

materiali per una costituzione della terra

diretta da L. Ferrajoli, R. La Valle e T. Mazzarese

Luigi Ferrajoli

Perchè una Costituzione della Terra?



G. Giappichelli Editore

1. *L'umanità di fronte a un bivio: se affrontare o subire le emergenze globali. Cosa insegna la pandemia del Covid-19*

Esistono momenti che sono dei crocevia della storia, nei quali l'umanità si trova di fronte a un bivio: l'involuzione o il progresso, la barbarie o la civiltà, la catastrofe o la rifondazione. Furono tali, nell'età moderna, le rivoluzioni settecentesche e ottocentesche che posero fine all'assolutismo regio e dettero vita allo stato di diritto. È stato un nuovo crocevia della storia la liberazione dal nazifascismo e il quinquennio costituente da cui sono nate le odierne costituzioni rigide e i "mai più" da esse pronunciati agli orrori delle guerre e dei totalitarismi. È di nuovo un bivio, forse il più drammatico e decisivo della sua storia, quello di fronte al quale si trova oggi l'umanità: subire e soccombere alle molteplici minacce ed emergenze globali, oppure opporre ad esse la ragione giuridica e politica attraverso la costruzione di idonee garanzie costituzionali in grado di fronteggiarle.

Una di queste emergenze, la pandemia del Covid-19, è esplosa in maniera terribile lo scorso anno e sta forse provocando un risveglio della ragione. Non è l'emergenza oggettivamente più grave: si pensi solo al riscaldamento climatico, destinato, se non verrà fatto nulla per arrestarlo, a rendere il pianeta inabitabile, oppure alla minaccia nucleare, che in un mondo popolato di migliaia di testate atomiche, in grado distruggere più volte l'umanità, pesa anch'essa sul nostro futuro. Non è neppure la più grave emergenza sanitaria. Ogni anno, da molti decenni, muoiono circa otto milioni di persone per malattie non curate benché curabili e altrettante per l'assenza di acqua potabile e di alimentazione di base¹.

¹ Sono 821 milioni, un abitante del pianeta su nove, le persone che nel 2017 hanno sofferto la fame e la sete, con la conseguente morte ogni anno di milioni di persone – 7.000 bambini al giorno – per mancanza dell'acqua e dell'alimentazione di base provocata da inquinamenti e carestie e per la non disponibilità dei farmaci salva-vita necessari. Questi farmaci sono anche chiamati “farmaci orfani”, perché orfani della loro attuale ragion d'essere, che è evidentemente e solamente il profitto (*Fame nel mondo in aumento, clima e guerre le prime cause* in <https://www.unicef.it/media/rapporto-onu-su-fame-nel-mondo-2018/>; *I dati sulla fame nel mondo* in <https://www.>

Ciò che ha fatto della pandemia un'emergenza globale, vissuta in maniera più drammatica di qualunque altra, sono quattro suoi caratteri specifici. Il primo è il fatto che essa ha colpito tutto il mondo, inclusi i paesi ricchi, paralizzando l'economia e sconvolgendo la vita quotidiana dell'intera umanità. Il secondo è la sua spettacolare visibilità: a causa del suo terribile bilancio quotidiano di contagiati e di morti in tutto il mondo, essa rende assai più evidente e intollerabile di qualunque altra emergenza la mancanza di adeguate istituzioni sovranazionali di garanzia, che pure avrebbero dovuto essere introdotte in attuazione del diritto alla salute stabilito in tante carte internazionali dei diritti umani. Il terzo carattere specifico, che fa di questa pandemia un campanello d'allarme che segnala tutte le altre emergenze globali, consiste nel fatto che essa si è rivelata un effetto collaterale delle tante catastrofi ecologiche – delle deforestazioni, dell'inquinamento dell'aria, del riscaldamento climatico, delle coltivazioni e degli allevamenti intensivi – ed ha perciò svelato i nessi che legano la salute delle persone alla salute del pianeta. Infine, il quarto aspetto

lonweb.org/hunger/hung-ita-eng.htm; *Accesso ai farmaci*, in www.unimondo.org/Guide/salute/Accesso-ai-farmaci).

globale dell'emergenza Covid-19 è l'altissimo grado di integrazione e di interdipendenza da essa rivelato: il contagio in paesi pur lontanissimi non può essere a nessuno indifferente data la sua capacità di diffondersi rapidamente in tutto il mondo.

Colpendo tutto il genere umano senza distinzioni di nazionalità e di ricchezze, mettendo in ginocchio l'economia, alterando la vita di tutti i popoli della Terra e mostrando l'interazione tra emergenza sanitaria ed emergenza ecologica e l'interdipendenza planetaria tra tutti gli esseri umani, questa pandemia sta forse generando la consapevolezza della nostra comune fragilità e del nostro comune destino. Essa costringe perciò a ripensare la politica e l'economia e a riflettere sul nostro passato e sul nostro futuro.

