

Il Covid e la crisi pandemica: quali prospettive future per un diritto sostenibile

Gaetana Natale*

Necessitas non habet legem, dicevano i latini, volendo significare che nel momento di estrema necessità, le categorie giuridiche devono adeguarsi al bisogno di sopravvivenza dell'uomo. Ma nel caso della pandemia da coronavirus, sembrano non del tutto peregrine le tesi di alcuni scienziati secondo le quali la nascita e la diffusione del coronavirus RNA sarebbero avvenute proprio per colpa dell'uomo: è questa la teoria di *Jane Goodhall*, esperta mondiale di etologia che da oltre 50 anni studia le relazioni tra ambiente, essere umani e virus. La ricercatrice ha più volte invitato tutti alla massima attenzione per quella che vede come la più grande minaccia all'esistenza dell'umanità, ovvero la distruzione della biodiversità. È questa la tesi anche della Società Italiana di Medicina Ambientale S.I.M.A. che con riguardo alla zoonosi, rischio zoonotico o *spillover*, (termine che indica il cd. *salto di specie* dal virus all'uomo), propone l'approccio *One Health Evolution*, basato sull' "*understanding the factors that control the dynamics of interacting species*". In altri termini, alterando gli ecosistemi, con la distruzione massiccia di foreste pluviali, con l'emissione incontrollata di ossido di carbonio, con colture ed allevamenti intensivi, gli animali vengono spinti ad un maggior contatto con l'uomo. Con tali modalità i coronavirus, che hanno un' "*elevata plasticità d'ospite*", (cioè genomi in grado di adattarsi con grande facilità fino a superare le "*barriere di specie*" con mutazioni definite *antigenic drift* e i più decisivi *antigenic shift*) hanno vita facile e posso tranquillamente saltare da una specie all'altra come è successo con il Sars-CoV-2, (erroneamente chiamato comunemente Covid 19 che è, invece, la malattia), un virus RNA, tendente a modificarsi rapidamente, originato dalla nostra invasione nel territorio di vita dei pipistrelli nel *wet market* di grandi dimensioni in una città cinese Wuhan di oltre 6 milioni di abitanti fortemente connessa al resto del mondo globalizzato. Con la distruzione degli ecosistemi il rischio zoonotico degli *spillover* sembra destinato ad aumentare, spingendoci verso periodi interpandemici sempre più lunghi ed incontrollati.

Più del 60 % delle malattie infettive emergenti (*EIDS Emergency Infections Desesas*) identificate dal 1940 hanno avuto un'origine zoonotica e tra queste i due terzi derivano da animali selvatici (Jones et al. 2008). Si pensi a

(*) Avvocato dello Stato, Consigliere Giuridico del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Professore a contratto presso l'Università degli Studi di Salerno.

Il presente scritto costituisce la lezione tenuta dall'Autrice il 28 settembre 2020 presso l'Università degli Studi di Salerno per il Corso Sistemi giuridici comparati.

quelli che hanno causato la Sars (*Severe Acute Respiratory Syndrome* nel 2002) e la Mers (*Middle East Respiratory Syndrome* emersa nel 2012). Era proprio il 2012 quando *David Quammen*, scienziato e divulgatore del *National Geographic* scriveva il libro “*Spillover: l’evoluzione delle pandemie*”, sostenendo che i virus pandemici, (che secondo un processo naturale di riequilibrio ritornano nel *reservoir*, ossia nel loro serbatoio di origine), sono l’inevitabile risposta della natura all’assalto dell’uomo agli ecosistemi e all’ambiente. Il virus influisce sul nostro concetto di identità: siamo davvero una specie animale legata in modo indissolubile alle altre nelle nostre origini e nella nostra evoluzione. Emblematica è la celebre frase del filosofo *Josè Ortega y Gasset* che a tal riguardo affermava: “*Yo soy y mis circunstancia*”, io sono io e ciò che mi sta intorno, io sono me più il mio ambiente e se non preservò quest’ultimo non preservò me stesso. Ciò è ancora più chiaro se riflettiamo sulla stessa derivazione etimologica di “ambiente”, parola derivante dal latino che significa “*ambire*”, “*girare intorno*”.

