconducibili all’indebolirsi dei legami tra “sfera della produzione economica» e «controllo statale del territorio”⁴¹. La prevalenza assunta dai mercati sugli Stati ha generato, all’interno di questi ultimi, questioni costituzionali che impongono una serie di riflessioni sugli effetti distorsivi derivanti dalla *mondializzazione* dell’economia⁴². Basti pensare all’aumento delle disuguaglianze all’interno degli Stati e alla quasi scomparsa del ceto

Commento articolo per articolo, Vol. I, *Principi fondamentali e Parte I – Diritti e doveri dei cittadini (Artt. 1-54)*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 214 ss.

³⁷ Così A. Poggi, *Oltre la globalizzazione. Il bisogno di uguaglianza*, Mucchi, Modena, 2020, p. 47.

³⁸ Non solo, infatti, la globalizzazione può investire vari ambiti (economico, tecnico, culturale, finanziario, dei trasporti, delle telecomunicazioni, dell’ambiente, etc.), ma di fatto non mette neppure d’accordo gli studiosi sulle origini di tale fenomeno. E così, ad esempio, mentre per alcuni la sua genesi risalirebbe all’epoca moderna, in particolare alla Rivoluzione industriale (cfr. T. Piketty, *Disuguaglianze*, UBE, Milano, 2014, p. 35 ss.), altri fanno risalire il fenomeno al tempo degli imperi coloniali del XVI secolo (così J. Wallerstein, *Alla scoperta del sistema-mondo*, Roma, 2003, p. 10 ss.).

³⁹ Su cui riflette molto bene, già, A. Baldassarre, *Globalizzazione contro democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2002, spec. p. 328 ss.

⁴⁰ Da ultimo, sembra convergere su tali postulati, A. Poggi, *Oltre la globalizzazione*, cit., pp. 13-14, a parere della quale la globalizzazione è tutt’altro che un mero “costrutto teorico”. Dietro tale espressione, infatti, v’è “quella realtà continuamente mutevole che si chiama mercato e che tende inevitabilmente a spostare le produzioni dove minore è il costo della manodopera e, oggi, ad utilizzare le nuove tecnologie dove rendono di più”.

⁴¹ In argomento, L. Antonini, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, p. 5 ss.; e, *ivi*, C. Salazar, *Territorio, confini, “spazio”: coordinate per una mappatura essenziale*, 2.8.2017, 6 ss.; G. Scaccia, *Il territorio fra sovranità e globalizzazione dello spazio economico*, p. 23 ss. Inoltre, si vedano anche i contributi di P. Bilancia, *L’effettività della Costituzione economica nel contesto dell’integrazione sovranazionale e della globalizzazione*, in *Federalismi.it Focus Costituzione economica, integrazione sovranazionale, effetti della globalizzazione*, n. 5/2019 e, *ivi*, G. Di Plinio, *Costituzione economica e vincoli quantitativi. Per un costituzionalismo non keynesiano*, A. Papa, *Passato e (incerto) futuro delle ‘nazionalizzazioni’ tra dettato costituzionale e principi europei*; S. Staiano, *Notazioni conclusive. Regolazione giuridica ed economia: un problema di diritto costituzionale*.

⁴² Sul punto, si veda U. Allegretti, *Diritti e Stato nella mondializzazione*, Troina, 2002, p. 14 ss.

medio in molte realtà europee e nord-americane⁴³.

E così, ad un anno dall'esplosione dell'emergenza pandemica, appaiono ancora più visibili gli effetti perniciosi derivanti da mercati privi di efficaci regolamentazioni, che producono beni di ogni tipo (dunque, anche primari) fuori dai confini nazionali⁴⁴.

Aver delocalizzato, se non completamente dismesso, attività afferenti alla produzione di ventilatori polmonari, reagenti per i test, gel disinfettanti e, persino, mascherine verso Paesi come la Cina⁴⁵, ha creato un'eccessiva dipendenza da questi ultimi. Con il risultato che Stati *committenti* come il nostro, i quali hanno ridotto o finanche totalmente dismesso la produzione di materiale medico-sanitario, si sono poi trovati in piena emergenza pandemica a non disporre delle necessarie attrezzature idonee a farvi fronte⁴⁶.

Ecco che allora appare indispensabile quantomeno trovare un equilibrio tra dimensione mondiale degli attori economici e contesto territoriale delle economie statali⁴⁷. Quel che si vuol dire è che, sul piano costituzionale, gli effetti della globalizzazione economica intanto appaiono accettabili in quanto consentano un certo grado di autosufficienza della produzione interna, capace di assicurare perlomeno i beni primari alle economie nazionali. Diversamente, il rischio è quello di privare a tal punto gli Stati dell'attributo della sovranità economica⁴⁸, che gli stessi potrebbero divenire incapaci di “mitigare le ansie su lavoro, guadagno e sicurezza” avvertite, sempre di più, dai cittadini⁴⁹.

In un tale scenario, sembra allora doversi salutare con favore il *back reshoring* di molte aziende europee, le quali, stando ai dati forniti da un recente studio di *Eurofound*, stanno

⁴³ Cfr. L. Gallino, *Globalizzazione e disuguaglianze*, Laterza, Roma-Bari, 2000, spec. p. 99 ss.

⁴⁴ Sulla necessaria «forma spaziale» del diritto, N. Irti, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2006, p. 143 ss.