Anzitutto sul nostro passato. Questa tragedia ha fatto registrare il fallimento delle politiche liberiste. Ha portato alla luce la miopia delle politiche dei governi, che hanno tagliato – in Italia, come in molti altri paesi – la spesa per la salute pubblica, chiudendo ospedali, sopprimendo posti letto e riducendo il personale sanitario al fine di ridurre le imposte e di avvantaggiare la sanità privata. Ha inoltre colto tutti i governi impreparati, svelandone la totale imprevidenza. Benché il pericolo di una pan-

demia fosse stato previsto fin dal settembre 2019 da un rapporto della Banca Mondiale, nulla è stato fatto per fronteggiarlo. In vista delle guerre si fanno esercitazioni militari, si costruiscono bunker, si mettono in atto simulazioni di attacchi e tecniche di difesa, si accumulano armi, carri armati e missili nucleari. Contro il pericolo annunciato di una pandemia non è stato fatto assolutamente nulla. Il Covid-19 ci ha fatto scoprire l'incredibile mancanza delle misure più elementari per fronteggiarlo: dalla scarsità dei reparti di terapia intensiva a quella di respiratori, tamponi e mascherine, fino all'assurda insufficienza di medici e infermieri e all'assenza di un'adeguata organizzazione per l'assistenza domiciliare. L'insensatezza della politica si è rivelata nella maniera più drammatica nei paesi che difettano di una sanità pubblica, a cominciare dagli Stati Uniti. La più grande potenza del mondo ha continuato a produrre armi sempre più micidiali contro nemici inesistenti, ma si è trovata sprovvista di respiratori e tamponi e ha così provocato la morte di centinaia di migliaia di suoi cittadini, molti di più di tutti i suoi caduti nella seconda guerra mondiale.

Di qui la necessità, soprattutto, di una riflessione sul nostro futuro. Sono due gli insegnamenti che si possono trarre dalla pandemia, l'uno relativo al ca-

rattere pubblico, l'altro relativo al carattere globale delle garanzie in grado di prevenirla e fronteggiarla.

Il primo insegnamento consiste nel riconoscimento del valore vitale della sanità pubblica. Con il suo carico quotidiano di morti e di contagiati, la pandemia ha mostrato il valore inestimabile della sanità pubblica e del suo carattere universalistico e gratuito, in attuazione del diritto costituzionale alla salute, e la superiorità dei sistemi politici che ne sono dotati rispetto a quelli nei quali la salute e la vita sono affidate alle assicurazioni e alla sanità privata. Ha sollecitato e promosso il potenziamento dei sistemi sanitari, la moltiplicazione dei posti letto e dei reparti di terapia intensiva, l'aumento del numero dei medici e degli infermieri e la produzione di idonee attrezzature sanitarie. Ha infine mostrato l'irrazionalità – e, a mio parere, l'incostituzionalità, per contrasto con il principio di uguaglianza – dell'esistenza, in Italia, di 20 sistemi sanitari differenti quante sono le Regioni. Solo la sanità pubblica può infatti garantire l'uguaglianza nella garanzia del diritto alla salute. Solo la gestione pubblica è in grado, in caso di pandemia, di limitare razionalmente i danni provenienti dalle leggi del mercato, che costringono le imprese a una corsa

folle alla riapertura per non essere espulse dalle imprese più zelanti, imponendo una generale sospensione delle attività, tanto più breve e sicura quanto più uniforme e generalizzata, senza possibilità per nessuno di soccombere o di sopraffare gli altri. Solo la sfera pubblica può produrre le attrezzature necessarie a fronteggiare le epidemie, al di là delle convenienze economiche del momento, e destinare fondi adeguati per lo sviluppo e la promozione della ricerca medica in tema di terapie e di vaccini, nonché per l'organizzazione della loro distribuzione gratuita a tutti quali beni fondamentali.

Più in generale, la pandemia del Covid-19 ha mostrato la necessità di riabilitare il ruolo della sfera pubblica nel governo dell'economia. Essa ha reso evidente il valore insostituibile e vitale dello Stato, dal quale tutti, e più di tutti i liberisti antistatalisti, pretendono letteralmente tutto: cure gratuite e fiumi di denaro alle aziende in difficoltà, salvataggio delle vite umane e salvataggio delle imprese, limitazione dei contagi e ripresa economica. Ha mostrato l'insensatezza dell'idea che solo il mercato sia abilitato a stabilire, sulla base unicamente delle prospettive di maggiori profitti, in quali settori produttivi investire, senza curarsi dei danni all'ambiente, ai pubblici interessi e ai diritti fonda-