Già nel 1962 *Rachel Louise Carson*, biologa e zoologa americana, scrisse “*Primavera silenziosa*” che ebbe molto successo negli USA, fino ad essere ritenuto il manifesto del movimento ambientalista moderno. È al suo appassionato impegno che si deve la crescita di una diffusa sensibilità ecologista tanto da essere riconosciuta come la madre dell’ambientalismo, pietra miliare nella storia dell’ecologia. Fu, infatti, la prima a prevedere con forte anticipo sui tempi gli effetti delle tecniche in agricoltura, la prima a denunciare pubblicamente e con appassionata forza i danni inferti alla natura dall’uso indiscriminato di insetticidi chimici (vedi ddt e l’odierno glifosfato) e composti organici di sintesi, dal fenomeno della deforestazione e dall’incontrollato intervento dell’uomo sull’ambiente secondo l’equazione differenziale *Lootka-Volterra*, *preda-predators models*.

Sullo stretto legame tra virus e ambiente sembra soffermarsi di recente anche la prof.ssa *Ilaria Capua*, virologa che dirige l’*One Health Centre Excellence* in Florida. Nel suo recente libro “*Il dopo*” ella considera la comparsa del Sars Covid 2 uno stress test in grado di misurare le fragilità del nostro sistema. Questo patogeno dalle dimensioni infinitesimali ha messo l’umanità intera di fronte al disequilibrio creato nel rapporto con la natura, alla riscoperta della propria dimensione terrena e della caducità che le è connaturata, all’arbitrarietà dell’organizzazione sociale che si è data, delle sue scale di valori, del concetto stesso di salute pubblica. Uno dei motti di *Ilaria Capua* è “*Every cloud has a silver lining*”, ogni nuvola ha una cornice di argento. Anche una pandemia, con la sua drammaticità, può insegnarci qualcosa: per esempio, che dobbiamo modificare il nostro atteggiamento nei confronti della natura e della biodiversità, ponendoci come guardiani anziché invasori.

La pandemia in corso ci ha imposto di ripensare il nostro modello di sviluppo sulla base di tre concetti basilari: la transizione digitale, la sostenibilità

ambientale e l'inclusione sociale. In questo *Great Reset*, ossia in questa “giuntura critica” di grande riassetto del concetto di sviluppo (secondo l'espressione di *Daniel Kelemen*), o “punto di svolta” (*James Mahoney*), **che ruolo deve svolgere il giurista? In che modo il diritto può costituire la leva e lo strumento dinamico di evoluzione lungimirante del futuro sistema produttivo che concili la salute con il progresso?**

Cercherò di dare delle risposte a tale domanda con la piena consapevolezza, essendo un Avvocato dello Stato, che la norma giuridica è il necessario strumento operativo con cui rendere concreta e realistica una visione sostenibile di sviluppo futuro a tutela soprattutto della *Next Generation*. Non è un caso che con tale termine si sia denominato il *Recovery Fund* proposto dalla Commissione Europea, di recente negoziato sulla base del pilastro essenziale del *Facility Resilience* basato sia su *loans* sia su *grants in aid*, accanto al programma *Sure* e al processo di capitalizzazione della Bei, nonché all'importante attività di politica monetaria cd. *quantitative easing* (facilitazione quantitativa) della BCE nel programma PEPP (*Pandemic Emergency Purchase Programm*) che prescinde per la prima volta dalla regola del *Capital Key* (regola che stabilisce la proporzionalità dell'aiuto della BCE rispetto alla quota di partecipazione di un paese al capitale della Banca Centrale Europea). È prevalsa la regola del “*Whatever it takes*”, introdotta dal Presidente Draghi nel 2012 in un contesto economico che si profila ancora più drammatico rispetto al passato.

