

Per una Costituzione della Terra.

Principi, finalità, istituzioni di garanzia

Luigi Ferrajoli

L'umanità si trova oggi di fronte ad emergenze e a sfide globali che mettono in pericolo la sua stessa sopravvivenza: le devastazioni ambientali e il rischio di una prossima inabitabilità del pianeta, la minaccia nucleare generata da migliaia di testate atomiche, la crescita della povertà e la morte per fame o per malattie non curate di milioni di esseri umani, le ondate migratorie di masse crescenti di persone che fuggono dalla miseria, dagli sconvolgimenti climatici, dalle guerre civili e dalle persecuzioni politiche. Tutto questo è ormai da molti anni sotto gli occhi di tutti. Anche di quanti ne sono responsabili, dai governanti ai grandi attori dell'economia mondiale. Eppure continuiamo tutti a comportarci come se fossimo le ultime generazioni che vivono sulla Terra.

Non basta quindi denunciare. Al pessimismo paralizzante delle diagnosi è necessario opporre una risposta politica e istituzionale all'altezza delle sfide globali. Questa risposta non può che consistere nell'imposizione di limiti e vincoli ai poteri dei mercati globali e degli Stati sovrani. Per porre fine all'azione devastatrice della natura e garantire la pace, la dignità, i beni vitali e i diritti fondamentali di tutti gli esseri umani.

Da qui la proposta avanzata nell'appello del 27 dicembre 2019, poi ripresa dalla Scuola "Costituente Terra" che inaugurammo a Roma il 21 febbraio 2020 di un patto costituzionale tra tutti i popoli del mondo, in grado di garantire la loro convivenza pacifica e, prima ancora, le condizioni della vita sul nostro pianeta. Non si tratta di un progetto irrealistico. Al contrario è la sola risposta razionale e realistica alle terribili emergenze che ci minacciano. Come la pandemia del Covid-19 ha mostrato i diritti fondamentali e i principi della pace e tutela dell'ambiente sono assicurati, in un mondo interdipendente, solo dall'introduzione di garanzie di carattere pubblico e globale.

Il progetto di costituzionalismo sovranazionale offre un concreto obiettivo strategico alle lotte sociali contro le tante emergenze in atto. Tanto più necessario, quanto più siamo consapevoli delle difficoltà di realizzare risultati adeguati. Una Costituzione della Terra è il programma politico in grado di unificare le lotte di migliaia di associazioni in tutto il mondo: dalle battaglie civili in difesa dell'ambiente a quelle a sostegno della garanzia universale dell'acqua potabile, dai movimenti pacifisti per il disarmo nucleare alle mobilitazioni per l'uguale garanzia del diritto alla salute di tutti gli esseri umani, da quelle contro la povertà e la fame nel mondo fino alle lotte a sostegno dei diritti alla sopravvivenza oggi negati ai migranti.

Ci è sembrato opportuno, nei mesi di inerzia imposta dal Covid, scrivere una bozza di costituzione per facilitare il dibattito, gli emendamenti e le integrazioni sulle questioni normative più rilevanti. Su invito del Comitato esecutivo della Scuola "Costituente Terra" ho elaborato un testo di cento articoli, divisi in due parti: la prima formata dai principi di giustizia sostanziale, ovvero i *fini* e la ragion d'essere della Costituzione della Terra; la seconda dedicata all'organizzazione di istituzioni globali, previste dalla Costituzione quali *strumenti* idonei per la realizzazione delle finalità stabilite.

Una Costituzione della Terra è assai diversa da tutte le carte vigenti, per i problemi globali a cui deve rispondere, del tutto sconosciuti ad altre epoche, e per la tutela di nuovi diritti e nuovi beni vitali contro nuove aggressioni che richiedono sistemi di garanzie, ben più incisivi e complessi di quelli tramandati dalla nostra tradizione giuridica. Non mi nascondo il carattere all'apparenza utopistico di molte proposte. Ma lo scopo di questo progetto è di disegnare un modello-limite, quanto più possibile idoneo a garantire effettivamente i principi di giustizia proclamati nelle tante carte dei diritti che affollano i nostri ordinamenti.