⁴⁵ Con cui notoriamente da ultimo (il 30 dicembre 2020) l'Unione europea ha siglato un accordo commerciale dal valore di circa 560 miliardi di euro. In pratica, per le imprese europee dovrebbe essere più semplice accedere al mercato asiatico e viceversa. I settori in cui l'Ue si è assicurata condizioni di accesso più favorevoli includono proprio quello sanitario, oltre che quello automobilistico, *cloud computing* e servizi ausiliari per il trasporto aereo. Sarà più semplice anche la costituzione di *joint venture* tra imprese europee e cinesi, nonché il possesso di azioni di società cinesi da parte di soggetti europei. Al momento non sono ancora noti i dettagli dell'intesa, la quale dovrà comunque essere ratificata dai governi europei e dal Parlamento europeo entro il 2023.

⁴⁶ Come noto, a marzo dello scorso anno, lo stesso Capo del Dipartimento della Protezione Civile, vista la mancanza di respiratori e mascherine finanche per i medici, ha fatto appello agli imprenditori italiani chiedendo una riconversione della produzione in alcune fabbriche. Cfr. il seguente indirizzo: <http://www.protezionecivile.gov.it/amministrazione-trasparente/interventi-straordinari-emergenza>.

⁴⁷ Esigenza da tempo invocata tanto da J.E. Stiglitz, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi, Torino, 2003, p. 11 ss., quanto da A. Sen, *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano, 2000, p. 19 ss.

⁴⁸ Non è mai semplice occuparsi del concetto di *sovranità*. Soprattutto, dei suoi risvolti pratici. Non potendo in questa sede citare intere biblioteche, si rinvia al recente studio di M.R. Ferrarese, *Percorsi della sovranità. Aggirandosi tra varie definizioni e sfaccettature*, in *Nomos*, n. 2/2019.

⁴⁹ In tal senso, in un recente contributo, F. Fukuyama, *Identità. La ricerca della dignità e i nuovi populismi*, Utet, Milano, 2019, da cui è tratta la citazione (p. 192).

tornando a produrre nel Paese di origine, nonostante i costi maggiori. Appare ancora poco, ma il risultato è stato quello che, nel solo triennio 2015-2018, la scelta di rilocalizzare la produzione ha creato in Europa quasi 13.000 nuovi posti di lavoro. Un segnale, questo, significativo su quanto le economie nazionali siano ancora in grado di generare autonomamente lavoro e ricchezza⁵⁰.

In fondo la globalizzazione ha origine negli Stati e in essi fa ritorno attraverso gli effetti che poi sprigiona a livello territoriale⁵¹. Ciò significa che accanto ai soggetti che operano nei mercati internazionali, gli Stati, in quanto anch'essi attori del fenomeno “glocale”⁵², mantengono un largo margine di scelta e azione in ambito economico-finanziario⁵³. Ben al di là di quel che sembra, si tratta allora di (ri)prendere seriamente in considerazione l'idea che sia possibile comprendere e governare realmente la globalizzazione, anche attraverso l'*architettura* dello “Stato nazionale”⁵⁴.

Forse ripartendo, proprio a cagione del Covid, dalle molte deficienze sistemiche messe in evidenza dalla pandemia. In un momento storico come questo – si pensi alle ingenti risorse economiche rese disponibili dal *Next Generation EU* – il primo luogo comune da evitare è *l'idea della morte dello Stato*. Perché anzi, come da tempo è stato detto, “proprio l'Europa rappresenta una possibilità nuova per lo Stato moderno» di rigenerarsi come «Stato europeo» costituzionalmente capace di affrontare, assieme agli altri ordinamenti, le sfide future⁵⁵. Se così è, il *de profundis* per lo Stato e la sua sovranità “suona alquanto prematuro”⁵⁶.

Abstract: Alla luce degli eventi derivanti dalla pandemia il lavoro analizza le differenti problematiche che avevano modificato la struttura dello Stato sociale a causa dei condizionamenti economici e finanziari. In particolare, sono emerse ancora di più le criticità del riparto di competenza tra Stato e Regioni, del rapporto tra gli Stati e l'Unione

⁵⁰ Per un maggiore approfondimento dei dati economici, è possibile consultare lo studio al seguente indirizzo: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2019/reshoring-in-europe-overview-2015-2018>.

⁵¹ S. Sassen, *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal Medioevo all'età globale*, Mondadori, Milano, 2008, p. 2 ss.

⁵² Per utilizzare il noto neologismo “glocalization” coniato da Z. Bauman, *Globalizzazione e glocalizzazione*, Armando Editore, Roma, 2005.

⁵³ Come rileva S. Cassese, *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Il Mulino, Bologna, 2016, p. 77 ss. Si veda, anche, A. Morelli, *La riscoperta della sovranità nella crisi della globalizzazione*, in *Consulta on line*, 12 marzo 2018.

⁵⁴ Cfr. S. Sassen, *op. ult. cit.*, p. 3.

⁵⁵ Le citazioni sono di A. Carrino, *Oltre l'Occidente. Critica della Costituzione europea*, Dedalo, Bari, 2005, p. 191.

⁵⁶ Come ammonisce M. Luciani, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, p. 6.

europea e, infine, della globalizzazione. La diversa prospettiva offerta dal *Coronavirus* potrebbe portare ad un ritorno alla originaria impostazione dello Stato sociale.

Abstract: In the perspective of the events deriving from the pandemic, the paper examines the different problems that had changed the structure of the Welfare State due to economic and financial conditioning. In particular, the criticalities of the relationship between the State and the Regions and between the States and the European Union and, finally, of globalization have emerged even more evident. The different perspective offered by the Coronavirus could lead to a return to the original setting of the Welfare State.

Parole chiave: Stato sociale – globalizzazione – Unione europea – coronavirus – pandemia.

Key words: Welfare State – globalization – European Union – coronavirus – pandemic.