Il virus ha segnato sul piano strettamente euro-unitario uno “*spillover giuridico*”, ossia un passaggio evolutivo dell'Unione Europea verso una tendenziale unione di bilancio con la sospensione della “*general escape clause*” (ossia, la sospensione del patto di stabilità), con la possibilità di emettere in futuro titoli del debito comune europeo (obbligazioni triplo A) attraverso strumenti finanziari da reperire sul mercato con la contestuale riduzione dei *rebates* dei Paesi frugali (ossia la riduzione del loro contributo al bilancio pluriennale europeo). L'Europa ha dimostrato nell'attuale crisi pandemica di sapersi evolvere, di considerare essenziale la solidarietà in un momento di crisi economica simmetrica, valorizzando l'elemento della unità sanitaria tesa a realizzare il c.d. *momento Hamilton*: ne è prova l'accordo *Inclusion Vaccine Alliance*, basato essenzialmente sul contratto che la Commissione europea ha stipulato con il colosso Astrazeneca per la sperimentazione del vaccino sviluppato dall'Università di Oxford con il contributo della società Irbm di Pomezia. Di recente la Presidente della Commissione Europea Ursula Von der Leyen ha annunciato la costituzione di un'“*Agenzia Europea per la ricerca bio-medica e per la gestione delle crisi pandemiche*”, ponendo in luce la necessità di un'azione coordinata europea volta a creare quella unità sanitaria che trova la sua base giuridica negli artt. 122 e 168 del TFUE.

La pandemia ha colpito oggi 30 milioni di persone con oltre 900 mila

morti, mettendo in risalto la fragilità del nostro modello di sviluppo globale, come ha sottolineato di recente lo scorso 21 settembre 2020 l'ex premier portoghese *Antonio Guterres*, Segretario Generale delle Nazioni Unite, in occasione dei 75 anni dell'ONU, richiamando la necessità mondiale di resuscitare il cd. Multilateralismo sulla base dello slogan *People, Planet, Prosperity*. L'economia globale a fine 2021 perderà 16 mila miliardi di dollari a causa degli effetti della pandemia secondo le previsioni del Fondo Monetario Internazionale che prevede in tale anno il maggior crollo del Pil globale del dopoguerra. L'Agenda G20 a guida italiana da dicembre dovrà rendere attuabili i 17 obiettivi dell'Agenda Onu 2030 sullo sviluppo sostenibile, ma dovrà necessariamente tener conto delle debolezze strutturali delle Nazioni Unite dovute essenzialmente oggi alle divisioni interne nel Consiglio di Sicurezza tra Stati Uniti e Cina. Gli Stati Uniti sono usciti dall'Accordo sul clima di Parigi e dall'Accordo Onu sul nucleare iraniano, ripristinando le sanzioni unilaterali con una posizione che non è in perfetta sintonia con la diplomazia internazionale. Si ricorderà che le Nazioni Unite nacquero dopo il fallimento delle Società delle Nazioni, travolta dai totalitarismi e dagli orrori della guerra mondiale. *Eleanor Roosevelt* chiamò quel sogno dei paesi uniti < *la nostra grande speranza per un futuro di pace*>. Le parole di Roosevelt volte a realizzare la missione di *peacekeeping* delle Nazioni Unite che significato assumono oggi in un mondo globalizzato? Per rispondere a tale quesito bisogna chiarire bene il concetto di *globalizzazione*. Se partiamo dagli studi di *Anthony Giddens*, sociologo e politologo britannico, la globalizzazione non è un singolo processo, ma un "sistema di processi" che non interessa solo la sfera economica con la creazione di un mercato globale basata sulla cd. "*finanziarizzazione dell'economia*" e sul "*new global electronic money*", ma che investe anche la sfera sociale, politica e culturale, realizzando la cd. *radicalizzazione della post-modernità o tarda modernità*. Per *Giddens* la globalizzazione è un termine che descrive un fenomeno reale che fa delle interconnessioni e delle contaminazioni un aspetto cruciale della sua struttura. Non identifica la globalizzazione con il neoliberismo, costituendo quest'ultimo solo una sua declinazione. Nel suo libro pubblicato nell'anno 2000 "*Runawayworld: how Globalization is reshaping our lives*", egli sostiene che la globalizzazione non sia solo un fenomeno macrosociale che interessa solo i grandi sistemi (i mercati finanziari, gli Stati, etc.), ma le sue conseguenze riguardano anche la vita dei singoli con scambio del cd. *globale* con il *locale*. Egli giunge a definire la globalizzazione come uno strumento concettuale per definire quell'insieme di processi sociali, economici, politici e culturali che influenzano la vita di ognuno sebbene sia difficile per chiunque comprendere pienamente tutti i loro sviluppi ed effetti. Emblematica è quella che *Giddens* definisce "*reverse colonization*", per descrivere tutti quei casi in cui i paesi in via di sviluppo hanno imposto determinate condizioni in paesi più ricchi. Si pensi alle difficoltà ri-