Dopo una premessa nella quale viene parafrasato l'*incipit* della Carta delle Nazioni Unite, vi sono quattro titoli su: principi supremi, diritti fondamentali, beni fondamentali e beni illeciti. I *principi supremi* sono la ragion d'essere della Costituzione della Terra, i *diritti fondamentali* sono i diritti universali scritti nelle carte costituzionali avanzate: i diritti di libertà, i diritti sociali, i diritti politici e i diritti civili. I beni fondamentali e i beni illeciti sono le due novità di questa Costituzione, riguardando le sfide e le emergenze globali – umanitarie, ecologiche e nucleari – che il linguaggio individualistico dei diritti non sempre è in grado di affrontare.

I *beni fondamentali* sono beni vitali sottratti al mercato: i beni personalissimi, quali l'integrità del corpo umano e l'identità delle persone; i beni sociali, che includono tutti i farmaci salva-vita e i vaccini, la cui garanzia universale prevede l'esclusione della loro brevettabilità e, comunque, la possibilità, già prevista dall'articolo 31 dell'Accordo sui diritti di proprietà intellettuale (TRIPS), del loro uso, in caso di emergenza, senza il consenso dei loro titolari; i beni comuni – l'aria, l'acqua potabile, i grandi ghiacciai e le grandi foreste – garantiti da molteplici tutele, a cominciare dalla loro qualificazione come beni appartenenti a un demanio planetario. I *beni illeciti* sono i beni micidiali, che minacciano la vita delle persone e di popoli interi e dei quali, perciò, viene pattuito il divieto della produzione e/o del commercio e/o della detenzione: le armi atomiche, le armi da fuoco, i rifiuti tossici o comunque pericolosi, le energie non rinnovabili con le connesse emissioni di gas serra.

Anche la seconda parte è divisa in quattro titoli. Il primo definisce ruolo e competenze della Federazione della Terra quale istituzione aperta all'adesione di tutti gli Stati. Il secondo è dedicato alle *istituzioni* e alle *funzioni globali di governo*, già previste dalla Carta delle Nazioni Unite: l'Assemblea generale, il Consiglio di sicurezza, il Consiglio economico e sociale e il Segretariato. Ne è stipulata la democratizzazione politica, con il compito di dar vita alle istituzioni globali di garanzia e le funzioni di pubblica sicurezza internazionale e di governo sovranazionale dell'economia. A parte queste funzioni di carattere globale, è bene che le funzioni di governo restino prevalentemente in capo agli Stati nazionali, poiché la loro legittimità dipende dalla loro rappresentatività politica.

Ma per la costruzione di una sfera pubblica mondiale è decisivo creare *istituzioni e funzioni globali di garanzia*, legittimate a livello globale, anche in forma contro-maggioritaria, al fine di garantire l'effettiva uguaglianza nei diritti, la tutela e l'accesso ai beni fondamentali, la protezione dai beni illeciti. Sono indicate nelle due sezioni del titolo terzo, la prima dedicata alle *istituzioni e funzioni di garanzia primaria* dei principi sanciti dalla Costituzione - pace, salute, alimentazione di base, istruzione, ambiente lavoro; la seconda dedicata alle *istituzioni e funzioni di garanzia secondaria*, ovvero di accertamento e riparazione giurisdizionale delle violazioni, per commissione o per omissione e, insieme, alla soluzione delle controversie internazionali.

Per un verso si prevede il rafforzamento di istituzioni esistenti, quali l'Oms, la Fao, l'Unesco e l'Organizzazione internazionale del lavoro, cosicché possa realizzarsi effettivamente la garanzia universale dei diritti sopra indicati. Vengono inoltre introdotte, o riformate, altre istituzioni di garanzia primaria in riferimento all'attuazione, ai principi e ai diritti inseriti nella Costituzione. È previsto un Consiglio internazionale per i diritti umani, che coordini l'organizzazione delle attività delle diverse istituzioni e distribuisca tra loro le risorse necessarie. Le istituzioni introdotte sono l'Agenzia dell'ambiente, con un demanio planetario dei beni naturali identificati come vitali, e il controllo dei divieti dei gas serra e dei rifiuti tossici e micidiali; l'Organizzazione delle prestazioni sociali, per la sussistenza delle persone; l'Agenzia dell'acqua, per l'accesso all'acqua potabile; e il Comitato delle comunicazioni digitali, a garanzia dei diritti umani che possano esserne lesi. È infine prevista a garanzia della pace, la stipula di patti per la messa al bando delle armi e per lo scioglimento - auspicato da Immanuel Kant - degli eserciti nazionali.