mentali di tutti. Ha perciò riabilitato l'idea stessa della *politica economica*, quale politica al tempo stesso industriale, sociale e fiscale, diretta a regolare – favorendo o scoraggiando con lo strumento fiscale e, se necessario, imponendo o vietando – che cosa e come produrre e consumare a tutela degli interessi generali, della salvaguardia dell'ambiente, della qualità del lavoro e dei diritti fondamentali, a cominciare dalla salute. Ha insomma fatto scoprire il ruolo della politica quale capacità di orientare lo sviluppo economico, disincentivando le produzioni dannose ai beni comuni e ai diritti di tutti e promuovendo investimenti, anche direttamente pubblici, nella ricerca, nella sanità, nella scuola, nella tutela del patrimonio artistico e naturale e nelle sole produzioni ecologicamente sostenibili.

C'è poi un secondo, non meno importante insegnamento. Esso proviene dal carattere globale della pandemia che richiede, come risposta razionale, una gestione, di carattere a sua volta globale, ad opera un'istituzione globale di garanzia. Abbiamo infatti sperimentato e capito che basta che in qualche paese o regione vengano adottate misure inadeguate o intempestive perché si riaprano, con gli spostamenti, i pericoli di contagio e si moltiplichino le infezioni e i decessi in tutti gli altri paesi. Il

nostro ordinamento internazionale dispone già di un'Organizzazione Mondiale della Sanità. Ma questa istituzione non è neppure lontanamente all'altezza delle funzioni di garanzia affidatele, a causa degli scarsissimi mezzi – 4 miliardi e 800 milioni ogni 2 anni, in gran parte provenienti da privati – e della mancanza di effettivi poteri². Basti pensare che non è stata neppure in grado di portare nei paesi poveri del mondo i farmaci salva-vita – in origine poco più di 200, oggi 460 – che 40 anni fa essa stessa stabilì che dovessero essere universalmente accessibili e la cui mancanza provoca ogni anno milioni di morti. Per di più ha dato prova, in questa occasione, di una clamorosa inefficienza. Occorrerebbe perciò riformarla e rafforzarla, quanto ai finanziamenti e quanto ai poteri, per porla in grado in primo luogo di prevenire le epidemie e di bloccarne sul nascere il contagio; in secondo luogo, di rispondere alle emergenze sulla base di un principio di sussidiarietà che assegni ai livelli normativi superiori l'adozione di uniformi principi guida e a quelli inferiori il loro adattamento alle diverse situazioni territoriali; in terzo luogo di portare i ne-

² Sul controllo dell'OMS da parte dei suoi finanziatori, si veda N. Denticò [2020].

cessari soccorsi medici ai paesi più poveri e più sforniti di servizi sanitari. Se ci fosse stata una simile gestione unitaria e tempestiva multi-livello della pandemia, coordinata da una vera istituzione globale di garanzia, oggi non piangeremmo milioni di morti.

Invece ciascuno Stato ha adottato contro il virus, in tempi diversi, misure diverse ed eterogenee da regione a regione, talora del tutto insufficienti perché condizionate dal timore di danneggiare l'economia e, in tutti i casi, fonti di incertezze e conflitti tra i diversi livelli decisionali. Perfino in Europa i 27 paesi membri si sono mossi in ordine sparso, adottando ciascuno strategie differenti, benché una gestione comune delle epidemie sia addirittura imposta dai suoi Trattati costituenti. L'articolo 168 del *Trattato sul funzionamento dell'Unione*, dopo aver dichiarato che «l'Unione è garante di un livello elevato di protezione della salute umana», afferma che «gli Stati membri coordinano tra loro, in collegamento con la Commissione, le rispettive politiche» e che «il Parlamento europeo e il Consiglio possono anche adottare misure per proteggere la salute umana, in particolare per lottare contro i grandi flagelli che si propagano oltre frontiera». Inoltre l'articolo 222, intitolato «clausole di solidarietà»,

stabilisce che «l'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia vittima di una calamità naturale». È invece accaduto che l'Unione Europea – la cui Commissione ha tra i suoi componenti un commissario per la salute, un altro per la coesione e perfino un commissario per la gestione delle crisi – ha rinunciato a prendere in mano il governo dell'epidemia con direttive sanitarie omogenee per tutti gli Stati membri. Fortunatamente l'Unione ha poi preso in mano la valutazione, l'acquisto e la distribuzione dei vaccini. Ma il carattere planetario delle pandemie, che non conoscono confini e colpiscono tutti, richiederebbe, fin dalla loro prevenzione, una risposta comune, e suggerisce perciò la trasformazione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità in una vera istituzione globale di garanzia, dotata dei poteri e dei mezzi necessari per affrontare i contagi con misure omogenee, razionali e adeguate.