scontrate dai Paesi del Nord nelle trattative commerciali con il WTO (*World Trade Organization*) dove il Brasile ha visto recentemente riconosciuto dall'istituzione multilaterale del commercio la legittimità delle sue richieste nei confronti degli USA.

Vi è allora da chiedersi: che ruolo hanno oggi gli Stati e gli organismi sovranazionali nel regolare il fenomeno della globalizzazione, la loro incisività implica necessariamente una rimodulazione della loro struttura e delle loro funzioni? Nella sua monografia pubblicata nel 2012 "*Turbolent and Mighty Continent: what future for Europe*" (Turbolento e potente continente: quale futuro per l'Europa), Giddens sostiene che la rimodulazione della struttura e delle funzioni della Commissione Europea e della BCE sia essenziale per la sopravvivenza dell'Unione Europea. Ne è stata prova la funzione di "*stance*" di mantenimento dell'inflazione nel limite del 2% svolta dalla BCE con la sua politica monetaria *ex art. 127* del TFUE, anche se la Corte Costituzionale tedesca di Karlsruhe con la nota sentenza dello scorso 5 maggio aveva contestato il mancato rispetto del principio di proporzionalità nel programma straordinario di intervento finanziario PSPP (*Public Sector Purchase Programme*, (Programma di Acquisto del Settore Pubblico, altrimenti noto come *QE-quantitative easing*). *Tanto tuonò che non piovve*: in realtà il quotidiano *Der Spiegel* del 31 luglio ha dato notizia che il Ministro delle Finanze della Germania, *Olaf Scholz*, ha inviato una lettera alla Corte Costituzionale Federale tedesca in cui sono stati confermati la bontà della condotta della BCE in punto di QE e il coinvolgimento anche per il futuro della *Bundesbank* nel programma di acquisto dei titoli di Stato delle singole Nazioni dell'Unione. Ancora una volta è prevalso il criterio del riequilibrio tra le Corti Costituzionali Nazionali e la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, messo in crisi dal *caso Taricco*, ma saggiamente recuperato dato il contingente momento di crisi economica. La rimodulazione delle funzioni invocata da *Giddens* ha investito anche la Commissione organo esecutivo che nell'ambito dei vari programmi di supporto all'economia come il programma *Sure* procederà ora anche alla raccolta di fondi sui mercati internazionali dei capitali per conto dell'UE e li concederà come prestiti *back-to-back* agli Stati membri che faranno richiesta di prestito.

Alla luce della descrizione di tale evoluzione dell'ONU e dell'Unione Europea, si può dedurre che parlare oggi di diritto globale e sostenibile, significa porre l'accento su principi di sintesi valoriale che costituiscono il punto di convergenza delle azioni degli Stati: uno di tale principio di sintesi valoriale è costituito senz'altro dalla tutela degli *Human Rights*, la tutela dei diritti fondamentali della persona. La questione della *territoriality* si è posta più volte innanzi alla Corte Europea dei diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali ed ha determinato la ricerca del *cd. link giurisdizionale* per radicare l'applicabilità della Convenzione, al di fuori dei confini degli Stati che hanno

sottoscritto la Convenzione. Il diritto sostenibile è un diritto che radica un sistema integrato di tutele sulla base del principio di solidarietà e del rispetto dei diritti umani.

La crisi pandemica ha posto il giurista di fronte ad una grande sfida: usare le norme nazionali e sovranazionali per orientare lo sviluppo tecnologico verso un futuro *green* che ponga l'uomo e la sua salute sempre al centro di ogni processo evolutivo.