Quanto alle istituzioni di garanzia secondaria, sono estese le competenze della Corte internazionale di giustizia ad altre controversie nelle quali siano coinvolti gli Stati, ed è resa obbligatoria la sua giurisdizione; anche la giurisdizione della Corte penale internazionale è estesa alle gravi lesioni dei diritti di libertà da parte di regimi dispotici, alla produzione e al commercio illeciti di armi e alle violenze dirette a impedire l'esercizio dei diritti fondamentali, incluso il diritto di emigrare.

Le due nuove giurisdizioni sono ancora più importanti. La prima è la Corte costituzionale globale, il cui ruolo di controllo sull'invalidità di qualsiasi fonte normativa in contrasto con la Costituzione della Terra pone tali norme al vertice del sistema delle fonti, conferendole la rigidità, che è tratto distintivo del garantismo costituzionale.

La seconda è la Corte per "i crimini di sistema", chiamata ad accertare le cause e a far cessare violazioni gravissime di diritti o di beni fondamentali, che non sono riconducibili alla responsabilità penale di persone determinate, ma dovute all'irresponsabilità, irrazionale, del sistema politico ed economico: quali le devastazioni ambientali, i rischi di conflitti nucleari, la crescita della fame e della povertà nelle periferie del mondo.

Il titolo quarto della parte seconda è dedicato alle *istituzioni economiche e finanziarie*. Si tratta di istituzioni già esistenti: la Banca Mondiale e il Fondo monetario internazionale, istituiti nel 1945 a seguito degli accordi di Bretton Woods, e l'Organizzazione mondiale del Commercio, istituita nel 1995. Sono riformati i criteri di formazione dei loro organi dirigenti, il cui controllo da parte dei paesi più ricchi, ha reso inefficace, o ha addirittura capovolto, la finalità, prevista dai loro statuti, di promozione dello sviluppo dei paesi poveri e di riduzione degli squilibri economici. Vengono inoltre previsti un bilancio planetario e un fisco globale, con indicazioni dettagliate, onde renderle effettivamente vincolanti, sia delle quote di bilancio che delle aliquote fiscali. Il fisco globale si compone di svariate tassazioni di attività globali, a cominciare dall'uso fino ad oggi gratuito di beni comuni, e di un'imposizione fiscale fortemente progressiva sulle grandi ricchezze e sugli altissimi redditi. Il *bilancio planetario* consiste nell'assegnazione alle diverse istituzioni globali, e soprattutto a quelle di garanzia primaria, di quote minime delle entrate fiscali dirette a finanziarne le attività.

Riprendo, in conclusione di questa illustrazione della Costituzione della Terra, ne riporto l'*incipit* che ne riassume lo spirito e l'ispirazione di fondo.

Costituzione della Terra

Noi, abitanti della Terra, che nel corso delle ultime generazioni abbiamo accumulato armi micidiali in grado di distruggere più volte l'umanità, abbiamo devastato l'ambiente naturale e messo in pericolo, con le nostre attività produttive, l'abitabilità del nostro pianeta;

consapevoli della catastrofe ecologica che incombe sulla Terra, del nesso che lega la sopravvivenza dell'umanità e la salvaguardia del pianeta e del rischio che, per la prima volta nella storia, il genere umano, a causa delle nostre aggressioni alla natura, possa avviarsi all'estinzione;

decisi a salvare la Terra e le generazioni future dai flagelli dello sviluppo insostenibile, delle guerre, dei dispotismi, della crescita della povertà e della fame, che hanno già provocato devastazioni irreversibili al nostro ambiente naturale, milioni di morti ogni anno, lesioni gravissime della dignità delle persone e un'infinità di indicibili privazioni e sofferenze;

decisi a vivere insieme, nessuno escluso, in pace, senza armi mortali, senza fame e senza muri ostili, a garantire un futuro alla specie umana e alle altre specie viventi, a realizzare l'uguaglianza nei diritti fondamentali e la solidarietà tra tutti gli esseri umani e ad assicurare loro le garanzie della vita, della dignità, delle libertà, della salute, dell'istruzione e dei minimi vitali, promuoviamo un processo costituente della Federazione della Terra, aperto all'adesione di tutti gli Stati esistenti e finalizzato alla stipulazione di questo patto di convivenza pacifica e di solidarietà.